

ISSN: 2757-6396 E-ISSN: 2757-6728

# Maliye alışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

Sayı/Issue: 67 Yıl/Year: 2022



**Dizinler / Indexing and Abstracting**

DOAJ (Directory of Open Access Journals)

ProQuest Central

EBSCO Central & Eastern European Academic Source



**Sahibi / Owner**

Prof. Dr. Salim Ateş OKTAR  
İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
*Istanbul University, Faculty of Economics, Department of Public Finance, Istanbul, Turkey*

**Sorumlu Yazı İşleri Müdürü / Responsible Manager**

Doç. Dr. Yasemin TAŞKIN  
İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
*Istanbul University, Faculty of Economics, Department of Public Finance, Istanbul, Turkey*

**Yazışma Adresi / Correspondence Address**

İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi  
İstanbul Üniversitesi Merkez Yerleşkesi  
Süleymaniye Mahallesi, Prof. Sıddık Sami Onar Caddesi, No: 1  
Fatih, 34116 İstanbul  
Tel: +90 212 440 01 70  
+90 212 440 00 00/11407  
E-mail: [jpfs@istanbul.edu.tr](mailto:jpfs@istanbul.edu.tr)  
<https://iupress.istanbul.edu.tr/tr/journal/jpfs/home>

**Yayıncı / Publisher**

İstanbul Üniversitesi Yayınevi / Istanbul University Press  
İstanbul Üniversitesi Merkez Kampüsü,  
34452 Beyazıt, Fatih / İstanbul, Türkiye  
Telefon / Phone: +90 212 440 00 00

**Baskı / Printed by**

İlbey Matbaa Kağıt Reklam Org. Müc. San. Tic. Ltd. Şti.  
2. Matbaacılar Sitesi 3NB 3 Topkapı / Zeytinburnu, İstanbul, Türkiye  
[www.ilbeymatbaa.com.tr](http://www.ilbeymatbaa.com.tr)  
Sertifika No: 51632

---

Dergide yer alan yazılardan ve aktarılan görüşlerden yazarlar sorumludur.  
*Authors bear responsibility for the content of their published articles.*

Yayın dili Türkçe ve İngilizcedir.  
*The publication languages of the journal are Turkish and English.*

Mayıs ve Kasım aylarında, yılda iki sayı olarak yayımlanan hakemli, açık erişimli ve uluslararası bilimsel bir dergidir.  
*This is a scholarly, international, peer-reviewed and open-access journal published biannually in May and November.*

---

**Yayın Türü / Publication Type:** Yaygın Süreli / Periodical

---

## **DERGİ YAZI KURULU / EDITORIAL MANAGEMENT BOARD**

### **Baş Editör / Editor-in-Chief**

Prof. Dr. Salim Ateş OKTAR – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [oktarat@istanbul.edu.tr](mailto:oktarat@istanbul.edu.tr)

### **Baş Editör Yardımcısı / Co-Editor-in-Chief**

Doç. Dr. Yasemin TAŞKIN – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [taskiny@istanbul.edu.tr](mailto:taskiny@istanbul.edu.tr)

### **Yazı Kurulu Üyeleri / Editorial Management Board Members**

Doç. Dr. Yasemin TAŞKIN – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, Mali Hukuk Anabilim Dalı,  
İstanbul, Türkiye – [taskiny@istanbul.edu.tr](mailto:taskiny@istanbul.edu.tr)

Dr. Öğr. Üyesi Aysel ARIKBOĞA – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, Mali İktisat Anabilim Dalı,  
İstanbul, Türkiye – [aysela@istanbul.edu.tr](mailto:aysela@istanbul.edu.tr)

Dr. Öğr. Üyesi Önder BİNGÖL – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, Bütçe ve Mali Planlama Anabilim  
Dalı, İstanbul, Türkiye – [obingol@istanbul.edu.tr](mailto:obingol@istanbul.edu.tr)

Araş. Gör. Dr. Zinnur TUNÇ – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [zinnur.bobek@istanbul.edu.tr](mailto:zinnur.bobek@istanbul.edu.tr)

### **Dil Editörleri / Language Editors**

Alan James NEWSON – İstanbul Üniversitesi, Yabancı Diller Yüksek Okulu, İstanbul, Türkiye – [alan.newson@istanbul.edu.tr](mailto:alan.newson@istanbul.edu.tr)

Elizabeth Mary EARL – İstanbul Üniversitesi, Yabancı Diller Yüksek Okulu, İstanbul, Türkiye – [elizabeth.earl@istanbul.edu.tr](mailto:elizabeth.earl@istanbul.edu.tr)

### **Editorial Asistan / Editorial Assistant**

Araş. Gör. Dr. Zinnur TUNÇ – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [zinnur.bobek@istanbul.edu.tr](mailto:zinnur.bobek@istanbul.edu.tr)

## **YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD**

- Prof. Dr. Salim Ateş OKTAR** – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [oktarat@istanbul.edu.tr](mailto:oktarat@istanbul.edu.tr)
- Prof. Dr. Şahin AKKAYA** – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye – [akkays@istanbul.edu.tr](mailto:akkays@istanbul.edu.tr)
- Prof. Dr. Ufuk BAKKAL** – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye – [ubakka@istanbul.edu.tr](mailto:ubakka@istanbul.edu.tr)
- Prof. Dr. Naci Tolga SARUÇ** – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [tolgasaruc@hotmail.com](mailto:tolgasaruc@hotmail.com)
- Prof. Dr. Nazan SUSAM** – İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye – [nsusam@istanbul.edu.tr](mailto:nsusam@istanbul.edu.tr)
- Prof. Dr. Erkan AYDIN** – Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [erkanaydin@marmara.edu.tr](mailto:erkanaydin@marmara.edu.tr)
- Prof. Dr. Emrah FERHATOĞLU** – Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Eskişehir, Türkiye – [emrahf@ogu.edu.tr](mailto:emrahf@ogu.edu.tr)
- Prof. Dr. Gülay AKGÜL YILMAZ** – Marmara Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [gulayyilmaz@marmara.edu.tr](mailto:gulayyilmaz@marmara.edu.tr)
- Prof. Dr. Gülsen GÜNEŞ** – Bahçeşehir Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, İstanbul, Türkiye  
– [profdrgulsenunes@gmail.com](mailto:profdrgulsenunes@gmail.com)
- Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA** – Uludağ Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Bursa, Türkiye  
– [ozhanc@uludag.edu.tr](mailto:ozhanc@uludag.edu.tr)
- Prof. Jarko FIDRMUC** – Zeppelin University Friedrichshafen, International Economics and Policy, Friedrichshafen, Almanya – [Jarko.fidrmuc@zu.de](mailto:Jarko.fidrmuc@zu.de)
- Prof. Ing. Peter MARKOVIČ** – University of Economics in Bratislava, Faculty of Business Management, Department of Business Finance, Bratislava, Slovakia – [peter.markovic@euba.sk](mailto:peter.markovic@euba.sk)
- Prof. Salvatore CAPASSO** – University of Naples Parthenope, Department of Business and Economic Studies, Economic and Statistical Sciences, Napoli, İtalya – [salcapas@hotmail.com](mailto:salcapas@hotmail.com)
- Assoc. Prof. Frantisek POLLAK** – University of Economics in Bratislava, Faculty of Business Management, Bratislava, Slovakia – [frank.pollak@acuityeng.com](mailto:frank.pollak@acuityeng.com)
- Assoc. Prof. Jakub SOVÍAR** – University of Žilina, Faculty of Management Science and Informatics, Žilina, Slovakia  
– [jakub.soviar@fri.uniza.sk](mailto:jakub.soviar@fri.uniza.sk)
- Assoc. Prof. Peter DORCAK** – University of Economics in Bratislava, Faculty of Business Management, Bratislava, Slovakia  
– [peter@dorcak.com](mailto:peter@dorcak.com)
- Assoc. Prof. Radoslav DELİNA** – Technical University of Košice, Faculty of Economics, Košice, Slovakia  
– [radoslav.delina@tuke.sk](mailto:radoslav.delina@tuke.sk)
- Dr. Nadine REIS** – El Colegio de México, the Center for Demographic, Urban and Environmental Studies, Meksika  
– [nreis@colmex.mx](mailto:nreis@colmex.mx)
- Dr. Thomas MAROIS** – SOAS University of London, Department of Development Studies, Londra, İngiltere  
– [tm47@soas.ac.uk](mailto:tm47@soas.ac.uk)

## İÇİNDEKİLER / CONTENTS

### Araştırma Makaleleri / Research Articles

İdari Teâmüllerin Türk Vergi Hukukuna Kaynak Olma Vasfı <i>Qualification of Administrative Practices as a Source for Turkish Tax Law</i> Mehmet Alpertunga AVCI.....	1
Türkiye’de 1980 Sonrası Yaşanan Ekonomik Krizler ile İç-Dış Borçlanma İlişkisi <i>The Relationship Between Economic Crises and Domestic-External Borrowing After 1980 in Turkey</i> Cansu AYDIN, Mehmet CURAL.....	25
Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye <i>Budget Transparency and Türkiye</i> Emrullah AYDIN, Murat ŞEKER.....	47
Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği Üzerine Bir Tartışma: Kamu Harcaması mı, Prim Harcaması mı? <i>A Discussion on the Nature of Insurance Premium Incentives Applied in Turkey: Public Expenditure or Premium Expenditure?</i> Mehmet BULUT.....	67
Türkiye’de Maliye Politikalarının Büyüme, Harcama ve Gelir İlişkisi: ARDL-ECM Modeli <i>The Relationship Between Growth, Expenditure, and Income Fiscal Policy in Turkey: ARDL-ECM Model</i> Mustafa Alpin GÜLŞEN .....	89
The Privacy Right of Legal Person Taxpayer Arzu KALYON.....	107
Üniversite Fakültelerinde İdari Mali İşler Biriminde Çalışan Personelin Yaşadığı İş Stresi <i>Opinions of Personnel Working in Administrative Financial Affairs in University Faculties on Job Stress: Case Study</i> Ali KARAKUŞ, İlhan GÜNBAIYI .....	117
Pandemide Barınma <i>Housing During The Pandemic</i> Berna UYMAZ.....	139

## EDİTÖRDEN / EDITORIAL

Yayın hayatına 1955 yılında *Maliye Enstitüsü Konferansları* adı altında başlayarak daha sonra Maliye Araştırma Merkezi Konferansları adını alan dergimiz, *Maliye Çalışmaları Dergisi* ("Journal of Public Finance Studies") adıyla 2020 yılından itibaren bir takvim yılında iki defa olmak üzere dört defa yayımlanmıştır. Bu ad altındaki beşinci sayı olan 2022 yılı Mayıs ayına ait 67'nci sayımızın da bilimsel/akademik yayın ilkelerine uygun şekilde süresi içinde yayımlanarak bilim ve akademi dünyasının istifade ve değerlendirmesine sunulmasından mutluluk duymaktayız.

Bu sayımızda okurların ilgisini çekeceğini umduğumuz; Mehmet Alpertunga Avcı'nın, "*İdari Teâmüllerin Türk Vergi Hukukuna Kaynak Olma Vastısı*"; Cansu Aydın ile Mehmet Cural'ın, "*Türkiye'de 1980 Sonrası Yaşanan Ekonomik Krizler ile İç-Dış Borçlanma İlişkisi*"; Emrullah Aydın ile Murat Şeker'in, "*Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye*"; Mehmet Bulut'un, "*Türkiye'de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği Üzerine Bir Tartışma: Kamu Harcaması mı, Prim Harcaması mı ?*"; Mustafa Alpin Gülşen'in, "*Türkiye'de Maliye Politikalarının Büyüme, Harcama ve Gelir İlişkisi: ARDL-ECM Modeli*"; Arzu Kalyon'un, "*The Privacy Right of Legal Person Taxpayer*"; Ali Karakuş ile İlhan Günbayı'nın, "*Üniversite Fakültelerinde İdari Mali İşler Biriminde Çalışan Personelin Yaşadığı İş Stresi*" ve Berna Uymaz'ın, "*Pandemide Barınma*" başlıklı makaleleri yer almaktadır.

Önceki sayılarımızda olduğu gibi, bu sayının ortaya çıkmasında da sürecin her aşamasında özveriyle çalışan Maliye Bölümü Başkan Yardımcısı ve Dergi Baş Editör Yardımcısı Doç. Dr. Yasemin Taşkın ile Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi ve Dergi Editoryal Asistanı Dr. Zinnur Tunç büyük çaba ve emek harcadılar. Editörler Kurulu üyelerimiz ve Maliye Bölümü'nün genç akademisyenleri önemli katkılar sağladılar. Müracaat ettiğimiz değerli akademisyenler hakem olmayı kabul ederek ve kıymetli zamanlarından ayırarak özenle hakemlik katkısında bulundular. Makalelerin değerli yazarları çalışmalarını toplumun istifade ve değerlendirmesine açtılar. İstanbul Üniversitesi Yayınevi Ofisi yöneticileri ve tüm çalışanlarıyla yine her türlü katkıyı sağladı. Her ihtiyacımızda süratle ulaşabildiğimiz Yayınevi Ofisi görevlisi sayın Eda Kolukısa Doğru'nun adını özellikle anmak isterim.

Emeği geçen herkese sonsuz şükranlarımı sunuyor, eserin bilim ve akademi dünyasına ve ilgilenenlere yararlı olmasını diliyorum.

**Prof. Dr. Salim Ateş OKTAR**  
**Baş Editör**





# Maliye Çalışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2021-1074336

Araştırma Makalesi / Research Article

## İdarî Teâmüllerin Türk Vergi Hukukuna Kaynak Olma Vasfı

### *Qualification of Administrative Practices as a Source for Turkish Tax Law*

Mehmet Alpertunga AVCİ<sup>1</sup> 



<sup>1</sup>Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Yakutiye, Erzurum

ORCID: M.A.A. 0000-0003-3016-085X

**Corresponding author:**

Mehmet Alpertunga AVCİ,  
Atatürk Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Kamu Hukuku Bölümü, Erzurum, Türkiye  
E-mail: maavci@atauni.edu.tr

Submitted: 16.02.2022

Revision Requested: 04.03.2022

Last Revision Received: 11.03.2022

Accepted: 11.03.2022

Citation: Avcı, M. A. (2022). İdarî teâmüllerin Türk vergi hukukuna kaynak olma vasfı. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 67, 1-24.  
<https://doi.org/10.26650/mcd2021-1074336>

#### öz

Pozitif ve normatif hukuk arasındaki ilişki ele alınırken; yazılı hukukun dayanaklarından olan örf ve âdetin ve bunların uygulamadaki tezahürü olan idarî teâmüllerin, vergi hukukunun kaynağı olarak kabul edilip edilmeyeceğinin belirlenmesi gerekir. Zira vergilerin kanuniliği ilkesi gereğince, vergi kanunlarında yer almayan bir örf ve âdetin vergi hukuku açısından kaynak olması ve buna dayanarak vergilendirme işleminin tesis edilmesi mümkün değildir. Örf ve âdete atıf yapan kanunlar dairesinde, bunların vergi hukukuna kaynak olacağı ise açıktır. Oysaki vergi kanunlarında idarenin takdir yetkisine bırakılan konularda görünür hale gelen idarî teâmüllerin birer kaynak olarak kabul edilip edilmeyeceği konusu belirsizdir. Çoğu vergi hukuku kavramı ve ilkesi idare hukuku teorisi üzerine inşa edildiğinden; vergi ve idare hukuku arasındaki yakın ilişkidен istifade ederek, vergisel idari teâmüllere ilişkin bu belirsizliğin üstesinden gelinebilir. Bu çalışma, idarî teâmüllerin Türk Vergi Hukuku'na kaynak olma potansiyelini ortaya koymayı amaçlamaktadır. Yöntemsel olarak; idare hukukunun örf ve âdete ve idarî teâmüllere yönelik doktrininden, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın hukukî güvenlik ilkesine atıf yapan kararlarından yararlanmıştır. Nihayetinde, kanunların idarenin takdir yetkisine bıraktığı konularda oluşan idarî teâmüllerin, kanunî idare ve vergilerin kanuniliği ilkelerine aykırı olmaması kaydıyla; hukukî istikrarı, belirliliği ve öngörülebilirliği sağlamak, kazanılmış hakları korumak ve haklı beklentileri karşılamak için vergi hukukunun kaynağı olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** İdarî teâmül, örf ve âdet, hukukî güvenlik, kanunî idare, vergilerin kanuniliği

#### ABSTRACT

In considering the relationship between positive and normative law, one must determine whether customs, one of the grounds of written law and administrative practices, and the manifestations of customs in practice, would be accepted as a source of law. Because, for example, an uncodified custom could not be a source of tax law, it would be impossible to



take taxational action based solely on custom as the underlying principle of the legality of taxes. Nevertheless, it is apparent that legally codified customs will be the source of tax law. However, it is less certain whether the administrative practices that become visible when a law leaves enforcement to the tax administration's discretion could be considered a similar legal source. The close relationship between tax and administrative law could be taken advantage of to overcome this uncertainty on tax-related administrative practices since most of the concepts and principles of tax law are built upon the theories underlying administrative law. This study aims to examine and reveal the potential of administrative practices as a legal source in Turkish Tax Law. Methodologically, the paper focuses on administrative law doctrine on custom and administrative practices and the Constitutional Court and Council of State's decisions referring to the principle of legal security. Consequently, the article concludes that we should regard administrative practices, left to the administration's discretion by the law, as a legal source of tax law to provide legal stability, certainty, and predictability. Such reliance will also protect acquired rights and meet fair expectations on the condition of any actions taken not being against the law.

**Keywords:** Administrative practice, custom, legal security, legality of administration, legality of tax

### EXTENDED ABSTRACT

Sources of law consist of norms that create, improve, and constitute a basis of legal rules. These rules legally bind everyone and may differ according to place and time. Nonetheless, they include varying degrees of importance and power in themselves. In the consensus, these sources should usually be enacted as written. However, some rules of social order are unwritten and formed over time by themselves with no need for codification. Therefore, these societal norms constitute an unwritten legal source if and to the extent they address some fundamental features of the culture. Custom (and usage) can be a prominent source of the unwritten law.

While custom is the source of law that maintains its importance in private law, it is hard to make the same claim for administrative and tax law in conformity with the legality of administration and legality of taxes. This controversial uncertainty intensifies even more in administrative practices, which may also be considered a kind of reflection of legal custom. However, it is virtually impossible to view these practices with the same lens. The primary reason is that administrative practices do not incorporate many features of legal customs. Therefore, if administrative practices were to be regarded as a source in tax law, they would have to be evaluated within the scope of *the stable behavior of the administration* rather than pursuant to the custom.

This study focuses on the potential of administrative practices – with particular reference to the underlying customs – as a source of tax law and the problem of their compatibility with the principle of “legality of administration” and “legal security,” which is based on the rules, concepts, and principles of administrative law. As part of this focus, it argues that administrative practices should be one of the sources of tax law to ensure legal security in matters left to the discretion of the administration laid down by the laws, however only when not contrary to the principle of legal administration and the principle of legality of taxes.

This study is composed of three parts. The first part (*Feature of Custom Being a Legal Source in Law*) assesses and embraces the lexical meaning of “custom.” It then examines custom characteristics necessary for it to be considered a source of law as well as the differences and similarities with administrative practices. The purpose of making a detailed explanation of custom here is to determine what they are and are not and thereby propose a particular line between custom and administrative practices. The second part (*The Place of Customs and Administrative Practices in Administrative Law*) provides a doctrinal treatment of customs and administrative practices and their acceptance as a source for administrative law. The section also analyzes the contribution of custom to form the basis of the consid-

eration of meaning, scope, institution, concept, and principle for the last section. Finally, the last part (The Place of Customs and Administrative Practices in Tax Law), representing the main focus and thesis of the study, covers the distinction between primary and secondary sources of law and their explicit and implicit place in tax law. It further expounds on their role as a legal source for tax law as part of Tax Procedure Law, Inheritance and Gift Tax Law, Income Tax Law, Value Added Tax Law, Stamp Tax Law, and the Act of Fees. Afterward, in order to provide a principled basis for whether administrative practices can be considered a source of tax law, the paper returns to the principles of legal administration, the legality of taxes, and legal security, which are the requirements of the rule of law, concerning the doctrine and the decisions of the Constitutional Court and the Council of State.

This study concludes that when customs find their way into the tax laws, they should be recognized as the source of that tax law. Consistent with this expression and under the principles of the legality of administration and taxes, this idea illustrates that administrative practices probably should not pass for a source in those areas where the tax administration has a subordinate authority. However, the author concludes that administrative practices have formed and gained stability for a long time. In other words, the discretion granted to the administrations by tax acts should count as a source of law to protect the legal security principle. Consequently, tax administration should implement preventive regulations for the loss of rights, and not renounce its regular and stable practices. It should act objectively, transparently, comprehensibly, and accessibly. At the same time, the tax administration should refrain from arbitrary treatments and unpredictable practices while taking care of the principles of equality and administrative stability. Finally, the administration should carefully protect individual vested interests and legitimate expectations in areas it exercises discretion.

## 1. Giriş

Hukuk kurallarının kökenini, doğuşunu ve oluşumunu açıklayan *hukukun kaynakları* (Atay, 2021, s. 51); hukuk kurallarını oluşturup geliştiren ve dolayısıyla da bu kurallara temel teşkil eden, hukuksal olarak herkesi bağlayan, kendi içerisinde önemi ve gücü değişik ölçülerde olan, yer ve zaman bakımından farklılık ve değişkenlik gösterebilen yol ve yöntemlerdir (Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk, 2015, s. 81). Bu yönüyle hukukun kaynakları, herkesi bağlayan ve hukuku gösterip yaratan kaynaklardır (Akgüner, 2021, s. 141). Genel kabul gören yaklaşım, hukukun kaynaklarının yazılı olmasıdır ki bunlar ‘yazılı hukuk’ veya ‘basılı hukuk’ adı ile anılır. Ancak bazı kurallar, yazılı metinler arasında yer almayıp kendiliğinden zamanla oluşur ve bazı aslı özellikleri taşımaları halinde de yazılı olmayan hukuk kaynaklarını teşkil eder (Atay, 2021, s. 51; Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 27). İşte yazılı hukukun ortaya çıkışına dayanak teşkil eden örf ve âdet (Scruton, 2007, s. 160), yazılı olmayan hukuk kaynaklarının başını çeker ve sistematize edilen hali ise ‘gelenek hukuku’, ‘örf ve âdet hukuku’ ve ‘teâmül hukuku’ gibi adlarla anılır.

Özel hukuk açısından ortaya çıkan uyumsuzlukların çözümlenmesinde önemini halen koruyan bir hukuk kaynağı olarak kabul görmesine rağmen (Onar, 1966, s. 412-413), örf ve âdetin kanunî idare ve vergilerin kanunîliği ilkesi gereğince idare ve vergi hukuku açısından yerinin ve bağlayıcılığının aynı ölçüde belirgin olduğunu söylemek güçtür. Bu tartışmalı belirsizlik, hukukî örf ve âdetlerin bir tür yansıması olarak da değerlendirilebilen idarî teâmüller özelinde daha da yoğunlaşmaktadır. Fakat şu hususu önemle belirtmek gerekir ki idarî teâmüllerin örf ve âdet olarak değerlendirilmesi mümkün değildir. Bunun en önemli sebebi idarî teâmüllerin hukukî örf ve âdet kurallarına ait pek çok özelliği bünyesinde barındırmamasıdır. Nitekim hiçbir idarî teâmül yoktur ki doğuştan gelen doğal bir hak olarak görülsün, hukukî hafızanın başlangıcından itibaren bir hak olarak kesintisiz ve mütemadiyen uyulsun ve uyumsuzluk halinde idare edilenler tarafından her zaman kabul görsün. Dolayısıyla idarî teâmüller eğer vergi hukukuna kaynak olarak görülecekse, bunun örf ve âdet çerçevesinde değil; idarenin istikrar kazanmış davranışları kapsamında değerlendirilmesi gerekecektir.

Giriş mahiyetinde olan yukarıdaki açıklamalar kapsamında; bu çalışma idare hukukunun kural, kavram ve ilkelerinden hareketle genelde örf ve âdetin özelde ise idarî teâmüllerin vergi hukukunun kaynağı olma potansiyeline ve idarî teâmüllerin kanunî idare ve hukukî güvenlik ilkeleri ile bağdaşıklığı sorunsalına odaklanmaktadır. Bu odak boyutunda çalışma; kanunî idare ilkesine ve vergilerin kanunîliği ilkesine aykırı olmamak kaydıyla hem idare edenler hem de idare edilenler açısından hukukî güvenliğin sağlanabilmesi için kanunların idarenin takdir yetkisine bıraktığı konularda oluşan idarî teâmüllerin vergi hukukunun kaynakları arasında yer alması gerektiği iddiasıyla hazırlanmıştır. Bu bilgiler doğrultusunda çalışma; “Örf ve Âdetin Hukukta Kaynak Olma Özelliği”, “İdare Hukukunda Örf ve Âdetin ve İdarî Teâmüllerin Yeri” ve “Vergi Hukukunda Örf ve Âdetin ve İdarî Teâmüllerin Yeri” şeklinde üç ana başlıktan oluşmaktadır.

Çalışmanın “Örf ve Âdetin Hukukta Kaynak Olma Özelliği” adlı *Birinci Ana Başlığı* altında; örf ve âdetin sözcüksel anlamı, hukuk kaynağı olarak kabul edilebilmesi için taşıması gereken özellikleri ve teâmüller ile olan benzeşikliği ve farklılığı anlatılmıştır. Bu başlık altında örf ve âdetle yönelik detaylı anlatıma gidilmesindeki biricik neden; neyin örf ve âdet olup neyin olmadığını ve bu suretle de idarî teâmüllerle örf ve âdet arasındaki sınırı belirgin bir şekilde ortaya koyabilmektir.

Türk Hukuk Sisteminde; vergi hukuku ile idare hukuku arasında geniş kapsamlı ve yakın bir ilişki bulunup, vergi hukukuna ait çoğu kavram ve ilke idare hukukunun genel kavram ve ilkele-ri üzerine inşa edilmiştir (Karakoç, 2019, s. 64). Öyle ki idare hukuku ile vergi hukuku arasında genel hüküm ve özel hüküm ilişkisi bulunmakta ve bu ilişkiye dayalı olarak vergilendirmeye

yönelik bir konuda, vergi kanunlarında ve içtihatlarda bir hüküm bulunması halinde idare hukuku kuralları yerine vergi hukuku kuralları uygulanmaktadır. Aksi bir durumda ise ortaya çıkan boşluk, idare hukukunun kural, kavram ve ilkeleri ile doldurulur (Gözler, 2009, s. 100-101). Ayrıca bu yakın ilişki, işlem ve yargı boyutunda da ifade edilebilir. Nitekim vergi idaresinin bizatihi kendisi ve yaptığı işlemler de idarî olduğu için idare hukuku alanındaki *idarî işlem teorisi* vergi hukukuna da yansımakta (Karakoç, 2019, s. 64), diğer idarî işlemler için geçerli olan amaç, yetki, şekil, sebep ve konu unsurları vergi hukukunda da cari olmakta (Kırbaş, 2015, s. 13), vergilendirme sürecinde görev alan kişi ve birimlerin görev, yetki ve sorumluluklarına yönelik düzenlemeler aynı zamanda idare hukukunun konusuna girmektedir (Şenyüz, Yüce ve Gerçek, 2021, s. 7). Aynı şekilde vergi hukukuna yönelik ortaya çıkan uyumsuzluklar da idarî yargının görev alanına girerken, vergi uyumsuzluklarına bakan vergi mahkemeleri de idarî yargı sistemi içerisinde örgütlenmiştir (Gözler, 2009, s. 101). Neredeyse birbiri içerisine girmiş bu yakın ilişkiye bağlı olarak her iki kamu hukuku dalı açısından da hukukun kaynağının aynı anlam, önem ve kapsamda olması sebebiyle çalışmanın “İdare Hukukunda Örf ve Âdetin ve İdarî Teâmüllerin Yeri” adlı İkinci Ana Başlığında, idare hukuku bağlamında örf ve âdetin ve idarî teâmüllerin kaynak olma yönü doktriner tartışmalar ışığında aktarılmıştır.

Çalışmanın ana odak ve iddiasını takdim eden “Vergi Hukukunda Örf ve Âdetin ve İdarî Teâmüllerin Yeri” adlı Üçüncü Ana Başlığın altında; giriş mahiyetinde vergi hukukunun kaynakları aslı ve talî kaynak ayrımı ile verildikten sonra örf ve âdetin açık ve zımnî olarak vergi hukukundaki yeri ve vergi hukukuna kaynak olma yönü Vergi Usul Kanunu, Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Damga Vergisi Kanunu ve Harçlar Kanunu bağlamında anlatılmıştır. Devamında ise idarî teâmüllerin vergi hukukuna kaynak olarak görülüp görülemeyeceğine ilkesel bir temel kazandırmak amacıyla doktrinden, Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarından yola çıkılarak hukuk devleti ilkesinin gerekleri olan kanunî idare, vergilerin kanuniliği ve hukukî güvenlik ilkelerinin üzerinde durulmuştur. Bu anlatımlar ve değerlendirmeler neticesinde, vergilerin kanuniliği ilkesi gereğince, vergi idaresinin bağlı yetkisinin olduğu alanlarda idarî teâmüllerin bir kaynak olarak kabul edilemeyeceği; ancak vergi kanunlarının idareye tanıdığı takdir yetkisi noktasında öteden beri oluşmuş ve istikrar kazanmış idarî teâmüllerin hukukî güvenlik ilkesinin korunabilmesi adına birer kaynak olarak kabul edilmesi gerektiği değerlendirilmiştir.

## 2. Örf ve Âdetin Hukukta Kaynak Olma Özelliği

### 2.1. Örf ve Âdete Genel Bakış

Örf ve âdetin, hukukun kaynağı olma yönüne detaylı olarak değinmeden önce, ilk olarak kelime karşılığına bakmak faydalı olacaktır. Bu bakımdan Arapça ‘urf’ kökünden gelen ‘örf’ “*yasalarla belirlenemeyen, halkın kendiliğinden uyduğu gelenek*” (Akalin ve ark., 2011, s. 1857), “*şer’ ve kanun ile mahdut ve muayyen olmayıp âdet-i belde ve icâb-ı vakt ve hâl iktizasından olan hüküm ve icraat*” (Sami, 2015, s. 957) anlamına gelmektedir. Dolayısıyla kelime anlamı bakımından, bir yönüyle âdetin bağımlı değişkeni olan örf; bir mahaldeki bireylerin herhangi bir zorlama olmadan rızaen uyumuna bağlı olan, ancak sınırları yazılı hukuk kuralları ile belirlenemeyen, âdetlerin, zamanın ve içerisinde bulunulan şartların gerekleri olan gelenekler, değerler ve uygulamalar manzumesini temsil etmektedir. Yine Arapça ‘âdât’ terkihi olarak da ‘âde’ kökünden gelen ‘âdet’ ise “*görenek ... alışkanlık . . . topluluk içinde eskiden beri uyulan kural, töre*” (Akalin ve ark., 2011, s. 28), “*alışılmış sey, ülfet, her vakit yapılan . . . resim, de’b, usul, herkes tarafından riayet olunagelen hâl*” (Sami, 2015, s. 29) şeklinde tanımlanmaktadır. Bir bakıma örfün sınırları-

nı belirleyen ve doğrudan onu etkileyen âdet sözcüksel olarak; belirli bir toplulukta geçmişten bugüne kadar alışlagelen ve uyulan kuralları, kaideleri ve tavırları temsil etmektedir. Ancak âdeti bir alışkanlık olarak değerlendirmek pek de mümkün değildir. Zira aşağıda detaylı olarak değinileceği üzere, alışkanlık bireysel bir eylem halini temsil ederken; genel bir toplumsal norm olarak örf ve âdet, gelenek ve göreneklerden beslenen toplumsal kabulleniş ve riayete konu olan bir hâle ve uygulamalara karşılık gelmektedir.

Sözcüksel açıklamalar ile ilintili olarak örf ve âdet en genel şekliyle; toplumlarda yerleşik, geleneksel, olağan ve kabul görmüş düşünme, hareket etme, iş yapma ve eyleme geçme biçimi şeklinde ifade edilebilir (Blackwell, 2008, s. 116; Scott, 2014, s. 263-264). Etnografik olarak bütün bir kültürün veya (birkaç alt kültürü kucaklayabilen ortak bir kültürün paylaşıldığı bir coğrafi bölge olan) bir kültür alanının ayırt edici doğasıdır (Scott, 2014, s. 263-264). Antropolojik ve sosyolojik anlamda ise örf ve âdet; bir toplumun (veya aile gibi daha küçük bir grubun) değer atfettiği, o toplumu tanımlayan, bilinçli, kasıtlı ve düzenli olarak tekrarlanabilen uygulamalardır. Ancak alışkanlıklar ile örf ve âdetin birbiriyle karıştırılmamasına dikkat etmek gerekir. Nitekim Friedrich Nietzsche'ye göre; eğer bir alışkanlıktan bahsediliyorsa, bu toplumsal olmaktan ziyade bireyseldir ve bu yönüyle de örf ve âdetin aksine çoğunlukla bilinçsiz, düzensiz ve otomatik bir davranış türüdür (Burnham, 2015, s. 160). Aynı konuya William Graham Sumner'in bakış açısıyla yaklaşılabileceği olursa; toplumlar deneme ve yanılma yoluyla kendi çevrelerine uygun özel davranış biçimleri geliştirir. Bu davranış biçimleri, tekrarlanmak suretiyle bireylerde alışkanlıkları ve topluluklarda ise gelenekleri yani grup alışkanlıklarını ortaya çıkarır. Bu alışkanlıklar ya da gelenekler de daha sonra o toplumda işleri yapmanın yaygın olarak kabul edilen yolu haline gelir ki bu da örf ve âdeti vücuda getirir (Scott, 2014, s. 398). Buna ek olarak Nietzsche perspektifinde; eğer alışkanlıklar ile örf ve âdet arasında bir ilişki kurulacak olursa, bu ahlâk özelinde olmalıdır. Nitekim hem bireysel hem de toplumsal anlamda ahlâk; yasalara geleneksel ve alışıldık itaati temsil eder ve ahlâk da gücünü inançtan ziyade itaatten alır. Esasında Germanik bir bakışı yansıtan bu son ifade 'ahlâkî' ve 'örf ve âdeti' aynı anlamda karşılıyan ve her iki kelime arasında bağlantıyı kuran Almanca 'sitte' (veya sittlichkeit) kelimesine dayanır. Ancak her ne olursa olsun örf ve âdet; dar bir şekilde tanımlanmış olan ahlâkî uygulamalardan daha geniş ve bağlayıcıdır (Burnham, 2015, s. 159-160).

## 2.2. Hukukun Kaynağı Olarak Örf ve Âdet (Hukuku)

'Yazılı olmayan kanun' olarak da kabul edilen örf ve âdetin (Curzon ve Richards, 2007, s. 162) bir hukuk normu olma yönü, yukarıdaki anlamlarından çok da ayrışık değildir. Bu yönüyle bir norm olarak örf ve âdet; *bulunduğu çevrede (belirli bir mahalde, topluluk içerisinde veya iş türünde) yasa gücünde sayılacak (ve başlangıcı bilinmeyecek) kadar uzun bir zamandır deneyimlenip, tekrarlanıp, benimsenip iktisap edilen ve değişmeyen, ortak ve yaygın bir alışkanlık olarak kullanılan, tedricen hukukî önem kazandıktan sonra mahalli hukukun bir parçası haline gelen, devlet tarafından desteklenen ve hukuk düzeni tarafından müeyyidelendirilen yazılı olmayan genel kurallar, düzenli davranışlar, alışıldık eylemler, köklü teâmüller ve uygulamalardır* (Blackwell, 2008, s. 117; Collin, 2004, s. 81; Friedman, 2012, s. 172; Garner, 2009, s. 442; Gözler, 2017, s. 177-178; Martin, 2003, s. 132; Oran, 2000, s. 128). Yazılı hukuk kurallarının aksine, örf ve âdet ilan edilip kanunla düzenlenmez, ancak zamanla büyür ve gelişir. İlk kez ne zaman yürürlüğe girdiği kestirilemez olup, geniş sınırlar içinde etki gücüne sahip kadim kurallar olarak değerlendirilir. Bir davranış standardı olarak örf ve âdetlerin hâkim hale geldiği kişiler sınıfı ve çevre genel itibarıyla tanımlanabilse de kesin ve belirli bir yaratıcısı, dolayısıyla da iyi ya da kötü oldu-

ğu için övülebilecek ya da suçlanabilecek bir kişi ya da tanımlanmış insan aracı yoktur. Aynı zamanda örf ve âdetin şartlarının açıklanmasına ve gerekçelendirilmesine yönelik yetkili bir sözlü beyan ve bu beyanı yapacak sorumluları olmadığı için örf ve âdet sistematize edilmiş bir dizi sözcükle (hükümleriyle) değil davranış biçimleriyle kendini ifade eder (Fuller, 1968, s. 71).

Yazılı hukuk kurallarına kıyasla daha eski ve tabii olan (Onar, 1966, s. 412) ve yerleşik beklentileri belirgin hale getiren örf ve âdet, (yazılı) hukukun ortaya çıkışına dayanak teşkil eder. Bu bakımdan örf ve âdet olmadan hukukun doğuşunun mümkün olamayacağından ziyade güçleşeceği yönünde kabul görmüş görüşler bulunmaktadır. Örf ve âdeti kanunlarla dayatmaya çalışmanın, aynı zamanda onların ortaya çıkışına imkân veren eylem özgürlüğünü de ortadan kaldırmaya çalıştığından gözden kaçırılmaması gerektiğini bir ek bilgi olarak vermekte fayda görüyoruz (Scruton, 2007, s. 160). Hiç şüphesiz örf ve âdet, yavaş ancak istikrarlı ilerleyen bir sürecin ve tecrübenin ürünüdür. Bir hukuk kuralı haline gelmeden önce muhtelif itirazlara veya desteğe muhatap olan örf ve âdet; gördüğü destek ve kabulleniş nispetinde yaptırım kuvveti kazanmaya başlar (Onar, 1966, s. 412-413) ve hukuk düzeni tarafından tanınması halinde ise bir hukuk kaynağı haline gelir ki bunları Gözler ‘*hukukî örf ve âdet kuralları*’ olarak adlandırmaktadır. Dolayısıyla hukuk düzeni tarafından tanınan ve geçerliliğini bir başka hukuk kuralından alan örf ve âdet kuralının, yazılı hukuk kurallarından bir farkı yoktur ve bu yönüyle de normlar hiyerarşisine dahildir (Gözler, 2017, s. 45, 176-178). Ancak her bir olayın tâbi olduğu örfi bir kuralın var olup olmadığı, bu kuralların bireylerin subjektif durumlarına uyar olup olmadığı, içeriğinin, kapsamının ve genişliğinin ne olduğu açık bir şekilde bilinip tayin edilemediği için örf ve âdet, diğer kaynaklara kıyasla ikinci planda kalabilmektedir (Onar, 1966, s. 412-413).

O halde “*Bir örf ve âdetin bir norm ve hukuk kaynağı olarak değerlendirilebilmesi için gereken aslı unsurlar ve özellikler nelerdir?*” Bu soruya cevap olabilmesi adına; örf ve âdet denen uygulamaların geçerli birer hukuk kaynağı olarak kabul edilebilmesi için taşıması gereken özellikleri yukarıdaki tanımı da dikkate alarak şu şekilde sıralamak mümkündür: (1) doğası gereği makul ve akla uygun olmak, (2) hukukî hafızanın başlangıcından (yani hukuk kayıtlarının tutulmaya başlanmasından önceki dönemden) itibaren bir hak olarak kesintisiz ve mütemadiyen uyulmak (Martin, 2003, s. 132) ve uygulanagelmek, (3) doğuştan gelen doğal bir hak olarak görülme, (4) yazılı hukuk normlarına aykırı olmamak, (5) diğer kabul edilen örf ve âdet ile çelişmemek (uyumsuz olmamak) (Curzon & Richards, 2007, s. 162), (6) uyumsuzluk halinde taraflarca hukuksal bir çözüm olarak kabul edilmek ve bu doğrultuda hareket edilmek, (7) bu hareket biçimini istikrarlı bir şekilde uzun bir süre tekrar ettirmek ve tüm toplumca benimsenmek (Giritli ve ark., 2015, s. 237), (8) devlet tarafından müeyyide ile desteklenmek (Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2016, s. 87) ve (9) hukuk düzeni tarafından tanınmak (Gözler, 2017, s. 176). Bilhassa ‘yazılı hukuk normlarına aykırı olmamak’ özelliği bağlamında bir hususa dikkat çekmek gerekir. Her ne kadar örf ve âdet; yasalardaki boşlukların doldurulmasında ve/veya yasa hükmünün yorumlanmasında faydalanılan kaynaklar olsa da yasalarda açık hüküm bulunan hallerde bunlara başvurulamaz. Nitekim yasaya aykırı örf ve âdetin yargı yerlerince dikkate alınmaması esastır (Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 131).

Örf ve âdetin bir hukuk kaynağı olarak kabul edilme vasfı sonrasında genel hatlarıyla ‘örf ve âdet hukuku’na (consuetudinary law, customary law) değinmek pekiştirici olacaktır. Bu yönüyle Fuller’a göre örf ve âdet hukuku; yazılı hukukun aksine bir yazılı metinden türetilmediği için ‘zımni/örtülü hukuku (implicit law)’ temsil etmektedir (Fuller, 1968, s. 71). Buna ek olarak ‘teâmül hukuku’ (Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 27’den naklen Balta, 1972, s. 193), ‘gelenek hukuku’ (Giritli ve ark., 2015, s. 181; Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 27) gibi adlarla da anılan örf ve âdet

hukuku; bir sosyal ve iktisadî sistemin hayatî ve içsel bir parçası olarak kabul edilip yazılı olmayan, yasa gibi muamele gören uygulamalardan, inançlardan ve zorunlu davranış kurallarından oluşan hukuktur (Garner, 2009, s. 443). Bir diğer tanıma göreyse örf ve âdet hukuku; kabullenildikçe bağlayıcı hale gelen gayriresmî (enformel) ve yazılı olmayan kurallar bütünüdür. Belirli bir toplulukta veya grupta bir eylemin veya davranış kuralının yasal bir zorunluluk olduğu için gerçekleştirildiğine dair ortak bir kanaat olduğu zaman, örf ve âdet kuralı bir hukuk kuralı haline gelir. Uygulamaya geçme biçimi ise yasama işlemlerinde, kanun maddelerinde, mahkeme kararlarında, yürütme işlemlerinde, mevzuata ilişkin düzenlemelerde açıkça veya örtülü olarak yer verilme şeklinde olur. Ancak hangi örf ve âdetin hukuk kuralı haline getirileceği, hangi normatif kriterlerin tespit edileceği, mevcutların günün gereklerine göre nasıl tadil edileceği gibi bir dizi ihtilaflı sorunsal nedenlerle, örf ve âdetin belirlenmesi çok meşakkatli ve çekişmeli bir konudur (Fomerand, 2021, s. 237).

### 2.3. Teâmül – Örf ve Âdet İlişkisi

Doktrinde ‘teâmül’ ile ‘örf ve âdet’in yeri geldiğinde birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir. Nitekim teâmül hukukunun, örf ve âdet hukuku kavram dizisini karşılayacak şekilde ve hatta onunla eş anlamlı olarak kullanıldığına “Hukuk Kuralı Olarak Örf ve âdet (Hukuku)” bahsinde yer verilmişti. Peki teâmül kavramının örf ve âdetin yerine ve onu karşılayacak şekilde kullanılması doğru mudur? Bu iki kavram birbiri ile aynı anlama mı gelmektedir? Bu sorulara cevap verebilmek adına öncelikle teâmülün kelime anlamına bakmak doğru bir başlangıç olacaktır. Türk Dil Kurumu’na göre teâmül; “*bir yerde öteden beri olagelen davranış . . . tepkime . . . iş, davranış*” anlamlarına gelmektedir (Akalın ve ark., 2011, s. 2293). Bu tanıma göre teâmül, belirli bir mahalde geçmişte başlamış ve halen devam eden bir davranışı, işi ve tepkiyi karşılamaktadır. ‘Amel’ kökünden gelen teâmül Kamus’ta ise; “*muamele, bir işin alelâde suret-i icrâsı. . . Bir kavmin cümlesi veya ekseri nezdinde müddet-i medîde cereyan eden muamele*” (Sami, 2015, s. 1196) şeklinde tanımlanmıştır. Yani teâmül; bir işin olağan yerine getirilme biçimi ve tarzı, bir topluluğun tamamı veya büyük çoğunluğu nezdinde uzun zamandan beri yapılan davranış ve işlemler anlamına gelmektedir. Her iki kelime anlamı bir arada ele alındığında; teâmüller de –örf ve âdetde olduğu gibi– belirli bir çevrede (mahalde ve topluluk içerisinde) uzun zamandan beri uygulanagelen eylem ve davranışları karşılamaktadır. Bir diğer ortak nokta ise toplumsal yönde kendini göstermektedir. Hatırlanacağı üzere alışkanlık ile örf ve âdet arasındaki farka değinilirken, ilkinin bireysel ikincisinin ise toplumsal bir davranış türü olduğu bilgisine yer verilmişti. Bu noktada teâmüller de örf ve âdet gibi kapsam itibarı ile toplumsal niteliğe sahiptir. Temeldeki bu iki benzerliğe rağmen, her iki kavram arasındaki fark, esasında bunların toplumsal anlamda bir kural olarak görülüp görülmemeye ve uyulup uyulmama noktasında ortaya çıkmaktadır.

Hukukun kaynağı olarak görülen örf ve âdetin, Gözler’den naklen ‘*hukukî örf ve âdet kuralları*’ şeklinde tanımlandığı bir önceki bahisten hatırlanacaktır. Teâmüller de her ne kadar taşıdığı aslı özellikler bakımından örf ve âdet ile ilintili olsa ve hatta onun içerisinde değerlendirilebilse de bunların birer hukuk kaynağı olarak kabul edilmesi için hukuk düzeni tarafından tanınması ve müeyyidelendirilmesi gerekir. Ki bunlar eski kullanımıyla ‘teâmül-i kadîm’ (Sami, 2015, s. 1196) şeklinde anılmaktadır. Bu gereklilikleri karşılamayan yani hukuk düzeni tarafından tanınmayan ve müeyyidelendirilmeyen ve bu nedenle de hukukun kaynağı olarak geçerli olmayan örf ve âdetler yine Gözler’den naklen ‘*alelâde örf ve âdet kuralları*’ olarak adlandırılmaktadır (Gözler, 2017, s. 46-177-178). Dolayısıyla henüz örf ve âdet hukuku kuralı gücüne kavuşmadığı yani yazılı bir hukuk kuralına veya hukukî örf ve âdet kurallarına dayanmadığı için hukukî bağlayıcılık



tan yoksun olan teâmüller, alelade örf ve âdet kuralları içerisinde ele alınması gereken davranış biçimleridir (Aşık, 2013, s. 333). Ki bunların da tek başına hukukun kaynağı olarak kabul edilmesi söz konusu olamayacaktır.

### 3. İdare Hukukunda Örf ve Âdetin ve İdari Teâmüllerin Yeri

Örf ve âdet günümüz Türk Hukuk Sisteminde; başta ticaret hukuku, medenî hukuk ve borçlar hukuku olmak üzere, özel hukuk açısından ortaya çıkan uyumsuzlukların çözümlenmesinde önemini halen koruyan bir hukuk kaynağı olarak kabul görmesine rağmen (Onar, 1966, s. 412-413); başta ceza, idare ve vergi hukuku olmak üzere “*kamu hukuku açısından yerinin aynı ölçüde belirgin olduğunu söylemek güçtür*” (Giritli ve ark., 2015, s. 237). Diğer bir anlatımla; özel hukuka kıyasla kamu hukukunda örf ve âdet oldukça sınırlı bir yere sahip bir (yardımcı) hukuk kaynağı olarak değerlendirilmektedir. Kamu hukuku genelinde sınırlı bir yere sahip yardımcı bir kaynak olarak değerlendirilen örf ve âdetin, idare hukuku ve vergi hukuku perspektifinde bir kaynak olarak görülme durumu ise tartışmalıdır. Nitekim ‘hukukî güvenlik’, ‘idari ve hukukî istikrar’, ‘hukukî belirlilik’, ‘hukukî öngörülebilirlik’, ‘kazanılmış hakların korunması’, ‘haklı beklenti’ ve ‘ölçülülük’ ilkeleri gereğince, örf ve âdetin ‘idari teâmüller’, ‘idari uygulamalar’ veya ‘idari gelenekler’ şeklinde bağlayıcı kaynaklar olarak kabul edilmesi yönünde görüşler bulunmasına rağmen; ‘yasal idare’ ve ‘kanunilik’ ilkeleri gereğince örf ve âdetin anılan adlarla da olsa hukukun kaynağı olarak kabul edilemeyeceği yönünde görüş de yok değildir. Bu bilgiler ışığında öncelikli olarak örf ve âdetin kamu hukuku genelinde ve idare hukuku özelinde bir kaynak olma yönü doktrinindeki tartışmalar ışığında ele alındıktan sonra, aynı yöntemle idari teâmüllerin konumunun değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Vergi hukuku merkezli bu çalışmada örf ve âdetin idare hukuku açısından bir kaynak olarak görülüp görülmediği yönündeki tartışmaya odaklanmasının nedeni ise verginin tarhından (rızaen veya cebren) tahsiline kadar yapılan her bir işlem ve eylemin ve hatta vergilendirmenin bizatihi kendisinin bir idari işlem olması ve bu yönüyle de vergi hukukunu olduğu kadar idare hukukunun da çalışma sahasına girmesidir. Bu bakımdan idare hukuku tümelinden vergi hukuku tikeline geçişe imkân verecek şekilde örf ve âdetin ve idari teâmüllerin bir aslî veya tâli kaynak ve hatta bir hukuk kaynağı olma yönünün öncelikli olarak tartışılması doğru bir yaklaşım olacaktır.

#### 3.1. Örf ve Âdetin İdare Hukukuna Kaynak Olma Vastfı: Doktriner Bakış

Örf ve âdetin, ‘*idare hukuku açısından bir hukuk kaynağı olma*’ yönü tartışmalıdır. Nitekim örf ve âdeti, idare hukuku açısından bir kaynak/hukuk kuralı olarak gören görüşler (Akgüner, 2021, s. 145; Akyılmaz, Sezginer ve Kaya, 2016, s. 48; Atay, 2021, s. 51; Giritli ve ark., 2015, s. 237; Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 27; Günday, 2011, s. 33; Kalabalık, 2016, s. 18; Onar, 1966, s. 413) yanında, aksi yönde yani kaynak olarak kabul etmeyen görüş de (Gözler, 2009, s. 67) bulunmaktadır. Bir başka tartışma da örf ve âdetin bir hukuk kaynağı olarak kabul edilmesi halinde ‘*aslî kaynak mı yoksa talî kaynak mı olduğu*’ yönündedir. Nitekim örf ve âdete yönelik *aslî ve talî kaynak ayırımına gitmeksizin yalnızca idare hukukunun kaynağı olarak görenler* (Akyılmaz ve ark., 2016, s. 48, 87-88; Günday, 2011, s. 33; Kalabalık, 2016, s. 18; Onar, 1966, s. 413) yanında *aslî kaynak* (Akgüner, 2021, s. 142-145, 189; Giritli ve ark, 2015, s. 181-182, 185, 233-234, 237-238; Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 27, 132) veya *talî kaynak olarak* (Atay, 2021, s. 51-53, 77) değerlendirilen görüşler söz konusudur. Giriş niteliğindeki bu açıklamalar ışığında idare hukuku açısından örf ve âdetin kaynak olmak vasfına yönelik görüşlere değinmek, vergi hukuku açısından yapılacak açıklamalara temel teşkil etmesi bakımından faydalı olacaktır.

*Onar*'a göre; örf ve âdetin, idare hukukundaki yerini kanunlara ve bu sahada çıkan diğer tasarruflara bırakması nedeniyle önemini kaybetmesine rağmen idare hukuku açısından bir hukuk kuralı sayılması gerekir. Ancak idarenin bu yöndeki gereklilik iddiası, örf ve âdetten daha ziyade, sürekli olarak tekrarlamak suretiyle hukuk kuralı haline geldiğini yani hukuk kuralı kuvvetinde olduğunu belirttiği idarî teâmüller üzerinedir; ki Onar bunları da birer örf kaidesi (ve beraberinde idarenin an'ananeleri ve ahlâkiyatı) olarak değerlendirmektedir (Onar, 1966, s. 412-413). Nitekim Günday ve Kalabalık'ın görüşlerinin de Onar'ın bu değerlendirmesi istikametinde olduğu söylenebilir. Şöyle ki; *Günday ve Kalabalık*, özel hukuktaki örf ve âdetin idare hukukundaki karşılığının 'idarî teâmül ve tatbikat' olduğunu ve bunların da idare hukukunun kaynakları olduğunu kabul etmektedir (Günday, 2011, s. 33; Kalabalık, 2016, s. 18).

*Gözübüyük ve Tan*; örf ve âdeti, idare hukukunun yazılı olmayan bağlayıcı (uyulması zorunlu) kaynakları olarak değerlendirmesine rağmen, bunların kaynak niteliğinin zayıf olduğunu ifade etmektedir. Ancak Gözübüyük ve Tan, 'gelenek hukuku' bahsinde yer verdikleri idarî geleneklerin ve idarî uygulamaların, taşınması gereken özelliklerden yoksun olması nedeniyle gelenek hukuku (ve dolayısıyla da örf ve âdet) niteliğine ulaşamadığını da savunmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 27, 132). *Akyılmaz, Sezginer ve Kaya* (refere ettikleri ilgili kanunlarda yer alan hükümlerden hareketle) örf ve âdeti; 'destek norm' olarak niteleyerek sınırlı da olsa idare hukukun (şekli) kaynakları arasında kabul etmekte ve tıpkı Gözübüyük ve Tan gibi 'örf ve âdet (gelenek hukuku)' bahsinde idarî teâmül/uygulamaların örf ve âdet hukuku kuralı haline dönüşemediğini belirtmektedir (Akyılmaz ve ark., 2016, s. 48, 87-88).

*Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk*; örf ve âdeti (gelenek ve göreneği); 'gelenek hukuku (örf ve âdet hukuku)' sınıflandırmasında 'idarî teâmüller', 'idarî uygulamalar' ve 'idarî gelenek (ve görenekler)' şekliyle ve yazılı hukuka aykırı olmamak kaydıyla idare hukukun yazılı olmayan bağlayıcı kaynakları olarak kabul edip normlar hiyerarşisinde idarenin düzenleyici işlemlerinden (yönetmelik, tebliğ, genel tebliğ, sirküler, genelge vd.) sonra, ancak yargısal içtihatlardan önce konumlandırırmaktadır (Giritli ve ark., 2015, s. 185). Diğer görüşlerden farklı olarak, idare hukuku özelinde örf ve âdetin normlar hiyerarşisinde açıkça konumlandırılmış olması, bunların tartışmalı kaynak olma vasfını daha da tartışmalı hale getirebilecektir. Hukuk öğretisindeki genel kabule göre; yazılı hukuk kuralları arasındaki astlık üstlük ilişkisini ortaya koyan normlar hiyerarşisinde, her norm kendinden üstün olan bir normdan çıkarılır ve alt basamaktaki norm üst basamaktakine aykırı olamaz. Dolayısıyla her bir hukuk kuralının varlık kaynağı ve sebebi bir üst hukuk kuralıdır (Atay, 2021, s. 52; Gözler, 2009, s. 67). Bu bilgiye ek olarak hiyerarşideki astlık ve üstlük ilişkisinde; daha az soyut (ast) olan norm daha çok soyut olan (üst) norma aykırı olamayacağı için hukuk kuralları en az soyut olandan en çok soyut olan doğru uygulanır (Akyılmaz ve ark., 2016, s. 48). Dolayısıyla örf ve âdetin hiyerarşik olarak idarenin düzenleyici işlemlerinden sonra ve yargısal içtihatlardan önce geldiği kabul edilecek olması halinde, örf ve âdetin bu tip düzenleyici işlemlerden (ve diğer üst normlardan) çıkarıldığı yönünde şüpheli bir sonuca ulaşılabilir. Ayrıca idarî işlemlerin yargısal denetiminde, uygulamaya konu ilgili idarî işlemin en yakın üst norma uygunluğu araştırılır (Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 28). Dolayısıyla örf ve âdetin hiyerarşik olarak yargısal içtihatlardan önce gelmesi halinde, örf ve âdete (veya idarî teâmüllere) dayanarak yapılan idarî işlemin yargısal olarak denetlenememesi gibi hatalı bir mantıksal sonuca ulaşılacak ve ilaveten bir önceki cümlede de belirtildiği üzere örf ve âdetin kaynağının idarenin düzenleyici işlemlerinde aranması gerekecektir. Meseleye idarî teâmüller bağlamında yaklaşıldığında ise bu sefer de idarî teâmüllerin yönetmelik, tebliğ, genel tebliğ, sirküler, genelge gibi düzenleyici idarî işlemlerden çıkarıldığı ve dolayısıyla da örf ve âdet hukukundan doğan bir kaynak olamayacağı

sonucuna ulaşılacak, bu da sonuç olarak idare ve vergi hukuku açısından örf ve âdetin (kanunlarla açıkça belirtilmediği sürece) bir kaynak olarak kabul edilemeyeceği görüşünü güçlendirecektir. Ki tespit edilebildiği kadarıyla Giritli, Bilgen ve Akgüner (2015, s. 185), Akgüner (2021, s. 145) ve Ulusoy (2020, s. 60) haricinde doktrinde, idare hukuku açısından örf ve detleri normlar hiyerarşisi içerisinde açıkça konumlandırın başka görüş bulunmamaktadır. Bu yönüyle idare hukuku açısından tartışmalı bir hukuk kuralı olan örf ve âdetin, normlar hiyerarşisinde astlık-üstlük noktasında konumlandırılmasından kaçınıldığı söylenebilir. Nitekim Onar'a göre; örf ve âdet çerçevesinde idarî teâmül, normlar hiyerarşisi gereğince yazılı bir hukuk kuralından önce gelemez ve ondan daha zayıf olduğu için ona aykırı olamaz. Nitekim aksi bir durumdaki idarî teâmül ortadan kalkar (Onar, 1966, s. 414).

Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk'in örf ve âdetin idare hukuku açısında kaynak olarak değerlendirilmesi görüşüne kalınan yerden devam edilecek olursa; bu görüş sahipleri örf ve âdeti, idare hukuku özelinde yazılı hukukun boş bıraktığı hal ve alanlarda yine yazılı hukukun yorumlanmasına ve anlaşılmasına yardımcı olacak bir kaynak olarak değerlendirmektedir. Örneklendirme yapmak suretiyle, yazılı metinleri eskiden beri belirli şekillerde yorumlayıp bu yoruma göre uygulama yapan idarelerde örf ve âdet hukukunun (gelenek hukukunun) meydana getirilmiş olacağını; aksi bir yorumun veya uygulamanın ise hukukî güvenlik ve istikrar ilkelerini ve düzenli idare anlayışını zedeleyeceğini ifade etmektedir (Giritli ve ark., 2015, s. 181-182, 185, 233-234, 237-238).

*Akgüner*; rf ve âdeti (gelenek ve göreneği); 'gelenek hukuku' adlandırmasıyla idare hukukunun *yazılı olmayan bağlayıcı kaynakları* şeklinde değerlendirmekte ve tıpkı Giritli, Bilgen, Akgüner ve Berk gibi normlar hiyerarşisinde idarenin düzenleyici işlemlerinden sonra ve ancak yargısal içtihatlardan önce konumlandırmakta, sıralamaktadır. Bu yönüyle idare hukuku açısından örf ve âdetin kendini 'idarî gelenek ve görenekler' ile 'idarî uygulamalar' şeklinde gösterdiğini ne sürerek, idarî temlleri birer örf ve âdet olarak nitelemektedir. Devamında ise yazılı hukuka aykırı olmamak kaydıyla, yazılı hukukun boş bıraktığı durumlarda ve alanlarda, yazılı hukukun yorumlanmasına ve anlaşılmasına yardımcı bir kaynak olduğunu ifade etmektedir (Akgüner, 2021, s. 142-145, 189).

*Atay*; rf ve âdeti, 'örf ve âdet hukuku' sınıflandırmasında 'idarî teâmüller' şekliyle ve mevzuata aykırı olmamak kaydıyla idare hukukunun *yazılı olmayan yardımcı kaynakları* olarak kabul etmektedir (Atay, 2021, s. 51-53, 77).

Dikkat çekici ve diğer görüş sahiplerinden farklı bir görüş olarak *Gözler*; rf ve âdeti, idare hukukunun yazısız asıl kaynaklar arasında sınıflandırmakla birlikte, Meden Kanun'un 1'inci maddesindeki benzer bir hükmün kamu hukuku genelindeki ve dolayısıyla da idare hukuku özelindeki bir kanunda yer almaması nedeniyle kaynak olarak kabul etmemektedir. Buna karşın *Gözler*, idare hukuku alanında örf ve âdet hukuku ile bağlantı kuran bir kanunun (Köy Kanunu'nun 89'uncu maddesini tekil bir örnek vermek suretiyle) olması halinde ise örf ve âdet hukukunun uygulanabileceğini yani idare hukukuna kaynak teşkil edebileceğini de kabul etmektedir. Ayrıca kanunların örf ve âdet hukukuna değil de kendi hükümlerinin uygulanması konusunda örf ve âdete gönderme yapması halinde, idarî yargı organlarının bu şekildeki örf ve âdetin anlam ve kapsamı konusunda karar vermek zorunda kalabileceğini belirtmiştir (*Gözler*, 2009, s. 67-71).

### **3.2. İdarî Teâmüllerin İdare Hukukuna Kaynak Olma Vasfı: Doktriner Bakış**

Henüz rf ve âdet hukuku kuralı gücü ve niteliğine kavuşmamış davranış biçimleri olan teâmüllerin, yazılı bir hukuk kuralına veya hukuka kaynak olarak görülen örf ve âdete dayanmadığı sürece hukukî bağlayıcılıkları yoktur (Aşık, 2013, s. 333). O halde *'idare hukuku doktrininde*

(*vergi hukukuna yönelik yapılacak açıklamalara dayanak olması açısından*) idarî teâmül ne şekilde konumlandırılmaktadır ve idare hukuku açısından bir kaynak olarak değerlendirilmekte midir? Bu soruya öncül cevap olabilmesi açısından, doktrinde net bir cevabın verildiğini söylemek güçtür.

Doktrinde ‘idarî teâmül ve tatbikat’ (Gözler, 2009, s. 71; Günday, 2011, s. 33; Kalabalık, 2016, s. 18; Sancakdar ve ark., 2021, s. 104), ‘idarî gelenek’ ve ‘idarî uygulamalar’ (Giritli ve ark., 2015, s. 237; Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 132) gibi adlarla da anılan **idarî teâmül**; idarelerin önüne gelen belirli konulara ve sorunlara yönelik olarak –yasal bir zorunluluk olmamasına rağmen – geçmişten bugüne kadar tekrarlayarak uygulayageldiği istikrar kazanmış tutum, hareket tarzı, davranış, uygulama veya yorumlarıdır (Atay, 2021, s. 77; Giritli ve ark., 2015, s. 238; Gözler, 2009, s. 71; Günday, 2011, s. 33; Kalabalık, 2016, s. 18; Onar, 1966, s. 41). Bu tanımdan hareketle örf ve âdet hukukunun idare hukukuna (tartışmalı) bir tür yansıması olarak idarî teâmüllerin özelliklerini maddeler halinde saymak faydalı olacaktır:

- Üst hukuk kurallarına açık ve kesin şekilde aykırı olmamak (Gözler, 2009, s. 72; Günday, 2011, s. 33-34);
- Yazılı hukukun boş bıraktığı alanlarda ve durumlarda yardımcı bir hukuk kaynağı olmak (Giritli ve ark., 2015, s. 237);
- Aslî bir güce sahip olamamak, yani yasal ve idarî düzenlemelerin ve yargısal içtihatların müdahale etmediği alanlarla sınırlı usûlî mahiyetteki kurallardan ibaret kalmak (Kalabalık, 2016, s. 19).
- “İlgililer açısından öngörülebilir olmak;
- Eskiden bugüne kadar süregelen, yeterince yerleşmiş ve istikrar kazanmış olmak” (Ulusoy, 2020, s. 83);
- “Tekrarlanmak suretiyle objektifleşmek (yani idarenin iradesinden zamanla bağımsızlaşma) ve yine objektif bir şekilde değiştirilebilmek;
- Herkese tarafsız ve eşit olarak uygulanmak ve aynı şekilde sürdürülüp değiştirilmemek” (Onar, 1966, s. 413-414).

Uzun zamandır süregelen idarî teâmüllerin, günün gereklerine yani değişen koşullara göre değiştirilip yeni düzenlemelere gidilmesinde hukukî bir engel bulunmamaktadır (Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 133). Nitekim idareler, hizmet gereklerine ve değişen koşullara göre yeni düzenlemeler yapabilmek amacıyla eski uygulamalarından vazgeçebilir (Danıştay 8. Daire, 1995; Gözler, 2009, s. 72). Buna karşın hukukî güvenlik, düzenli idare ve istikrar ilkelerine ters düşeceği ve hukuka aykırı olacağı gerekçesiyle, idarenin üst hukuk kurallarına açık ve kesin şekilde aykırı olmayan teâmül ve uygulamalarından haklı bir neden olmaksızın, yersiz ve gereksiz şekilde ayrılmasının doğru ve geçerli görülmediğine ilişkin görüşler bulunmaktadır (Atay, 2021, s. 77; Giritli ve ark., 2015, s. 238; Günday, 2011, s. 33-34; Kalabalık, 2016, s. 18; Sancak ve ark., 2021, s. 104). Ancak yasal idare ilkesi gereğince, mevzuata aykırı olan idarî teâmüllere dayanmak suretiyle idarî sorunlar çözümlenmeyeceği gibi, mevzuatta yapılan değişikliklerin idarî teâmüllere uymadığı gerekçesinden hareketle idarî teâmüllerin uygulanması da sağlanamaz (Atay, 2021, s. 77).

İdarî teâmüllere yönelik cevaplanması gereken asıl soru “*idarî teâmüllerin bir örf ve âdet kuralı olarak veya örf ve âdet hukuku kapsamında kabul edilip edilemeyeceğidir*”. Özellikle bu soruya cevap aranırken gözetilen problematik amaç, idare teâmüllerin bağlayıcı olup olmadığıdır. Nitekim idarî teâmüller idare hukukunun kaynağı olarak kabul edilecek olursa, idarî teâmüllere aykırı olduğu iddia edilen bir idarî işlemin iptale konu edilmesinin yolu açılacaktır. Oysa Gözler’e göre; idare mahkemeleri, idarenin yaptığı bir işlemi, bu işlem hukuka aykırı olmadıkça,

sırf idarenin eski uygulamalarına aykırı olduğu için iptal edemez (Gözler, 2009, s. 72). Buna karşın Onar'a göreyse; idarelerin geleneklerini ve kurallarını içerisine alacak şekilde görülebilen ve hukuk kuralı kuvvetinde görülen idarî teâmüllere aykırı tasarrufların iptale konu edilmesi gerekir (Onar, 1966, s. 413). Dolayısıyla iki farklı görüş perspektifini vererek bilimsel kanaatimizi ortaya koymanın doğru olduğu kanaatindeyiz.

Yukarıdaki bilgiler ışığında Onar (1966, s. 414), Günday (2011, s. 33), Giritli ve ark. (2015, s. 237), Atay (2021, s. 77) ve Lütfi Duran (nakleden Gözler, 2009, s. 71) idarî teâmülleri, özel hukukun yazılı olmayan kaynağı olan örf ve âdetin (örf ve âdet hukukunun, gelenek hukukunun) idare hukukuna yansması (veya karşılığı) olarak görürken; Gözübüyük ve Tan (2021, s. 132), Akyılmaz ve ark. (2016, s. 87) idarî teâmüllerin varlığını kabul etmekle birlikte bunların gelenek hukuku niteliğine veya örf âdet hukuku kuralı haline ulaşamadığı görüşünü benimsemiştir. Gözler ise örf ve âdetin idare hukukuna kaynak olma yönündeki görüşü ile uyumlu ve istikrarlı olarak, 'idarî teâmül ve tatbikat'ın özel hukuktaki örf ve âdete karşılık geldiği görüşünü yanlış bulmaktadır (Gözler, 2009, s. 72).

Tarafımızca da benimsenen görüş, idarî teâmüllerin birer örf ve âdet hukuku kuralı olmadığı yönündedir. Nitekim öncelikli olarak bir örf ve âdetin hukuk kuralı niteliğine ulaşabilmesi için, uzun süreden beri uygulanması, toplumda uyulması zorunlu olduğu konusunda genel bir inancın doğması ve yargı yerlerinde hukuk kuralı olarak benimsenmesi gerekir (Gözübüyük ve Tan, 2021, s. 132). Diğer bir anlatımla; "Örf ve âdetin Hukukta Kaynak Olma Özelliği" bahsinde değinildiği üzere; bir örf ve âdetin hukuk kuralı olarak değerlendirilebilmesi için belirli bir çevrede **başlangıcı bilinmeyecek kadar uzun bir zamandan beri deneyimlenmesi**, tekrar edilmesi ve yaygın olarak kullanılması, hukukun bir parçası haline gelmesi, devlet tarafından desteklenmesi ve hukuk düzeni tarafından müeyyidelenmesi gerekir. Ancak idarî teâmüllerin bu özelliklerin tamamını karşıladığı söylenemez. İkinci olarak Gözler'in de açıklayıcı şekilde ifade ettiği üzere; genel olarak kamu hukukunda özel olarak da idare hukukunda idarî teâmüllere gönderme yapan kanun bulunmadığı için bunların birer hukuk kuralı olarak geçerliliği yoktur ve bu yönüyle de idare hukukunun kaynağı olarak kabul edilmesi çok da mümkün değildir (Gözler, 2009, s. 72).

#### 4. Vergi Hukukunda Örf ve Âdetin ve İdarî Teâmüllerin Yeri

Pozitif hukukun kaynakları, emredici ve bağlayıcı yönleriyle, yeni norm koyup koymamasına göre aslı (esas, bağlayıcı, birincil) ve talî (yardımcı, ikincil) kaynaklar şeklinde ikili bir tasnife konu edilebilmektedir. Vergi hukukunda pozitif hukukun kaynakları bir bütün halinde geçerli olsa da bu kaynakların bir kısmı vergi hukukunun kendine özgü niteliği gereğince ayrışık özellikler taşıyabilmekte, pozitif hukuktakilere ek olarak kendine özgü bazı tâlî kaynaklardan da oluşabilmektedir (Öncel, Kumru, Çağan ve Göker, 2021, s. 15). Bu yönüyle vergi hukukunda kaynaklar; hiyerarşik bağlayıcılıkları olan ve yeni bir vergi normu koyan **aslı kaynaklar** yasama, yürütme ve yargı organından doğan kaynaklardan oluşurken; vergilerin kanunîliği ve kıyas yasağı gereğince, vergilendirmeye yönelik yeni bir norm koymayıp, doğrudan açıklayıcı, yardımcı ve ikincil nitelikte olan yargı ve yürütme organından doğan kaynaklar **talî kaynakları** teşkil etmektedir. Bu ikili tasnife anayasa, uluslararası vergi anlaşmaları ve kanunlar *yasama organından*, Cumhurbaşkanlığı kararnameleri, Cumhurbaşkanlığı kararları, yönetmelikler, bakanlık kararları ve düzenleyici (bağlayıcı) genel tebliğler *yürütme organından*, Anayasa Mahkemesi kararları ve içtihadı birleştirme kararları ise *yargı organından* kaynaklanan aslı kaynaklar olarak sayılmaktadır. İdarî işlem anlamında kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliği taşımayan açıklayıcı genel tebliğler, sirkülerler, genelgeler (veya genel yazılar), izahlar ve özgelgeler (muktezalar) *yü-*

*rütme organından* ve Anayasa Mahkemesi kararları ve içtihadı birleştirme kararları dışında kalan yargı kararları (yargısal içtihatlar)<sup>1</sup> (Danıştay Dava Daireleri Kurulu, Danıştay Dairesi, Bölge İdare Mahkemesi ve Vergi Mahkemesi Kararları) *yargı organından* doğan vergi hukukunun talî kaynaklarıdır (Karakoç, 2019, s. 77-102; Mutluer, 2011, s. 36; Oktar, 2018, s. 32-47; Öncel ve ark., 2021, s. 15-20; Şenyüz ve ark., 2021, s. 17-48).

Örf ve âdetin vergi hukukuna kaynak olma yönü, doktriner olarak tartışmaya açık bir konudur. Kimi görüş sahiplerince örf ve âdet vergi hukukunun aslı (bağlayıcı) kaynakları arasında gösterilirken (Şenyüz ve ark. 2021, s. 41), kimilerince talî kaynaklar arasında sayıldığı (Karakoç, 2019, s. 102), aslı ve talî kaynak ayrımı dışında ‘dolaylı kaynak’ (Öncel ve ark, 2021, s. 21), ‘diğer kaynak’ (Bilici, 2020, s. 39; Mutluer, 2011, s. 36; Öner, 2020, s. 42; Taşkan, 2021, s. 58-59) veya ‘zayıf işlevli kaynak’ (Kırbaş, 2015, s. 45) şeklinde sınıflandırıldığı ya da hiçbir şekilde kaynak olarak sayılmadığı (Aksoy, 2010, s. 11-18; Oktar, 2018, s. 32-47; Saban, 2015, s. 15-40) gözlemlenmektedir. İdarî teâmüllerin vergi hukukuna kaynak olma yönü ise vergi hukuku doktrininde detaylı tartışma ve çalışmalara henüz konu edilmemiştir. Vergi hukuku doktrininde idarî teâmüllerle yönelik bu boşluğun idare hukuku doktrininden istifade etmek suretiyle doldurulması, yöntem olarak doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu yönüyle çalışmanın nirengi noktasını ve konusunu teşkil eden bu başlık altında; öncelikli olarak örf ve âdetin vergi hukukuna kaynak olma yönü ilgili vergi kanunlarındaki hükümlerden yola çıkılarak ele alınacak ve devamında ise “İdare Hukukunda Örf ve Âdetin ve İdarî Teâmüllerin Yeri” bahsindeki doktriner tartışmalar istikametinde ve vergilerin kanuniliği ilkesi, kanunî idare ilkesi ve hukuk güvenlik ilkesi (ve alt ilkeleri) perspektifinde vergi hukukunda idarî teâmüllerin kaynak olma yönü değerlendirilecektir.

#### 4.1. Örf ve Âdetin Vergi Hukukuna Kaynak Olma Vasfı

Vergilendirmeye yönelik düzenlemelerin gerek bireyler gerekse de devlet açısından, örf ve âdet gibi kendiliğinden doğan, yayılan ve zamanla yerleşen, zamana ve mekâna göre değişebilen veya terkedilebilen, açık ve kesin olarak tespiti her zaman mümkün olamayan kurallara bağlanması kanunilik ilkesi ile bağdaşmayacağı için bunların vergi hukukuna kaynak olma yönü çok zayıf kalmaktadır (AYMGK, 1965; Karakoç, 2019, s. 103). Nitekim “Örf ve Âdetin İdare Hukukuna Kaynak Olma Vasfı” bahsinde değinildiği üzere, örf ve âdetin idare hukuku açısından bir kaynak olarak değerlendirilebilmesi için idare hukuku alanındaki kanunlarda örf ve âdete gönderme yapılması gerekmektedir. Aynı durum vergi hukuku için de geçerlidir. Dolayısıyla örf ve âdetin vergi hukuku açısından kaynak olması açısından temel dayanak, vergi kanunlarında örf ve âdete yapılan açık göndermeler olacaktır. Bir diğer anlatımla; vergi kanunlarında örf ve âdete, açıkça gönderme yapılması halinde ise bunların vergi hukukunun bağlayıcı kaynakları arasında düşünülmesi gerekecektir (Mutluer, 2011, s. 37; Taşkan, 2021, s. 59). Bu durumu Şenyüz, Yüce ve Gerçek isabetli şekilde şöyle ifade etmiştir: “... *vergi hukukunda örf ve âdetin kaynak olmaması kural, kural olması ise istisnadır...*” (Şenyüz ve ark., 2021, s. 41). Ancak örf ve âdetin –istisnai de olsa– vergi hukuku açısından hukuk kuralı olduğuna yönelik hükümlerin Vergi Usul Kanunu’nda (VUK’da), Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu’nda (VİVK’da) ve Gelir Vergisi Kanunu’nda

<sup>1</sup> Gözler; idare hukukunun tedvin edilmiş bir hukuk olmadığından bahisle, pek çok alanının kanunla düzenlenmediği yani temel prensiplerini düzenleyen bir kanundan yoksun olduğu için bu boşluğun idarî yargıda içtihatlarla doldurulduğunu söylemekte ve bu nedenle de yargısal içtihatların aslı kaynak olduğunu söylemektedir (Gözler, 2017, s. 185). Vergilendirmenin de birer idarî işlem olması ve vergi yargısının idarî yargı içerisinde yer alması bakımından yargı kararlarının ve yargısal içtihatların vergi hukukunun aslı veya talî kaynağı olma meselesi ayrı bir çalışmaya konu olacak bir tartışmadır.

(GVK'da) yer bulduğu görülmektedir. Dolayısıyla VUK, VİVK ve GVK'da kendisine atıf yapılan örf ve âdet, hukuk düzeni tarafından tanındığı ve geçerliliğini bir başka hukuk kuralından aldığı için bunları '**hukukî örf ve âdet kuralları**' olarak değerlendirmek ve yazılı hukuk kurallarından bir farkının olmadığını kabul etmek gerekir.

Vergi Usul Kanunu'nun 'Tevsiki Zaruri Olmayan Kayıtlar' başlıklı 228'inci maddesinin 1'inci fıkrasında; ispat edici kâğıt aranıp aranmaması hususunda örf ve âdet temel dayanak olarak gösterilmiş, bu yönüyle de örf ve âdete göre bir belgeye dayandırılması alışıldık (mutat) olmayan ayrılmış (müteferrik) giderler için ispat edici kâğıt aranmayacağı hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla hangi ayrılmış giderlere yönelik olarak ispat edici kâğıt aranacağı ve hangileri içinse aranmayacağı konusunda örf ve âdete bakılarak karar verilmesi gerekecektir. Ki bu hüküm de örf ve âdeti vergi hukuku açısından bağlayıcı bir kaynak haline getirmektedir.

Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu'nun 'İstisnalar' başlıklı 4'üncü maddesinde; örf ve âdete göre verilmesi alışıldık olan gayrimenkuller dışındaki hediyeler, cihazlar, yüzgörümlükleri ve drahomalar veraset ve intikal vergisinden istisna edilmiştir. Dolayısıyla her bölgenin ve mahallin gelenek ve görenekleri değişkenlik gösterdiği için hangi hediyelerin ve cihazların, verilmiş şekilleri farklılık arz eden yüzgörümlüklerinin ve drahomaların veraset ve intikal vergisinden istisna edileceği kanunda tek tek sayılmak yerine, örf ve âdet bu noktada dayanak olarak alınmıştır. Ve yine bu hükme dayalı olarak örf ve âdet, vergi hukuku açısından bağlayıcı bir kaynak haline getirilmiş olmaktadır.

Gelir Vergisi Kanunu'nun 'Zirai Kazançta Vergileme' başlıklı 53'üncü maddesinin 4'üncü fıkrasında "... *Gerek şahsi işletmesi gerekse dahil bulunduğu ortaklıklar müstakilen işletme büyüklüğü ölçüsünün altında kaldığı halde, kendisine ait işletmenin ve ortaklıklardaki payların toplamı ... ölçüyü aşan çiftçiler gerçek usulde vergilendirilir. Payları toplamı ölçülerini aşmayan diğer ortaklar tevkifat yoluyla vergilendirilirler. Yarıcılık ortaklık sayılır...*" hükmüne yer verilmiştir. Anılan madde hükmünde ortaklığa denk sayılan yarıcılık (veya ortakçılık), tarım alanında karşılaşılan mahallî bir tür adi ortaklık uygulamasıdır. Bu uygulamada yarıcı (veya ortakçı) emeğini, tarla sahibi ise toprağından faydalanma hakkını ortaklığa sermaye olarak getirmekte ve elde edilen mahsul veya tutarı da ortaklar arasında paylaşmaktadır (Yargıtay 3. HD, 2019). Anayasa Mahkemesi tarafından bu ortakçılık ve yarıcılık, meslekî alanda ortaya çıkmış bir örf ve âdet kuralı olarak kabul edilmiştir (AYMGK, 1975). Dolayısıyla GVK'da da yarıcılığa yer verilip örf ve âdete zımnen de olsa atıf yapılmak suretiyle, vergi hukukuna kaynak olma yönü ortaya konulmuştur.

Vergi hukuku noktasında; her ne kadar VUK, VİVK ve GVK haricinde örf ve âdete yönelik başkaca açık bir hüküm bulunmasa da VUK, Katma Değer Vergisi Kanunu (KDVK), Harçlar Kanunu (HK), Damga Vergisi Kanunu'nda (DVK'da) ticari teâ Müllerlere gönderme yapıldığı görülmektedir. Bu noktada ticari teâ Müllerlere değinmek ve sonrasında ise "Teâ Müller ve Örf ve Âdet İlişkisi" bahsinde yer verilen bilgiler ışığında 'ticari teâ Müllerlerin' vergi hukukuna kaynak olma yönüne değinmek faydalı olacaktır. Bu yönüyle **ticarî teâ Müller** –Türk Ticaret Kanunu'nun 2'nci maddesi çerçevesinde– ticari örf ve âdet olarak kabul edilmedikçe uyuşmazlıkların çözümünde uygulanamayan (mahkemenin yargısına esas olamayan), yalnızca irade beyanlarının yorumunda dikkate alınabilen ve örf ve âdet seviyesine çıkmamış kurallardır (TTK, m. 2; Topçuoğlu, 2003, s. 126). Dolayısıyla örf ve âdet gibi hukukun kaynağı olmadığı için uygulanması zorunlu hukuk kuralı haline gelemeyen ticari teâ Müllerler, kanun tarafından kendisine açıkça atıf yapılmadıkça ticari ilişkilerde doğrudan bir etkiye ve bağlayıcılığa sahip olmayan fiili yorum aracı niteliğindedir (Aşık, 2013, s. 333). Her ne kadar ticarî teâ Müllerler, örf ve âdetler ile müsavi olmasa da ticarî hayatta fiilî bir düzen tesis ettikleri için uygulamada göz ardı edilmezler (Topçuoğlu, 2003, s. 126).

Ticari teâmüllerin vergi hukukundaki yeri ve kaynak olma vasfına geri dönülecek olursa; VUK'un 45'inci maddesinde zirai kazanç ölçülerini oluşturan unsurlardan biri olan ortalama satış fiyatının, zirai mahsulün ticari teâmüle göre her bir satış birimi üzerinden tespit edildiği, KDVK'nın 25'inci maddesinde teslim ve hizmet işlemlerinde fatura ve benzeri vesikalarda gösterilen ticari teâmüllere uygun miktardaki iskontoların KDV'nin matrahına dahil olmadığı, Harçlar Kanunu'nun 123'üncü maddesinde ve Damga Vergisi Kanunu'nun (2) Sayılı Tablonun IV-Ticari ve Medeni İşlerle İlgili Kağıtların 48'inci sırasında sayılan ürünlerin yurt dışında tanıtım ve pazarlamasını sağlamak amacıyla miktarı ticari teâmüllere uygun örnek ürünlerin harçlardan ve bu ürünlere yönelik düzenlenen kağıtların damga vergisinde istisna edildiği görülmektedir. Dolayısıyla her ne kadar birer örf ve âdet olarak kabul edilemeye de ticari teâmüllerin VUK'da zirai kazanç ölçülerine ilişkin hesaplamaların yapılmasına, KDVK'da vergi matrahının tespit edilmesi, HK ve DVK'da ise istisnanın uygulanmasına esas olması, bunları vergi hukuku açısından bir sınırlı kaynak haline getirmiş olmaktadır.

#### **4.2. İdarî Teâmüllerin Vergi Hukukuna Kaynak Olma Vasfı: İlkesel Bakış**

İdarî teâmüllerin idare hukuku ve dolayısıyla da vergi hukuku açısından bir kaynak ol(a)ma(ma) yönü doktrindeki görüşler istikametinde tartışılmalı olsa da vergilerin kanuniliği, kanunî idare ve hukukî güvenlik ilkeleri anılan tartışmayı belirgin bir sonuca ulaştırma yönünden potansiyel bir avantaj sağlamaktadır. Nitekim idarenin her tür işlem ve eyleminin kanunlara dayanması ve kanunlara aykırı olmaması ve dolayısıyla da vergilendirmeye yönelik kuralların ve bu kurallara dayanılarak yapılan faaliyetlerin yazılı hukuk kurallarına dayanması gerektiği kadar, hukukî güvenlik gereğince idarelerce gerçekleştirilen işlem, eylem, davranış ve düzenlemelerin istikrarlı, belirli, öngörülebilir, eşitlikçi, kazanılmış hakları koruyucu ve haklı beklentileri karşılayıcı olması da beklenir. Dolayısıyla idarî teâmüllere kanunlarda veya kanunlara eşit olan öteki hukuk kaynaklarında açıkça yer verilmemiş olması tek başına bizleri bunların hukuk kaynağı olmadığı vargısına ulaştıramayacağı gibi, yalnızca hukukî güvenlik ilkesi perspektifinden yaklaşarak idarî teâmüllerin idare ve vergi hukukunun kaynağı olarak görülmesi sonucuna da götüremeyecektir. Bu bilgiler ışığında, kanunî idare ilkesi, vergilerin kanuniliği ilkesi ve hukukî güvenlik ilkesine yönelik açıklayıcı bilgi verildikten sonra idarî teâmüllerin vergi hukuku açısından bir kaynak olarak kabul edilip edilemeyeceği meselesini ele almak doğru bir yöntem olacaktır. Konuya geçmeden önce bir hususu önemle belirtmekte fayda görüyoruz. Önceki bahislerde de müteaddit kereler ifade edildiği üzere, idarî teâmüllerin idare hukukuna dolayısıyla da vergi hukukuna kaynak ol(a)ma(ma) yönü her ne kadar tartışılmalı olsa da özellikle hukukî güvenlik ilkesi çerçevesinde Anayasa Mahkemesi'nin ve Danıştay'ın muhtelif kararlarında idarî istikrar, hukukî istikrar, hukukî belirlilik, hukukî öngörülebilirlik, kazanılmış hakların korunması ve haklı beklentilerin korunmasına yönelik hükümleri, bu yönde bir kanaat oluşturma konusunda önemli ve faydalı bir zemin sağlamaktadır. Dolayısıyla özellikle hukukî güvenlik ilkesi ve alt ilkeleri bağlamında yüksek yargının kararlarında yer verilen tanım ve açıklamalardan istifade edilmesi yöntemi tercih edilmiştir. Bu istikamette de (vergi) idare(si)nin takdirine bırakılmış alanlarda istikrar kazanmış uygulamalar vergilendirmeye yönelik idarî teâmüller olarak ele alınmış ve nihai değerlendirme idarenin takdir yetkisi üzerinden yapılmıştır.

##### **4.2.1. Kanunî İdare İlkesi**

Devlet organlarının ve idarenin kendini hukukla bağlı hissetmesi ve hukuka saygı duyması esas olduğu için, kural tanımaz ve hukuksal düzenden yoksun idareden söz edilemez. Dolayısıyla



la idare edilenler kadar idare edenlerin de hukuk kurallarına bağlı olması günümüz çağdaş demokrasilerinde hukuk devleti (hukukun üstünlüğü) anlayışının esasını teşkil etmektedir (Giritli ve ark., 2015, s. 78-79). Bu yönüyle **hukuk devleti**, vatandaşların hukukî güvence altında olduğu, devletin işlem ve eylemlerinin hukuk kurallarına bağlı kılındığı siyasal sistemdir. Bu yönüyle idarenin hukuka bağımlılığını gerekli kılan hukuk devletinde, idarenin tüm işlem ve eylemleri yasalara dayanmak zorundadır (Atay, 2021, s. 89-90, 112). Hukuk devletinde idareye düşen görev, yasama tarafından kabul edilip yürürlüğe giren kanunları uygulamak, emredici hükümlerini değiştirmeden yerine getirmektir. İdare, hukuk devletinin bir unsuru olan **kanunî idare ilkesi** gereğince, tüm düzenleyici işlemlerini ve idare edilenlerle ilişkilerini kanunlara dayandırmak yani kanunları esas olmak zorundadır. Yine anılan ilke gereğince, bir kanundan kaynaklanmayan, kanunun açıkça sınırlarını çizmediği ve yetki vermediği konularda idareler düzenleme yapamaz. Aksi bir durum -kanunî idare ilkesinden kaynaklı olarak- hukuk devleti ilkesine aykırı olacaktır (Giritli ve ark., 2015, s. 79, 87-89). Dolayısıyla idarelerin işlem ve eylemlerini, mutlaka kanuna ve kanunî bir yetkiye dayandırması (*kanuna dayanma ilkesi*) ve yürürlükteki kanunların veya kanunlara eşit olan öteki hukuk kaynaklarının çizdiği sınırlar içerisinde ve onlara uygun olarak gerçekleştirilmesi (*kanuna aykırı olmama veya kanuna saygı ilkesi*) gerekir (Gözler, 2009, s. 136-138; Günday, 2011, s. 43; Kalabalık, 2016, s. 31).

#### 4.2.2. Vergilerin Kanunîliği İlkesi

Kanunî idare ilkesinin vergilendirmeye yansımaları olan vergilerin kanunîliği ilkesi, hukukî güvenlik açısından bir güvence olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla kanunî idare ilkesinin bir yansıması ve hukukî güvenlik ilkesinin güvencesi olarak, idarî teâmüllerin vergi hukuku açısından kaynak olarak kabul edilip edilemeyeceği meselesi vergilerin kanunîliği cephesinde önemle dikkate alınması gereken bir meseledir (Şenyüz ve ark., 2021, s. 29). Vergilendirmeye yönelik kuralların ve bu kurallara dayanılarak yapılan eylem ve işlemlerin yazılı hukuk kurallarına dayanması gereğini temsil eden (Taşkan, 2021, s. 59) **vergilerin kanunîliği ilkesi** Güneş tarafından; *birey yönünden* ‘temsilsiz vergi olmaz ilkesi’, ‘yasadışı vergi olmaz ilkesi’ ve ‘verginin belirgin olması ilkesi’, *devlet yönünden* ise ‘verginin alınmasının zorunluluğu ilkesi’ ve ‘verginin zorla yürütüm yoluyla alınması ilkesi’ şeklinde gruplandırılmıştır. Bireyin korunabilmesine yönelik olarak; *temsilsiz vergi olmaz ilkesi* vergi kanununun yasamanın ürünü olması ve yasamanın vergileme alanındaki yetkisini başka bir organa devredememesi, *kanunsuz vergi olmaz ilkesi* vergilerin yalnızca bu kanunlarla öngörülmesi ve düzenlenmesi, *verginin belirgin olması ilkesi* ise vergilendirmeye yönelik tüm usul ve esasların vergi kanunlarıyla yalın, kesin ve açık şekilde saptanması ve öngörülebilir olması şeklinde ifade edilebilir. Devlet yönünden; *verginin alınmasının zorunluluğu ilkesi* kanunlarla tespit edilmiş olan vergilerin mükelleflerden kesinlikle alınmasına (yani Devletin vergi salma konusunda Anayasa gereğince bağlı yetki ile yükümlendirilmesine), *verginin zorla yürütüm yoluyla alınması ilkesi* ise devletin vergiyi lüzumu hâlde cebren tahsil etme gücüne sahip olmasına işaret etmektedir (Güneş, 2011, s. 14, 17-19, 22).

#### 4.2.3. Hukukî Güvenlik İlkesi

Hukuk devletinin temel ilkelerinden olan ve kişilerin hukukî güvenliğini sağlamayı amaç edinen **hukukî güvenlik ilkesi** (Danıştay 8. Daire, 2020B) veya diğer adıyla **hukukî güvenin korunması ilkesi**; kişilerin hukukî durumunun süreceğine olan güvenleri dolayısıyla hayal kırıklığına uğratılmamasıdır. Hukukî güvenlik; bir taraftan hukuk düzeninin ve devlet faaliyetlerinin öngörülebilirliğini diğer taraftan da kişilerin hem yürürlükteki mevzuatın süreceğine hem de

devlet faaliyetlerine duyduğu güveni içerir (AYMGKK, 2011). Dolayısıyla hukukî güvenlik ilkesi gereğince hukuk normları öngörülebilir olmalı, bireyler tüm faaliyetlerinde devlete güven duyabilmeli ve idare de düzenleyici işlemlerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmalıdır (AYMGKK, 2013; Danıştay 2. Daire, 2017). Kişilerin geleceğe dönük düşünce ve kararlarında, hukuk kurallarına güvenerek hareket etmelerinin hukuken korunmasına dayanak teşkil eden (Danıştay 8. Daire, 2020A) hukukî güvenliğin sağlanabilmesi için ise idarenin tesis ettiği işlemlerde belirliliğe, istikrara ve öngörülebilirliğe ihtiyaç vardır (Danıştay 10. Daire, 2011; DİDDK, 2015A). Bu yönüyle kişilerin hukuksal ilişkiler kurarken tabi olacağı hukuk kurallarını önceden bilmesi anlamına da gelen (DİDDK, 2017; Danıştay 2. Daire, 2021) hukukî güvenlik ilkesi kapsamında idarî istikrar, hukukî istikrar, hukukî belirlilik, hukukî öngörülebilirlik, kazanılmış hakların korunması ve haklı beklenti ilkeleri idarenin tesis ettiği işlemlere güvenilmesine ve bu işlemlerin hukukî ve geçerli sebepler olmadan geri alınıp değiştirilmeyeceğine yönelik inancı destekler (Anayasa Mahkemesi 1. Bölüm, 2017; Danıştay 8. Daire, 2021).

*İdari ve Hukukî İstikrar İlkesi:* Anayasanın 124'üncü maddesi gereğince; idarelerin, düzenleme yetkisine sahip olduğu alanlarda, eski hukukî durum çerçevesinde, hak kayıplarını önleyici düzenleme yapması gerekir. Bu sayede; hukuk devleti olmanın gereği olarak üstün kamu yararı ihlal edilmeden, kişilerin hukukî güvenliği korunmakla birlikte, *idarî istikrar* da sağlanır. (Danıştay 8. Daire, 2020A). Bu yönüyle hukuk kurallarına dayanılarak kazanılan hakların korunacağı güvencesinin kişilere verilmesi anlamına gelen *idarî istikrar ilkesi* (DİDDK, 2017; Danıştay 2. Daire, 2021); hukukî güvenlik ilkesinin idarî işleyişe yansıyan yönü olup, idarenin faaliyetlerinde kişilere hukukî güvenlik sağlayan yöntemler geliştirmesini gerektirir (Danıştay 2. Daire, 2017). *Hukukî istikrar ilkesi* ise hukukun sistem olarak devamlılığını ve var olan kuralların ve uygulamasının istikrarlı olmasını ifade eder (Danıştay 8. Daire, 2021).

*Hukukî Belirlilik ve Öngörülebilirlik İlkesi:* Hukuk devleti ilkesi, devlet faaliyetlerinin ve idarenin işlem ve eylemlerinin belli ölçüde belirli olmasını yani idare edilenler tarafından önceden görülebilir olmasını zorunlu kılar (Günday, 2011, s. 45). Bu yönüyle hukukî güvenliği koruyup idarî istikrarı sağlayan *hukukî belirlilik ilkesine* göre yasal düzenlemelerin ve idarî işlem ve eylemlerin; idareler ve idare edilenler açısından herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya sebep olmayacak şekilde objektif, açık, anlaşılabilir, bilinebilir, erişilebilir, uygulanabilir ve kamu otoritelerinin keyfi ve öngörülemeyen uygulamalarına karşı da koruyucu olması gerekir (Danıştay 2. Daire, 2017). İdarî faaliyetlerin belirliliği ilkesi nedeniyle idareler, istikrar kazanmış uygulamalarından vazgeçmemeli ve kişilerin kazanılmış haklarına saygı göstermelidir (Gözler, 2009, s. 126). Belirlilik ilkesi yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukukî belirliliği de ifade etmektedir. Dolayısıyla yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliksel gereklilikleri karşılamak koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukukî belirlilik sağlanabilir. *Hukukî öngörülebilirlik ilkesi* ise kişilerin; kuralların, idarî ve yargısal uygulama ve kararların ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörerek ve planlayarak yaşamlarını sürdürebilmesini sağlar. Hukuk normlarının, uygulamanın ve mahkeme kararlarının birlikte öngörülebilir olması durumunda hukukî öngörülebilirlik gerçekleşmiş olur (Danıştay 8. Daire, 2021).

*İdarenin Takdir Yetkisi ve Eşitlik İlkesi:* Kamu hizmetlerinin hangi koşullar altında ve nasıl yürütüleceğinin önceden saptanması (DİDDK, 2015B) ve mevzuatın idarî işlem ve eylemleri bir bütün halinde ayrıntılı olarak düzenlemesi her zaman mümkün değildir. Bu noktada idarenin tüm işlemlerinde görülebilen takdir yetkisi ön plana çıkmaktadır. Bağlı yetki dışında kalan *idarenin takdir yetkisi*; kanun metninde idareye nasıl davranacağı konusunda bir şey söylenmemesi halinde söz konusu olup, idarenin serbest (özgür) hareket edebilme, karar alabilme gücünü ve olanağını

temsil etmektedir. Nitekim kanunlarda idarî işlemin sebep unsuru ‘gerekli durumlarda’, ‘zorunlu hallerde’ ve ‘yapılabilir’ gibi açık uçlu ifadelere dayandırılmışsa, bu durumda idarenin takdir yetkisine bırakılmış bir alanı var demektir. Ancak idareler, takdir yetkilerini kullanırken kamu yararı amacıyla ve hizmet gereklerine uygunlukla hareket etmelidir. Bu yönüyle ilk olarak şunu belirtmek gerekir ki; hukuk kurallarında, idarenin işlem ve eylemlerinde nasıl davranması gerektiği açıkça belirlenmişse bu noktada idarenin takdir yetkisinden değil bağlı yetkiden söz edilir. İkinci olarak takdir yetkisi kullanılırken *eşitlik ilkesine* aykırı hareket edilemez. Ki bu nedenle –kamu yararı gözetilerek– nesnel, makul ve geçerli gerekçelere dayanarak eşit durumda olanlara veya eşit durumlara eşit uygulama yapılmalıdır (Giritli ve ark., 2015, s. 125-127, 135). Üçüncü olarak gelişen durumlara ayak uydurup ortaya çıkan ihtiyaçları karşılayabilmek için düzenleyici işlemler üzerinde gerekli değişiklikleri yapmada idarelerin sahip olduğu takdir yetkisi, idarenin keyfi olarak hareket edebileceği anlamına da gelmez. Zira, takdir yetkisi ile idareye ancak hukuk kuralları içinde hareket özgürlüğü tanınmış olduğundan, yasa koyucu tarafından idareye tanınan bu yetki kamu yararı ve hizmet gereklerine, hukuk devleti, hukuk güvenliği ve kazanılmış haklara riayet ilkelerine uygun olarak kullanılmalıdır. Dolayısıyla hukukî güvenlik ilkesi gereğince; önceden oluşmuş hukuksal durumların, sonradan yapılacak işlemlerle değiştirilmesi, hukuktan beklenen güvenle bağdaşmayacaktır (DİDDK, 2015B). Son olarak idareler takdir yetkisine sahip olduğu alanlarda dahi tam bir serbestiye sahip olmayıp; *düzenli idare ilkesi* gereğince, takdir yetkilerini yönetmelik gibi idarî metinlerle objektif şekilde düzenlemek, sürekli uygulamaları ile hukukî istikrarı tesis etmek ve bu düzenleme ve uygulamalarına da uymak zorundadır (Gözler, 2009, s. 126; Günday, 2011, s. 46).

*Kazanılmış Hakların Korunması İlkesi:* Kazanılmış hakların korunması ve haklı beklenti de tıpkı belirlilik, istikrar ve öngörülebilirlik gibi hukukî güvenliğin birer unsuru ve alt ilkesidir. Dolayısıyla hukuk devletinin gereği olarak; idarî istikrar, hukukî istikrar, hukukî belirlilik ve hukukî öngörülebilirlik ilkeleri kadar *kazanılmış hakların korunması* ve *haklı beklenti ilkeleri* de idarenin tesis ettiği işlemlerde göz önünde bulundurulmalıdır. Bu bağlamda hukuk devleti ilkesinin bir gereği ve hukukî istikrarın sağlanmasında önemli araçlardan biri olan (Atay, 2021, s. 108) *kazanılmış hak*, yürürlükteki hukuka uygun olarak doğan ve böylece kişiye özgü lehte sonuçlar doğurmuş, daha sonra mevzuat değişikliği ya da işlemin geri alınması gibi durumların varlığına rağmen hukuk düzenince korunması gereken bir hakkı temsil eder (DİDDK, 2015B). Kazanılmış bir haktan söz edilebilmesi için bu hakkın, mevzuat değişikliğinden veya işlemin geri alınmasından önce yürürlükteki kurallara göre tüm sonuçlarıyla fiilen elde edilmiş olması gerekir. Önceden oluşmuş hukuksal durumların sonradan yapılacak işlemlerle değiştirilmesi, hukukî güvenlikle bağdaşmayacağı için kazanılmış haklar korunmalıdır (AYMGKK, 2013). Ancak kanunlara aykırı durumlara dayanılarak kazanılmış hak iddiasında bulunulamayacağı gibi tüm sonuçlarıyla elde edilmemiş haktan yani tamamlanmamış hukukî durumlardan dolayı kazanılmış hak iddiasında da bulunulamaz (Atay, 2021, s. 108).

*Haklı Beklenti İlkesi:* Kazanılmış hak, kişinin bulunduğu statüden doğan, kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel niteliğe dönüşmüş haktır. Her ne kadar bir statüye bağlı olarak ileriye dönük beklenen haklar kazanılmış hak niteliği taşımasa da belirli bir süreci öngören statüsel işlemlerde, kişiler nezdinde doğan haklı beklentinin hukuk devleti tarafından korunması gerekir (AYMGKK, 2013). Nitekim yapmış olduğu işlemler veya istikrar kazanmış uygulamaları ile kişileri haklı bir beklenti içerisine sokan idarenin konusu meşru ve hukukî olan bu haklı beklentiye koruması gerekir (Atay, 2021, s. 109). Bu yönüyle *haklı beklenti*; idarenin ister düzenleyici işlem ister bir taahhüt, isterse uzun süren bir uygulamasına güvenerek olsun, bireylerin çıkarlarına ya da lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmeleri anlamına gelir. Bu yönüyle yeni düzenlemelerin hukukî istik-

rarı bozmaması, hakların kullanılmasını zorlaştırmaması, doğmuş olan hakları hiçe saymaması gerekir (AYMGKK, 2011). Aynı şekilde *usulde paralellik ilkesi gereğince*, değişen ihtiyaçlar ve karşılaşılan aksaklıklara bağlı olarak düzenleyici işlemlerde idareler takdir yetkilerini kullanırken, ilgililerin haklı beklentilerini göz önünde bulundurmalıdır (DİDDK, 2015B). Elbette idareler, üst hukuk kurallarının uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, kendi görev alanlarıyla ilgili yönetmelik, tebliğ, genelge çıkarabilme ve bu düzenlemelerle değişen koşulları dikkate alarak, daha önceki düzenlemeler ile doğmuş bulunan objektif hukukî durumları yürürlükten kaldırma yetkisine sahiptir. Ancak bu yetki kullanılırken de –baskın kamu yararı olmadığı sürece– önceki düzenlemeler kapsamında kişilerin kazanılmış hakları ve haklı beklentileri korunmalıdır (Danıştay 10. Daire, 2011; DİDDK, 2013; DİDDK, 2015A).

Ayrıca haklı beklenti ilkesi, hukuk kuralları özelinde de anlam ifade etmektedir. Şöyle ki; her hukuk kuralının muhatabında bir beklentiye yol açması mümkün olsa da bu beklentinin hukuken korunabilmesi için haklı beklenti seviyesine ulaşması ve aynı zamanda bu beklentinin korunmasına engel teşkil eden bir kamu yararının bulunmaması gerekir. Nitekim haklı beklentilerin söz konusu olduğu bazı durumlarda dahi, üstün bir kamu yararının zorunlu kılması halinde haklı beklentilere müdahale edilebilmektedir. Ancak düzenlemelerin, yine de haklı beklentileri mümkün olan en düşük seviyede etkileyecek yani ölçülülüğe uyacak şekilde yapılması gerekir (AYMGKK, 2017). Bu noktada *ölçülülük ilkesinin* işlevi; kanunla yapılacak bir sınırlamanın ve düzenlemenin nasıl ve ne ölçüde gerçekleştirileceğini göstermektir. Nitekim alınan kararlarda ve yapılan düzenlemelerde ölçülülüğün bulunmamasının başlı başına bir hukuka aykırılık hali olarak değerlendirileceği gözden kaçırılmamalıdır (Atay, 2021, s. 98-102). Ayrıca bu düzenlemeler ve kurallar, kişilerin haklı beklentilerini ihlal edecek şekilde ani olarak değiştirilmemelidir. Aksi bir durum, hukuk devleti ilkesinin zedelenmesine neden olacaktır (AYMGKK, 2017).

Yukarıdaki açıklamalar ışığında hukukî güvenlik ilkesi gereğince hukuk kurallarının, idarenin düzenleme ve taahhütlerinin öngörülebilir, istikrarlı, kazanılmış hakları koruyucu ve haklı beklentileri karşılayıcı olması gerektiği açıktır. Ancak, bu durum kuralların hiçbir şekilde değişmeyeceği anlamına gelmez. Zira hukukî güvenliğin anılan özellikleri ve ilkeleri taşıması gerekmele beraber, bu ilkeler mevcut bir hukukî duruma ve kurala, düzenlemeye veya eylem ve işleme dokunulmazlık kazandırmaz. Dolayısıyla kural ve düzenlemelerde kamu yararı amacıyla günün gereklerine ve şartlarına ve toplumsal yapının dinamizmine uygun olarak değişiklik yapılması mümkündür (AYMGKK, 2014). Yine de şu hususu eklemek gerekir ki; her ne kadar hukukî güvenlik ilkesi mevcut hukukî durumun dokunulmazlığı anlamına gelmese de hukuk devletinin gereği olarak her değişiklikte göz önünde bulundurulmalıdır (AYMGKK, 2011).

#### **4.3. Vergi Hukukunda İdarî Teâmüllerin Kaynak Yönünün İlkesel Değerlendirmesi**

Hukuk devletinde idareye düşen görev, usulüne uygun olarak yürürlüğe giren kanunları uygulamak, emredici hükümlerini değiştirmeden yerine getirmektir. Dolayısıyla kanunî idare ilkesi gereğince idareler; tüm düzenleyici işlemlerini ve idare edilenlerle ilişkilerini kanunlara dayandırmalı, kanunun açıkça sınırlarını çizmediği ve yetki vermediği konularda düzenleme yapmamalıdır. Vergi hukuku açısından kanunî idare ilkesi; vergi idaresinin vergilendirmeye yönelik işlem ve eylemlerini anayasaya, kanunlara, uluslararası vergi anlaşmalarına, içtihadı birleştirme kararlarına ve Cumhurbaşkanı'nın düzenleyici işlemlerine uygun olarak gerçekleştirmesini içermektedir. Her ne kadar idare hukuku açısından yönetmelik ve diğer düzenleyici işlemlere uyar şekilde hareket edilmesi de kanunî idare ilkesinin gereği olsa da; vergi hukukunda vergilerin kanuniliği ilkesi gereğince bu kapsamın nispeten sınırlı tutulduğu söylenebilir (Öncel ve ark.,

2021, s. 46). Kanunî idare ilkesinin vergi hukukuna yansımaları olan vergilerin kanunîliği ilkesi gereğince yasama organı dışındaki hiçbir erk tarafından vergi yükü getirilemeyeceği gibi; vergi yüküne etki edecek bir düzenleyici bir işlem de tesis edilemeyecektir. Aksi bir durum hem fonksiyon gaspına sebep olacak hem de vergilerin kanunîliği ilkesine aykırılık teşkil edecektir (Şenyüz ve ark., 2021, s. 29). Ancak vergilerin kanunîliği ilkesi; birey açısından temsilsiz, yasadışı vergi olmamasını ve verginin belirgin olmasını ifade ettiği kadar, devlet açısından da vergilerin salımdıktan sonraki süreçlerin yürütülme zorunluluğunu ve gerektiğinde de cebren tahsilini ihtiva etmektedir. Dolayısıyla vergiler kişiler açısından bir güvence olarak temsile, yasaya ve belirlenliğe dayanması gerektiği kadar, devlet açısından egemenliğin ve kamu hizmetlerinin sürekliliğinin bir gereği olarak yürütülmesi zorunlu bir işlem olma özelliğine de sahiptir.

Hukuk devletinin gereği olarak idarelerin kanunlara uyar şekilde hareket etmesi gerektiği kadar tesis ettiği işlemlerinde ve kararlarında hukuk güvenliği de gözetmesi gerekir. Dolayısıyla kişilerin hukukî güvenliklerinin sağlanabilmesi için hukuk normları kişiler açısından öngörülebilir, idarenin tesis ettiği işlemler belirli, öngörülebilir ve istikrarlı, kişilerin kazanılmış hakları korunabilir, haklı beklentileri karşılanabilir olmalı ve sonuç olarak da kişiler tüm faaliyetlerinde devlete güven duyabilmelidir. Zira hukukî güvenlik ilkesi, idarenin tesis ettiği işlemlere güvenilmesine ve bu işlemlerin hukukî ve geçerli sebep olmadan geri alınıp değiştirilmeyeceğine yönelik inancı destekler. Bu yönüyle vergi idarelerinin; takdir ve düzenleme yetkisine sahip olduğu alanlarda, eski hukukî durum çerçevesinde hak kayıplarını önleyici düzenleme yapması; istikrar kazanmış uygulamalarından vazgeçmemesi; işlem ve eylemlerinde idare edilenler açısından kuşkuya sebep olmayacak şekilde objektif, açık, anlaşılabilir, bilinebilir, erişilebilir ve uygulanabilir hareket etmesi; keyfi ve öngörülemeyen uygulamalardan uzak durması; kamu yararı amacıyla ve hizmet gereklerine uygunlukla hareket etmesi ve eşitlik ve düzenli idare ilkelerini gözetmesi; işlemlerini geri alırken veya değişikliğe giderken yürürlükteki hukuka uygun olarak doğmuş ve böylece kişiye özgü lehte sonuçlar doğurmuş olan kazanılmış hakları gözetmesi ve bunlara saygı göstermesi; işlemlerinden, taahhütlerinden veya istikrar kazanmış uzun süreli uygulamalarından kişilerin çıkar veya lehlerine olan bir sonuca ulaşabileceklerini ümit etmelerine neden olan düzenleyici işlemlerinden, taahhütlerinden veya istikrar kazanmış uzun süreli uygulamalarından doğan konusu meşru ve hukukî olan bu haklı beklentilerini koruması gerekir.

Gerek kanunî idare ilkesi gerek vergilerin kanunîliği ilkesi gerekse de hukukî güvenlik ilkesi biri diğerine baskın ve üstün olmayan, tamamı bir arada düşünülen ve anlamlı olan hukuk devleti ilkeleridir. Bu yönüyle vergi idaresinin, mükellefin vergi idaresi ile ilişki kurduğu ilk günden mükellefiyetin tüm yönleriyle sona erdiği zamana kadar geçen zaman zarfında tesis ettiği tüm işlemlerde bu ilkeleri gözetmesi esastır. Nitekim, vergi hukukunda idarî teâmüllere esas olmak üzere, idarenin bağlı yetkisi ve takdir yetkisi anılan ilkelere uyarlık açısından ön plana çıkmaktadır. Doğal olarak bağlı yetki noktasında vergi idaresinin vergi kanunlarının dışına çıkması söz konusu olamayacak, mükellef de bu istikamette bir talepte bulunamayacaktır. Ancak özellikle vergi kanunlarının idarenin takdirine bıraktığı alanlarda gerçekleştirilen işlem ve eylemlerde kamu yararına ve hizmet gereklerine uygunluk kadar kişilerin hukukî güvenliklerinin korunmasına da özen gösterilmesi gerekmektedir. Şu hususu da eklemek gerekir ki; vergilerin kanunîliği ilkesi gereğince idarenin vergilendirme alanındaki takdir yetkisi istisnai hale getirilmiştir. Bu nedenle vergi idaresinin sahip olduğu bu serbestlik yalnızca işlemlerin sebep ve konu unsurları ile sınırlandırılmış olup, bağlı yetki gereğince yetki, şekil, usul ve amaç boyutu idarenin takdir yetkisi dışında bırakılmıştır (Şenyüz ve ark., 2021, s. 76). Bu bilgiler ışığında mükellefe mühlet verme(me), maddi ve şahsi teminatı kabul etme(me), tarhiyat öncesi ve sonrası uzlaşma talebini kabul etme(me), özel hesap dönemi be-

lirleme (Bilici, 2020, s. 15), kamu alacaklarını tecil etme(me), vergi matrahını re'sen tayin etme gibi kanunlarla belirlenmiş konular idarenin takdir yetkisine bırakılmış sahalara olarak örneklendirilebilir. Ancak sayılan bu ve benzeri takdir yetkisi ile yeni bir mali mükellefiyet getirilmesi veya var olan bir mükellefiyetin kaldırılması söz konusu olmayıp, mükelleflere ödeme kolaylığı sağlamak, başka yollarla belirlenmesi ve tahsili mümkün olmayan kamu alacaklarının tahsilini sağlamak veya güven altına almak amaçlanmaktadır (Karakoç, 2019, s. 16).

## 5. Tartışma ve Sonuç

Kanunî idare ilkesi gereğince vergi idaresi, tüm düzenleyici işlemlerini ve idare edilenlerle ilişkilerini, kanunî bir yetkiye dayandırmalı ve yürürlükteki kanunlara veya kanunlara eşit olan öteki hukuk kaynaklarına uygun olarak gerçekleştirmek zorundadır. Ancak kanunlarda idareye bir serbestiyet yani takdir yetkisi tanınması halinde, bu yetkiye dayalı ve düzenli idare ilkesine bağlı olarak, idarenin önüne gelen belirli konulara ve sorunlara yönelik olarak gerçekleştirdiği istikrar kazanmış sürekli tutum, hareket tarzı, davranış, uygulama veya yorumlarının üst hukuk kurallarına açık ve kesin şekilde aykırı olmadığı sürece idare ve vergi hukukunun bağlayıcı kaynağı olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

İdarenin takdir yetkisini kullanmak suretiyle gerçekleştirdiği işlem ve eylemlerinin aynı zamanda hukukî güvenlik ilkesini karşılar nitelikte olması gerekir. Şöyle ki; idarelerin düzenleme yetkisine sahip oldukları alanlarda kamu yararını da gözetmek suretiyle, hak kayıplarını önleyecek, idarî ve hukukî istikrarı sağlayacak, idareler ve idare edilenler açısından duraksamaya ve kuşkuya sebep olmayacak, eşit durumda olanlara veya eşit durumlara eşit şekilde uygulanacak, keyfi olarak hareket etmeyecek, kazanılmış hakları koruyacak, kişilerin haklı beklentilerini karşılayacak şekilde objektif, açık, anlaşılabilir, bilinebilir ve erişilebilir şekilde hareket etmesi gerekmektedir. Dolayısıyla idarenin üst hukuk kurallarına açık ve kesin şekilde aykırı olmayan teâmül ve uygulamalarından haklı bir neden olmaksızın keyfi, yersiz ve gereksiz şekilde ayrılması hukukî güvenlik ilkesi ile bağdaşmayacaktır.

Sonuç olarak vergi kanunlarında idarenin takdir yetkisine bırakılmış olan alanlarda geçmişten bugüne kadar tekrarlanmak suretiyle istikrar kazanmış idarî teâmüllerin vergi hukuku açısından bir kaynak olarak değerlendirilebilmesi için öncelikli olarak bunların kanunî idare ilkesine ve vergilerin kanunîliği ilkesine aykırı olmaması, üstün kamu yararını ihlal etmemesi ve hizmet gereklerine uygun olması gerekmektedir. Bu şartların sağlanmış olması kaydı ve halinde, hukukî güvenlik ilkesi gereğince idarî ve hukukî istikrarın, hukukî belirlilik ve öngörülebilirliğin sağlanması, kazanılmış hakların korunması ve haklı beklentilerin karşılanması amacıyla idarenin istikrar kazanmış davranış, düzenleme, işlem ve eylemlerinin yani idarî teâmüllerin vergi hukuku açısından bir kaynak olarak değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Ancak günün gereklerine ve değişen koşullara dayalı olarak idarenin istikrar kazanmış olan uygulamalarında değişikliğe gidebileceğinin de gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The author has no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The author declared that this study has received no financial support.

---

## Kaynakça/References

- Akalın, Ş. H., Toparlı, R., Argunşah, M., Demir, N., Gözaydın, N., Özyetgin, M., Zülfiyar, H., Aksu, B. T., Durkun, A., Gültekin, B., Okkalı, B., Terzi, Â., Mete, Ş., Kaya, Ö. ve Tekeli, S. (Haz.) (2011). *Türkçe Sözlük* (11. bs.). Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Akgüner, T. (2021). *İdare hukuku* (9. bs.). İstanbul: Der Yayınları.
- Aksoy, Ş. (2010). *Vergi hukuku ve Türk vergi sistemi* (6. bs.). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2016). *Türk idare hukuku* (7. bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Aştık, P. (2013). Forfaiting sözleşmesine eklenen rücu edilemezlik klozunun kıymetli evrak hukukunda uygulanması ve forfaiting finansman yöntemine özgü “â forfait” kaydının kıymetli evrak hukuku bakımından değerlendirilmesi. *Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi (BATİDER)*, 29(3), 317-354.
- Atay, E. E. (2021). *İdare hukuku* (7. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Balta, T. B. (1972). *İdare hukuku – I. cilt*, Ankara: Ankara Siyasal Bilgiler Yayınları 326. Sayı.
- Bilici, N. (2020). *Vergi hukuku (Vergi usul hukuku, vergi yargılama ve tahsil hukuku)* (50. bs.). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Blackwell, A. H. (2008). *The essential law dictionary* (1st ed.). Illinois: Sphinx Publishing.
- Burnham, D. (2015). *The Nietzsche dictionary*. London: Bloomsbury Publishing Plc.
- Collin, P. H. (2004). *Dictionary of law* (4th ed.). London: Bloomsbury Publishing Plc.
- Curzon, L. B. and Richards, P. H. (2007). *The Longman dictionary of law* (7th ed.). London: Pearson & Longman.
- Fomerand, J. (2021). *Historical dictionary of human rights* (2nd ed.). Lanham: The Rowman & Littlefield Publishing Group, Inc.
- Friedman, J. P. (2012). *Dictionary of business and economics terms* (5th ed.). Texas: Barron's Educational Series Inc.
- Fuller, L. L. (1968). *Anatomy of the law*. New York: The New American Library.
- Garner, B. A. (Ed.) (2009). *Black's law Dictionary* (9. ed.). St. Paul: West Publishing Co.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. ve Berk, K. (2015). *İdare hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Gözler, K. (2009). *İdare hukuku – cilt I* (2.bs.). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2017). *Hukuka giriş* (14. bs.). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2021). *İdare hukuku – cilt I* (14. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (2011). *İdare hukuku* (10. bs.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Güneş, G. (2011). *Verginin yasallığı ilkesi* (3. bs.). İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2016). *İdare hukuku dersleri – cilt I* (2. bs.). Konya: Sayram Yayınları.
- Karakoç, Y. (2019). *Genel vergi hukuku* (2. bs.). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Kırbaş, S. (2015). *Vergi hukuku: temel kavramlar, ilkeler ve kurumlar* (20. bs.). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Martin, E. A. (Ed.) (2003). *A dictionary of law* (5th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Mutluer, M. K. (2011). *Vergi hukuku genel ve özel hükümler* (3. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Oktar, S. A. (2018). *Vergi hukuku* (13. bs.). İstanbul: Türkmen Kitabevi.
- Onar, S. S. (1966). *İdare hukukunun umumî esasları – I. cilt* (3. bs.). İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Oran, D. & Tosti, M. (co-author) (2000). *Oran's dictionary of the law* (3rd ed.). Canada: West Legal Studies & Thomson Learning.
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N. ve Göker, C. (2021). *Vergi hukuku* (30. bs.). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Öner, E. (2020). *Vergi hukuku* (12. bs.). Ankara: Seçkin Vergi & Maliye No: 41.
- Saban, N. (2015). *Vergi hukuku* (7. bs.). İstanbul: Beta Basım.
- Sami, Ş. (2015). *Kamus-u Türkî* (2. bs.). Ankara Türk Dil Kurumu.
- Sancakdar, O., Önüt, L. B., Doğan, E. U., Turhan, M. K. ve Seyhan, S. (2021). *İdare hukuku* (10. bs.). Ankara: Seçkin Hukuk No: 1122.
- Scott, J. (Ed.) (2014). *A dictionary of sociology* (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.

- Scruton, R. (2007). *The Palgrave Macmillan dictionary of political thought* (3rd ed.). Hampshire: Palgrave Macmillan
- Şenyüz, D., Yüce, M. ve Gerçek, A. (2021). *Vergi hukuku (Genel hükümler)* (12. bs.). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Taşkan, Y. Z. (2021). *Vergi hukuku: Genel hükümler ve Türk vergi sistemi* (4. bs.). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Topçuoğlu, M. (2003). Franchise sözleşmesinde bağlayıcı kayıtlar ve rekabet hukuku. *Banka ve Ticaret Hukuku Dergisi (BATİDER)*, 22(1), 113-154.
- Ulusoy, A. D. (2020). *Yeni Türk idare hukuku* (3. bs.). Ankara: Yetkin Yayınları.

- 213 Nolu Vergi Usul Kanunu (VUK) (10.01.1961 tarih, 10703 sayılı Resmî Gazete).
- 488 Nolu Damga Vergisi Kanunu (DVK) (11.07.1964 tarih, 11751 sayılı Resmî Gazete).
- 492 Nolu Harçlar Kanunu (HK) (17.07.1964 tarih, 11756 sayılı Resmî Gazete).
- 3065 Nolu Katma Değer Vergisi Kanunu (KDVK) (02.11.1984 tarih, 18563 sayılı Resmî Gazete).
- 6102 Nolu Türk Ticaret Kanunu (TTK) (14.02.2011 tarih, 27846 sayılı Resmî Gazete).
- 7338 Nolu Veraset ve İntikal Vergisi Kanunu (VİVK) (15.06.1959 tarih, 10231 sayılı Resmî Gazete)
- Anayasa Mahkemesi 1. Bölüm (2017). *B. 2014/3310 T. 2.2.2017*. Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu Kararı (AYMGKK) (1965). *E. 1965/25 K. 1965/57, T. 26.10.1965*. Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu Kararı (AYMGKK) (1975). *E. 1973/38 K. 1975/23 T. 25.2.1975*. Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu Kararı (AYMGKK) (2011). *E. 2008/72 K. 2011/59 T. 30.3.2011*. Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu Kararı (AYMGKK) (2013). *E. 2011/143 K. 2013/18 T. 17.1.2013*. Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu Kararı (AYMGKK) (2014). *E. 2014/61 K. 2014/166, T. 7.11.2014*. Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi.
- Anayasa Mahkemesi Genel Kurulu Kararı (AYMGKK) (2017). *E. 2016/20 K. 2017/145 T. 1/11/2017*. Ankara: T.C. Anayasa Mahkemesi.
- Danıştay 2. Daire. (2017). *E. 2016/10280 K. 2017/5344 T. 21.06.2017*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay 2. Daire. (2021). *E. 2021/2093 K. 2021/2673 T. 15.9.2021*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay 8. Daire. (2020A). *E. 2019/6664 K. 2020/2405 T. 11.6.2020*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay 8. Daire. (2020B). *E. 2019/9277 K. YD T. 11.6.2020*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay 8. Daire. (1995). *E. 1995/2464 K. 1995/3442 T. 7.11.1995*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay 8. Daire. (2021). *E. 2019/8622 K. 2021/1534 T.12.03.2021*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay 10. Daire. (2011). *E. 2007/5427 K. 2011/2289 T. 14.06.2011*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (DİDDK). (2013). *E. 2009/3076 K. 2013/1008 T. 21.3.2013*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (DİDDK). (2015A). *E. 2012/1783 K. 2015/742 T. 11.3.2015*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (DİDDK). (2015B). *E. 2015/1134 K. YD T. 12.11.2015*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (DİDDK). (2017). *E. 2016/2048 K. 2017/3375 T. 1.11.2017*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu (DİDDK). (2020). *E. 2018/1733 K. 2020/862 T. 9.6.2020*. Ankara: T.C. Danıştay Başkanlığı.
- Yargıtay 3. HD. (2019). *E. 2017/14299 K. 2019/2143 T. 14.3.2019*. Ankara: T.C. Yargıtay Başkanlığı.



# Maliye Çalışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2022-1068787

Araştırma Makalesi / Research Article

## Türkiye’de 1980 Sonrası Yaşanan Ekonomik Krizler ile İç-Dış Borçlanma İlişkisi\*

### *The Relationship Between Economic Crises and Domestic-External Borrowing After 1980 in Turkey*

Cansu AYDIN<sup>1</sup>, Mehmet CURAL<sup>2</sup>



\*Bu çalışma, “Türkiye’de Ekonomik Kriz Yıllarında Borç Yapısındaki Değişim” (V. Stratejik Kamu Yönetimi Sempozyumu, 2019) başlıklı bildirinin genişletilmiş hali olan Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı “Bazı Gelişmekte Olan Ülkelerde ve Türkiye’de Ekonomik Krizler ile İç-Dış Borçlanma İlişkisi” başlıklı yayınlanmamış yüksek lisans tezinden türetilmiştir.

<sup>1</sup>Yüksek Lisans Mezunu, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, Zonguldak, Türkiye

<sup>2</sup>Doç. Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Zonguldak, Türkiye

ORCID: C.A. 0000-0002-3001-4249;  
M.C. 0000-0001-8759-1904

#### Corresponding author:

Mehmet CURAL,  
Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,  
Zonguldak, Türkiye  
E-mail: mcural@beun.edu.tr

Submitted: 06.02.2022

Revision Requested: 02.03.2022

Last Revision Received: 18.04.2022

Accepted: 19.04.2022

Citation: Aydın, C., Cural, M. (2022). Türkiye’de 1980 sonrası yaşanan ekonomik krizler ile iç-dış borçlanma ilişkisi. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 67, 25-45.  
<https://doi.org/10.26650/mcd2022-1068787>

#### öz

Türkiye, 1980 yılı ve sonrasında 1994, 2001 ve 2008 yıllarında ekonomik kriz yaşamıştır. Bu ekonomik krizler, nedenleri ve sonuçları itibarıyla farklılık arz etmektedir. Bununla birlikte Türkiye’de iç ve dış borçlanma, bu ekonomik krizlerin öncesinde ve ekonomik kriz yıllarında ekonomik istikrarsızlıkların artışıyla etkili olmuştur. Bu bağlamda çalışmada, Türkiye’de 1994, 2001 ve 2008 yıllarında yaşanan ekonomik krizler ile iç ve dış borçların gelişimi ele alınmıştır. Bu kapsamda çalışmada Türkiye’de 1980 sonrasındaki ekonomik krizlerden önceki iki yıl, ekonomik kriz yılı ve ekonomik krizden sonraki iki yıl olmak üzere toplam beş yıllık bir dönem ele alınmıştır. Ekonomik krizler ile iç ve dış borçlanma arasındaki ilişki, borçlanma miktarı, toplam borçlanma içindeki payı ve borç yükü değişkenleriyle değerlendirilmiştir. Çalışmanın amacı, Türkiye’de yaşanan 1994, 2001 ve 2008 ekonomik krizlerin öncesinde, kriz yıllarında ve sonrasındaki iç ve dış borç göstergelerinin seyrinin ortaklaşa ortaklaşmadığının saptanmasıdır. Değerlendirmelere göre, ele alınan ekonomik kriz yıllarının üçünde kriz öncesinde iç ve dış borç miktarı ve dış borçların toplam borçlanma içindeki payı artmıştır. Ekonomik kriz yılı ve sonraki yıllarda ele alınan göstergelere ilişkin benzer eğilimler görülmemiştir. Bu durum ekonomik krizler öncesinde borçların sürdürülemez olduğunun bir göstergesidir.

**Anahtar Kelimeler:** Ekonomik krizler, borç sürdürülebilirliği, borç krizi, iç borçlanma, dış borçlanma

**JEL Sınıflandırması:** E44, G01, H12, H63

#### ABSTRACT

Turkey experienced economic crises in 1980, 1994, 2001, and 2008. Each crisis had different causes and consequences; however, domestic and external borrowing had a common effect of rising instability before and during each of these crises. This study investigates economic crises and the trajectory of domestic and external debts in Turkey in 1994, 2001, and 2008, analyzing each economic crisis period in five-year episodes, including two years prior to the crisis, the year of the crisis, and two years following the crisis. The relationship between economic crises and



domestic and external debt is evaluated according to the share of borrowing to total borrowing and debt burden variables. The study seeks to determine whether the trajectories of domestic and external debt indicators share similar behaviors before, during, and after the 1994, 2001, and 2008 economic crises in Turkey. The findings indicate that the amount of domestic and foreign debt, and the share of external debt to total borrowing increased in the year prior to each economic crises. Similar trends were not observed in the year of the economic crises or in the following two years. This is an indication that the debts were unsustainable prior to the economic crisis. Hence, the sustainability of debts is critical for tackling the economic crisis.

**Keywords:** Economic crises, debt crises, borrowing preference, domestic borrowing, external borrowing

**JEL Classification:** E44, G01, H12, H63

### EXTENDED ABSTRACT

Following the 1980 economic crisis, the Turkish economy faced economic crises in 1994, 2001, and 2008. Budget deficits and account balances resulted in the 1994 crisis, followed by political instability in 1995–1999. Resulting from rising inflation, public deficits, and debts, and reverberations of the effects of the crisis in other developing countries, Turkey faced another economic crisis in 2001. Although the 2008 global financial crisis was of international origin, it negatively affected Turkey in terms of exports, employment, economic growth, and borrowing. Before and during the economic crisis in Turkey, domestic and foreign borrowing increased instabilities. In this context, this study investigates these economic crises in Turkey in relation to the trajectory of domestic and foreign debts. The relationship between economic crises and the development of domestic and foreign debts are analyzed in five-year episodes, including two years prior to the crisis, the year of the crises, and two years following the crisis. The relationship between economic crises and domestic and external debt is evaluated according to the share of borrowing to total borrowing and debt burden variables. The study seeks to elicit practical insights for the prediction of future economic and/or debt crises based on the development of domestic and foreign debts before such crises.

The frequency of economic crises in recent years has led to expanded definitions of economic crisis in the literature. Although the types and causes of crises differ, they can generally be attributed to two types, real sector crises and financial crises, and are categorized into financial, banking, foreign debt, currency/currency, and stock market crises. Although there is more than one definition of economic crisis, such crises generate economic instability in national economies, decrease growth rates, and negatively impact productivity. In addition, circumstances such as a declining GDP, rising inflation, and increasing unemployment are considered to be indicators of economic crises.

The findings indicate that the amount of domestic and foreign debt increased before the 1994 economic crisis, decreased in the year of the economic crisis, and began to rise in 1995. The share of domestic debt in total debt decreased prior to the 1994 economic crisis and rose again following the economic crisis. Both internal and external debt burdens rose before and during the 1994 economic crisis and decreased in the post-crisis year.

Before the 2001 economic crisis, the amount of domestic and foreign debt rose. In the year during the economic crisis, foreign borrowing decreased by about \$5 billion and then rose again, and the amount of domestic debt increased from \$58 billion to \$99 billion. During and after the economic crisis, domestic borrowing remained flat and stable, whereas the share of external debt in total borrowing increased both before and after the 2001 crisis, decreasing in the year of the economic crisis. While the external debt burden increased before the 2001 crisis, the domestic debt burden remained constant. In the year during the economic crisis, both domestic and foreign debt burden increased significantly, and after the economic crisis, both internal and external debt burden declined.

Before the 2008 global financial crisis and during the crisis year, the amount of domestic and foreign debt rose, and external debt rose again in the following year, although it was lower than the previous amount. Before 2008, the share of external debt in total debt increased, and remained stable following the crisis. Before the 2008 crisis and during the crisis year, the share of domestic and foreign debt in GDP declined, rising in 2009, and fell again in the following year.

In summary, the three economic crisis years present similar trends, revealing that the amount of domestic and foreign debt rose prior to the crisis and the share of external debt in total borrowing also increased. Similar trends were not observed during the year of the economic crisis or in subsequent years. This may be related to the fact that the causes, dimensions, and results of the economic crises differ. It can be asserted that increases in domestic and foreign borrowing and in external debt in total borrowing are among the symptoms or causes of economic crises. As one of the identified symptoms or causes of economic crises is rising domestic and foreign borrowing, it is evident that borrowing was unsustainable in these years. For this reason, one strategic approach to avoid economic crises is to ensure and protection of the stability and sustainability of debts.

## 1. Giriş

Finansal liberalleşmeyle birlikte artan sermaye hareketliliği, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerinde bir takım değişikliklere yol açmıştır. Ülkeler, ekonomik büyüme ve kalkınma amaçlarını gerçekleştirirken ekonomik veya siyasi anlamda birçok sorunla karşılaşmaktadırlar. Bu sorunlardan en önemlisi, reel sektörü, bankacılık sektörünü, fiyat istikrarını, borçlanmayı ve ekonomi büyüme ve kalkınma sürecini olumsuz etkileyen ekonomik krizlerdir. Türkiye ekonomisi 1980 sonrasında, 1994, 2001 ve 2008 yıllarında ekonomik krizlerle karşılaşmıştır. Bütçe ve cari işlemler dengelerindeki açıklar 1994 yılında ülkenin krize girmesiyle sonuçlanmıştır. 1995-1999 yıllarında yaşanan siyasi istikrarsızlık, enflasyon seviyesinde yaşanan artış, kamu açıkları ve borçlarındaki artış ve diğer gelişmekte olan ülkelerde yaşanan krizlerin etkileriyle Türkiye 2001 yılında tekrar ekonomik krizle karşılaşmıştır. 2008 Küresel Finansal Krizi de küresel kaynaklı olmakla birlikte ihracat, istihdam, ekonomik büyüme ve borçlanma kanallarından Türkiye’yi olumsuz etkilemiştir. Türkiye’de iç ve dış borçlanma, ekonomik krizlerin öncesinde ve ekonomik kriz yıllarında istikrarsızlıkların artışıyla etkili olduğu söylenebilir.

Çalışmanın konusu, yukarıda bahsedilen ekonomik krizler ile iç ve dış borçların gelişimidir. Bu kapsamda çalışmada Türkiye’de 1980 sonrasındaki ekonomik krizlerden önceki iki yıl, ekonomik kriz yılı ve ekonomik krizden sonraki iki yıl olmak üzere toplam beş yıllık bir dönemde ekonomik krizler ile iç ve dış borçların gelişimi arasındaki ilişki analiz edilecektir. Çalışmanın amacı, Türkiye’de yaşanan 1994, 2001 ve 2008 ekonomik krizlerin öncesinde, kriz yıllarında ve sonrasındaki iç ve dış borç göstergelerinin seyrinin ortaklaşa ortaklaşmadığının saptanmasıdır. Çalışma, üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde, borçlanma ve ekonomik kriz kavramları ve bunlar arasındaki ilişki ele alınmıştır. İkinci bölümde, literatür özeti ve son bölümünde Türkiye’nin 1994, 2001 ve 2008 yıllarındaki ekonomik krizler ile iç-dış borçlanma ilişkisi incelenmiştir.

## 2. Borçlanma ve Ekonomik Krizler

Borç, herhangi bir şey karşılığında alınan sorumlulukların yerine getirilmesidir. Borçlanma ise toplumun ve bireylerin ihtiyaçlarını gidermek amacıyla temel bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır (Akdemir ve Yeşilyurt 2018, s. 281). Bir ekonomik yapıda, toplum ihtiyaçlarını karşılamak zorunluluğu bulunan kamu kesimi ile firmalar ve hane halklarından oluşan özel kesim yer almaktadır. Bireylerin toplumsal ihtiyaçlarını karşılamak durumunda kalan devletler, kişi ve kurumlardan elde ettikleri vergi gelirlerini ve çeşitli kaynaklardan elde ettikleri borçlanma gelirlerini kullanmaktadırlar (Özbilen, 2013, s. 1-5).

Devletler, harcamalarını karşılamak amacıyla genellikle para ve sermaye piyasalarından iç borç almaktadırlar. İç borçlanma, genellikle, kamu gelirlerinin yetersizliği, kamu harcamalarının artışı, geçici bütçe açıklarının finansmanı, ekonomik büyüme ve kalkınmayı hızlandırmak amacıyla tercih edilmektedir. Devletler, yurtiçi tasarruflarının yetersiz kaldığı durumda dış finansman kaynaklarına yönelmektedirler. Dış finansman kaynakları, milli gelirin artırılması, kalkınma için gerekli yatırımların finansmanı, reel ekonominin desteğini arttırmak ve cari işlemler hesabı açığını finanse etmek amacıyla kullanılmaktadır. Dış finansman kaynaklarına yönelme durumu, çoğunlukla, yurtiçi tasarrufların hedeflenen yatırımları karşılamakta yetersiz olduğu gelişmekte olan ülkelerin önemli bir sorunudur (Dayar ve Sandalcı 2017, s. 370). Dış finansman kaynakları, yabancı sermaye yatırımları, ticaret kazançları, dış yardım ve dış borçlanmadan oluşmaktadır.

Ekonomik kriz<sup>1</sup> yıllarında, ülkelerin borç seviyesi, vade uyumsuzlukları ve para birimlerinde ortaya çıkan değer kayıpları ekonomik programların uygulanmasını gerekli kılmıştır. Bu programların içeriği belirlenirken, borç yapısındaki farklılıklar dikkate alınmaktadır (Nart, 2015, s. 71). İç borçlanma, kullanılmayan fonların üretime katılmasını sağlaması durumunda ekonomik dengeyi korumakta ve kalkınmanın hızlanmasına katkı sağlamaktadır (Oskay, 2004, s. 121). İç borçlanma, diğer taraftan, yurtiçi faizlerin yükselmesine, faizlere duyarlı olan özel sektör yatırımlarının azalmasına yol açabilir. Literatürde dışlama etkisi (crowding out) olarak ifade edilen bu durum, çarpan mekanizmasının tam olarak çalışmasına engel olmakta ve milli gelirden azalmalar meydana getirmektedir. Diğer taraftan atıl fonlarını kullanıma sokan ticari bankalar, devlete borç vermenin yanında harcama düzeylerini arttırdıklarından yüksek kamu açıklarına, enflasyon oranının artmasına ve faiz oranlarının yükselmesine yol açabilmektedir (Bayraktar, 2011, s. 3). Yüksek faiz oranları ise borç stokunu arttırmakta, ülke ekonomisinin ise dış kaynaklara yönelmesine sebep olarak ekonomiyi bir borç döngüsüne sürüklemektedir.

Gelişmekte olan ülkeler, genellikle yurtiçi tasarrufların yetersiz olduğundan, istihdam yaratmak, kalkınma hedeflerine ulaşmak, alt yapı yatırımlarına katkıda bulunmak ve beşeri sermayelerine kaynak yaratmak için dış kaynaklara başvurmuşlardır (Karagöz, 2007, s. 99). Ülke ekonomisine sağlanan maddi destek, ülkenin parasal kaynaklarını arttırarak, ekonomik büyüme hızında artışa sebep olabilmektedir (Opuş, 2002, s. 183). Ayrıca dış borçlar, kaynak kullanımında ve dağılımında etkinlik sağlayarak ekonomide dengeyi koruyucu etkiler yaratabilmektedir. Diğer taraftan dış borçların, gereksiz ve lüks tüketim harcamalarının finansmanı ve borçların ifası için kullanılması durumunda olumsuz ekonomik etkileri olmaktadır.

Küreselleşmeyle birlikte, büyüyen kalkınma hedefi, az gelişmiş ülkelerde meydana gelen hızlı nüfus artışı, yeniden şekillenen üretim ile tüketimde meydana gelen olumsuzluklar dünya ekonomisinin ekonomik krizler yaşamasını kolaylaştırmıştır (Güler ve Yılmaz, 2009, s. 88). Ekonomik krizler, reel sektörlerde görülen ya da finansal sektörlerde yaşanan arz fazlalığı durumunun yaşanmasından kaynaklanabildiği gibi talepte meydana gelen daralmalardan da kaynaklanabilmektedir. Ekonomik krizlerin oluşmasında aktif rol oynayan ya da oluşmasını tetikleyen birçok faktör vardır. Bunlar; finansal kurum, şirket veya hane halkının varlık ve borç yapısındaki mevcut problemlerin varlığı, konjonktürel dalgalanmalar, para ve maliye politikalarındaki başarısızlık, reel sektör ve finansal sektörün sahip olduğu sağlıksız bilançolar, makroekonomik değişkenlerin genel sınırların ötesine geçmesi, kamu ve özel sektörün aşırı borçlanması şeklinde sıralanabilir (Eken ve Kale 2017, s. 13).

Ekonomik krizler, ülke ekonomilerinde meydana gelen ekonomik istikrarsızlığı, büyüme oranlarındaki azalmayı ve verimliliğin olumsuz etkilenmesini beraberinde getirmektedirler. Bunların yanı sıra GSYİH oranlarının azalması, enflasyon oranının ve işsizliğin artması gibi durumlar ekonomik krizlerin göstergeleri sayılmaktadır (Tezer, 2016, s. 146). Bir ülkede başlayan ekonomik kriz, ülkenin ekonomik ilişki içinde olduğu diğer ülkeleri de etkilemektedir. Ekonomik krizin ilk başladığı ülkede, ihracatta küçülmeler yaşanmakta, finansal piyasalarda tedirginlikler

1 Kriz, çeşitli bilim dallarında günlük konuşma dilinde kullanıldığı gibi geniş alanlara hitap eden bir kullanıma sahiptir. Yunan dilindeki '*krisis*' terimi seçim, karar ve yargılama anlamlarına gelmektedir (Orhan, Dinçer ve Çevik 2009, s. 25). Kriz, sosyal bilimlerde anlam olarak '*bunalım*', '*buhran*' kelimeleriyle sestese bir biçimde kullanılmaktadır (Aktan ve Şen 2001, s. 1). Ekonomik kriz, önceden belirlenmesi mümkün olmayan veya öngörülmesi güç olan bazı olayların ortaya çıkışıyla devletler ile firmaların etki altında kaldığı olumsuz olarak nitelendirilebilecek sonuçlar meydana getirmektedir (Aktan ve Şen 2001, s.1). Ekonomik düzeyde krizler, üretim faktörü ile mal ve hizmet piyasalarında kendini gösteren, kabullenebilir değişme sınırının ötesinde gerçekleşen dalgalanmalar şeklinde de tanımlanmaktadır (Kibritçioğlu, 2001, s. 1).

meydana gelmekte, daha sonra sağlık, eğitim ve sosyal kısıntılar yoluyla bu etkiler bütçe harcamaları ve gelir dağılımı üzerinde yayılmaya devam etmektedir (Şenses ve Koyuncu 2004, s. 3).

Küreselleşmeyle birlikte hızla büyümek isteyen ülkeler, finansal para akımlarını hızlandırmışlardır. Bu hızlanmayla beraber ortaya çıkan fon akımının fazla olduğu ülkelerde özel kesim ve kamu borçlarında artışlar yaşanmaya başlamıştır (Çolak, 2019, s. 389). Finansal piyasaların derinliği, özellikle ulusal para cinsinden borçlanamayan ve bunun neticesinde ekonomik sıkıntılar yaşayan gelişmekte olan ülke ekonomilerini artan borç oranlarıyla birlikte ekonomik krizlere doğru sürüklemiştir (Özdemir ve Sever 2004, s. 36).

Borç stokunun milli gelire oranının uzun dönemde sabit kalması borçlanmanın sürdürülebilir olduğunu göstermektedir. Bu durumda borçlanmanın makroekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkide bulunmadığı söylenebilir. Borçlanmanın sürdürülebilir olduğunu gösteren borç/milli gelir oranı, her ülkenin kendine özgü makroekonomik dengeleri farklı olduğundan, ülkenin ekonomik gelişmişliğine, dışa açıklığına, finansal piyasalarının derinliğine, ekonomik ve siyasi istikrara, ülke riskine, vergi kapasitesine ve ulusal parasıyla borçlanma yapabilme kapasitesine göre değişmektedir. Avrupa Birliği’nin Maastricht Kriterlerine göre kamu borcu/GSYİH’nın yüzde 60’ın üzerinde olması borçların sürdürülemez olduğu anlamına gelmektedir. Borçların sürdürülemez olması, ülkenin borçlarını ödeme gücünün/kabiliyetinin/ülke güveninin düşük olduğu anlamına gelmekte, bu nedenle borç verenlerin daha yüksek faiz talep etmelerine neden olmakta, borç verilebilir fon arzı azalmaktadır. Bu süreç, ekonomik büyüme, fiyat istikrarı ve istihdamın olumsuz etkilenmesine, ekonomik krizlerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir.

### 3. Literatür Özeti

Detragiache ve Spilimberg (2001, s. 3), Meksika ve Doğu Asya krizlerini ve dış borçların rolünü inceledikleri çalışmada, gelişmekte olan ülkelerin zayıf makroekonomik yapılarının borç oranlarını arttırdığını belirtmişlerdir. Ayrıca, kriz yıllarından önce bu ülkeleri krize sürükleyen sebebin, kısa vadeli dış borç oranlarının yüksekliği olduğunu açıklamışlardır. Dinh (1995, s. 121-124), Zombia, Hindistan ve Arjantin’in 1995-1997 dönemlerinde mali sürdürülebilirliklerini ve borç ödeme güçlerini incelediği çalışmasında, Arjantin için fon akımlarına dikkat ettiği sürece mali sürdürülebilirliğinde bir sakınca olmadığını fakat Hindistan ve Zombia için mali politikalarında düzenlemeye gitmesi gerektiği önerisinde bulunmuştur. Özmen ve Koğar (1998, s. 107-127), Türkiye’nin 1950-1996 yılları aralığında mali sürdürülebilirliğini, reel kamu borçları, hükümet gelirleri, faiz ödemeleri ile mali açıkların verilerini kullanarak eş bütünleşme ve birim kök testi ile inceledikleri çalışmada, seçilen yıllarda zayıf sürdürülebilirliğin olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Koç (2010, s. 1-128), Türkiye’de 1990 yılından sonra yaşanan ekonomik krizleri analiz ettiği çalışmada, VAR analizi kullanarak etki tepki analizi yardımıyla büyüme oranı, cari işlemler hesabı ve iç borç değişkenlerinde meydana gelen bir krizin diğer değişkenlere etkisini incelemiştir. Bulgulara göre ekonomik kriz ortamında değişkenlerden herhangi birinde meydana gelen değişimin diğer değişkenleri uzun süreli etkilediği tespit edilmiştir. Reinhart ve Rogoff (2011, s. 319-350), 1914-2007 yılları arasında 64 ülkenin ekonomik kriz yılları ve kriz sonrası dönemleri beş yıllık periyotlar halinde inceledikleri çalışmada, ekonomik kriz yılları öncesinde iç ve dış borcun aynı oranlarda olduğu fakat ekonomik kriz yıllarında iç borçlanmanın dış borçlanmadan daha fazla arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Yılmaz ve Cural (2011, s. 20-39), 1980-2010 döneminde 17 gelişmekte olan ülkede ekonomik kriz yıllarında 1990’lı yılların ortalarından itibaren iç borçların arttığını, kamu borçlarındaki ağırlığın iç borçlanmaya kaydığını belirtmişlerdir. Ayrıca iç borç

stoku ile GSYİH arasında pozitif yönlü, bütçe açığı/GSYİH ve enflasyon oranı ile negatif yönlü bir ilişkinin olduğu tespit edilmiştir.

Gonzalez (2015, s. 325), 1995-2012 yıllarında 39 ülke için finansal krizlerin borç vadesi üzerindeki etkisini analiz ettiği çalışmada, kısa vadeli borçlardaki artışın uzun vadeli borçlardan daha yüksek olduğunu ve bunun kurumsal borç vadesinde bir azalmaya yol açtığını vurgulamaktadır. Krizin kurumsal borç vadesi üzerindeki olumsuz etkisinin, kriz başlamadan önce dış finansmana daha fazla bağımlı olan firmalarda daha güçlü olduğunu belirtmiştir. Ayrıca, ülkelerin bankacılık yapısının finansal krizin kurumsal borç vadesi üzerindeki etkisini analiz etmiş ve finansal krizin kurumsal borç vadesi üzerindeki etkisinin bankacılık yoğunlaşmasına, bankaların özel sektörün finansmanında oynadıkları role bağlı olarak değişiklik gösterdiğini açıklamıştır. Daha yüksek banka yoğunlaşma düzeylerinin, finansal krizin kurumsal borç vadesi üzerindeki olumsuz etkisini azalttığı sonucuna varmıştır.

Özkök ve Yıldırım (2017), 2000-2015 yılları arasında 30 gelişmekte olan ekonomide mali kriz dönemlerinde kamu borçlarının sürdürülebilirliğini inceledikleri çalışmada, kamu borçlanma gereği, kamu dış borç stoku, kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin GSYH'ye oranları göstergelerini kullanmışlardır. Bulgulara göre, ilgili dönemde, kamu borçlanma gereğinin yükseldiği, kamu borç stokunda yükseliş trendinin başladığı ve özel kesimin kamu borç stoku içindeki payının arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca ekonomik krizden sonra artan kamu borçlanma gereği ve özel kesimin dış borçlanmasının mali sürdürülebilirlik açısından risk unsuru taşıdığı sonucuna varılmıştır.

Ulusoy & Dibo (2018, s. 38), gelişmekte olan ülkelerde yaşanan finansal krizler ve dış borç ilişkisini, Dış Borç Stoku/GSYİH oranı ile Merkez Bankası Rezervleri/Kısa Vadeli Dış Borç Stoku değişkenlerini ele alarak lojistik regresyon analizi çerçevesinde incelemiştir. Çalışmada, dış borç stokunun yurt içi hasılaya oranında yaşanan artışın kriz riskini arttırdığını, Merkez Bankası Rezervleri/Kısa Vadeli Dış Borç Stoku oranında yaşanan artışında kriz riskini azalttığını açıklamışlardır. Bayraktar (2018, s. 266), Türkiye'de 1989-2009 yılları arasında iç borçların sürdürülebilirliğini test etmek amacıyla kullanılan on rasyonun beş ve daha fazlasında eşik değer aşıldığında, olumsuz sonuçların ortaya çıktığını, 1985 sonrasında olumsuzluk arz eden iç borçlanma göstergelerin sayısının arttığını, hatta kriz yıllarına paralellik gösterdiğini tespit etmiştir. Ele alınan iç borç sürdürülebilirlik rasyosunun yarısının olumsuz sinyal vermesinin cari mali politikaların sürdürülebilir probleminin yaşanacağına işaret ettiğini ifade etmektedir.

Kohn, Kose, Nagle, Ohnserge ve Sugawara (2020, s. 1-58), finansal krizleri ve borç oranlarını gelişmekte olan ülkeler üzerinde inceledikleri çalışmada, 1970-2020 döneminde kriz olmayan ülkelere mütevazı borç birikimleri olduğu, kriz olan ülkelere artan borçların krizlerle çatışması, borçları sürdürülemez hale getirdiği sonucuna ulaşmışlardır. Simeonovskia vd. (2021, s. 1-14), 2009-2018 yılları arasında 16 Orta ve Güneydoğu Avrupa ülkesinde panel-regresyon modeli kullanarak ekonomik kriz sonrası borç-büyüme bağlantısını analiz ettikleri çalışmada borç eşliğini yüzde 69,4 olarak belirlemiştir. Ayrıca ekonomik kriz sonrasında artan borç düzeylerinin ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkilerinin olduğu bulgusuna ulaşmışlardır.

Analiz sonuçlarından elde edilen bilgilere göre, makroekonomik istikrarsızlıkların borçlanmayı artırdığı, borçlanma rasyolarındaki bozulmanın borçların ve cari politikaların sürdürülebilirliğini olumsuz etkilediği, bu durumun ekonomik kriz yıllarıyla paralellik arz ettiği, ekonomik kriz yıllarında iç borçlanmanın dış borçlanmadan daha fazla arttığı söylenebilir.

#### 4. Türkiye’de 1980 Sonrasındaki Ekonomik Krizler ile İç ve Dış Borçlanmanın Gelişimi

Türkiye, 1950-1980 yılları arasında yaklaşık her on yılda bir kriz yaşamış, IMF’nin istikrar programlarıyla birlikte 2-3 yıl süren stagflasyon dönemleri geçirmesinin ardından olağan gelişme sürecine girmiştir (Kazgan, 2002, s. 277). Türkiye’de 1980 sonrasında ise 1994 ve 2001 yıllarında ulusal ve 2008 yılında Küresel Finansal Kriz’den olumsuz şekilde etkilenmiştir. Türkiye’de 1980 sonrasında iç ve dış borçlanma, ekonomik krizlerin öncesinde, kriz yıllarında ve kriz sonrasında en önemli göstergelerden/belirtilerden biri olmuştur. Bayraktar (2009, s. 285)’e göre de Türkiye’de 1980 sonrasında mali disiplinin sağlanamaması nedeniyle kamu borçlarının artması, ekonomik ve sosyal problemleri beraberinde getirmiştir.

##### 4.1. 1994 Ekonomik Krizi ile İç ve Dış Borçlanmanın Gelişimi

Türkiye ekonomisi 1980’li yıllara girerken ekonomik yapıda iddialı ve kapsamlı bir yol izlemiştir. 24 Ocak 1980 Kararları’nın yer aldığı yeni programla, denk bütçenin sağlanmaya çalışılması ve sıkı para politikası uygulanarak enflasyonun düşürülmesi esas amaçlar içerisinde yer almıştır (Çöğür, 2012, s. 97). Programla birlikte, devletin ekonomiye müdahalesinin minimum düzeyde tutulması, elde edilen kaynakların özel kesim aracılığıyla etkin bir biçimde kullanılması, piyasaların serbestleştirilmesi, ülke ekonomisinin dış rekabete açılmasının sağlanması ve dünya piyasaları için mal üretimi yapılması hedeflenmiştir (Şahin, 2002, s. 213). Parasal tedbirlerin yer aldığı politika uygulamalarına da yer verilmiş, döviz kuru devalüe edilmiş, faizler artmıştır (Mangır, 2010, s. 463).

Hükümet, sürekli artan kamu harcamaların finansmanını sağlamak için borçlanma yoluna gitmiş, baraj gelirleri ve boğaz köprülerinin gelirleri karşılık gösterilerek borçlanma senetleri çıkarılmıştır. İç borçlanma, 1985 yılından itibaren artmaya başlamıştır. 1985 yılında tüketim üzerinden alınan bazı vergiler kaldırılarak, bunların yerine Katma Değer Vergisi yürürlüğe girmiştir. Bu verginin konulması, kamu kesimine daha fazla gelirin sağlanması niyetiyle gerçekleşmiştir. Diğer taraftan bu dönemde artan bütçe dışı fon uygulamalarıyla, bütçe dengesi bozulmuş, kamu kesimi borçlanma gereği yükselmiştir (Şahin, 2002, s. 200).

1980’li yıllarda, arz yanlı ekonomi politikası uygulanmıştır. Bu kapsamda özel sektörün canlı tutulması amacıyla vergi indirimlerinin yapılması neticesinde vergi kaybı yaşanmıştır. Bu kayıp, yurt içi ve yurt dışı piyasalardan borçlanma yoluyla karşılanmaya başlanmış, borç yönetimi politikasının önemi arttırılmıştır. 1985 yılından sonra finans sektöründe ortaya çıkan gelişmeler, yeni finansal araçların piyasalara arzı ve halka sağlanan yüksek getiri, borç yönetimi politikasının yerini sağlamlaştırmıştır. 1985 yılının Mayıs ayından itibaren haftalık yapılan ihalelerle, devlet iç borçlanma senetlerinin satışı başlamıştır (Toprak, 2010, s. 2-3).

1986 yılından sonra bir taraftan ekonomiye bir dış kaynak girişinin olmaması diğer taraftan düşük seviyelerde tutulan vergiler borçlanmanın artmasına sebep olmuştur (Sugözü, 2009, s. 73). Kamu kesimi açıklarına bağlı olarak genişleyen iç borçlanma, faiz oranlarının yükselmesine neden olmuştur. 1988 yılından itibaren ekonomide döviz açığı ortaya çıkmış, Merkez Bankası tarafından belirlenen kur ile serbest döviz kuru arasında meydana gelen açık giderek artmıştır. 1980’li yıllardan itibaren sürekli artan dış borçlanma, 1988 yılından sonra da artmaya devam etmiştir (Şahin, 2002, s. 215).

1988-1989 yıllarında ekonomide stagflasyon yaşanmıştır. Kamu finansman ihtiyacını gidermek amacıyla yürürlüğe giren 32 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’yle uluslararası piyasalardan borçlanma kolay hale getirilmiştir. Döviz işlemleri ve sermaye hareketlerinde meydana gelen



liberalizasyon, borçlanmayla elde edilen fonları önemli kaynaklar haline getirmiştir (Ural, 2003, s. 17). Türkiye’de gerçek ve tüzel kişilerin yurt dışından temin ettikleri kredilerin serbestleşmesi; döviz bulundurma, döviz kredisi alma ve döviz ithal-ihracı için konulan sınırlamaların azalmasına yol açmıştır. Bu sınırlamaların azalmasıyla özel sektör, borçlanmayı daha kolay yapabilir hale gelmiştir (Olcar, 2013, s. 83).

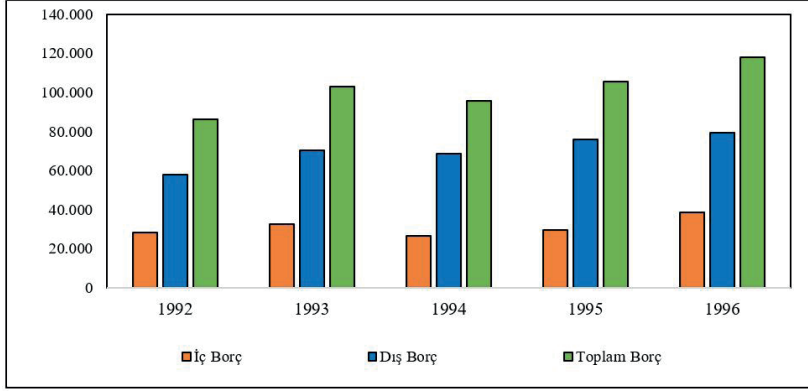
1990 yılında hazine, bütçe açıklarının giderilmesi için Merkez Bankasına başvurmuştur. Olumlu gibi görünen bu başvuru, esasında, sorunların temelden çözülemediğinin ve açıkların büyüdüğünün kanıtı olmuştur. Hazine, borçların artmasıyla birlikte özel sektörün fon kaynaklarının daralmasına sebep olmuştur. Bu dönemde hazine, banka mevduatlarının 1/5’ine yakın bir kısmına her yıl el koymuştur. Faiz oranlarının giderek artması, bütçede faiz yükünü de arttırmıştır (Sugözü, 2009, s. 72).

1991 yılında Körfez Krizi ve seçimler, enflasyonist beklentileri arttırmış, Hazine’yi yüksek faiz ve kısa vadeli borçlanmaya itmiştir. Kısa vadeli Devlet İç Borçlanma Senedi alım-satımından elde edilen gelirlerden alınan gelir vergisi stopajı artırılmıştır. Alınan birçok önleme rağmen vadesi üç ay olan bonoların toplam borçlanma içindeki payı artış göstermiştir (Sugözü, 2009, s. 73). 1992 ve 1993 yıllarında, Kamu İktisadi Teşebbüsü borçlarına yerel yönetimlerin borçları da eklenince kamu borçlanması artmaya devam etmiştir (Toprak, 2010, s. 4). 1992 yılından sonra ihale yoluyla yapılan tahvil satışlarının halka doğrudan satılması, iç borçların artmasına katkıda bulunmuştur (Bayraktar, 2010, s. 54). Bu yıllarda yurtiçi tasarruflardaki yetersizlik ve artan cari işlemler açığı, dış borçlanmayı artırırken; kamu kesimi açıkları, iç borçlanmanın artışında etkili olmuştur.

1993 yılının sonlarında, mali piyasalarda istikrarsızlığın artması ve döviz kurunun aşırı dalgalanması, piyasalarda belirsizlik oluşmasına neden olmuştur. Kamu açıklarının yüksek oluşu, faizlerin düşük tutulması isteği piyasaları olumsuz etkilemiştir (Bayraktar, 2010, s. 54). 1993 yılının ortalarında hükümet, faiz yükünün yüksek olduğunu, uygulanacak politikaların faiz oranlarını düşürme amacı taşıması gerektiğini açıklamış, ancak düşmesi beklenen faiz oranları döviz talebinin artmasına neden olmuştur (Kepenek ve Yentürk 2000, s. 484). 1993 yılı sonunda uluslararası kredi kuruluşlarının ülke kredi notunu düşürmeleri<sup>2</sup>, spekülasyon eğilimlerin hızlanmasına sebep olarak döviz talebini arttırmış, döviz kurlarında önüne geçilmez bir yükseliş yaşanmasına yol açmıştır (Şanlı ve Akgöz 2014, s. 88).

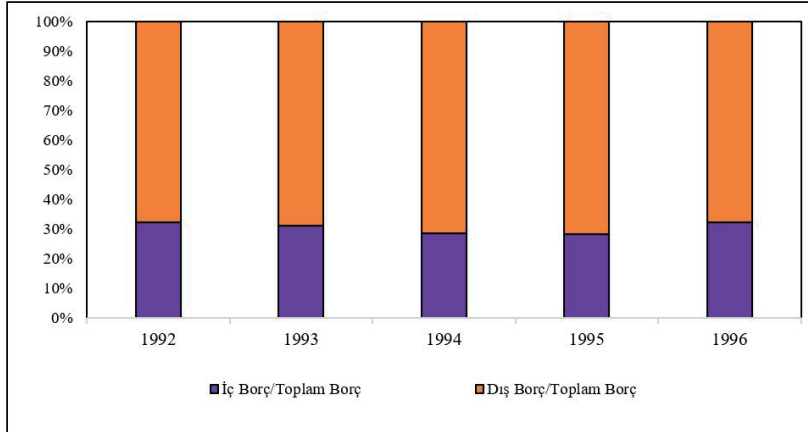
1994 ekonomik krizine kadar iç borçların dış borçlarla çevrilmesi yöntemi benimsenmiştir. Ancak sosyal güvenlik sisteminde finansman açıklarının ve kamu bankalarında görev zararlarının ortaya çıkışı, yeniden iç borçlanmaya dönüş yaşanmasına yol açmıştır (Kolçak, 2014, s. 10-11). Kamu kesimi açıklarının artışı, yüksek faiz hadleri ve düşük kur artışlarıyla birleşerek ekonomide sıcak paraya olan bağımlılığın artmasına yol açmıştır (Kibritçioğlu, 2001, s. 4).

2 Türkiye’nin kredi notu, 1992 yılında ‘yatırım yapılabilir ülke’ kategorisini gösteren ‘Baa3’ iken 1994 yılının başında ‘B’ kategorisine dahil olan ‘önemli derecede spekülasyon’ yani yatırım yapılamaz şeklinde belirlenmiştir.

**Grafik 1: 1994 Ekonomik Kriz Döneminde İç ve Dış Borçlanma, Milyar Dolar**

**Kaynak:** www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

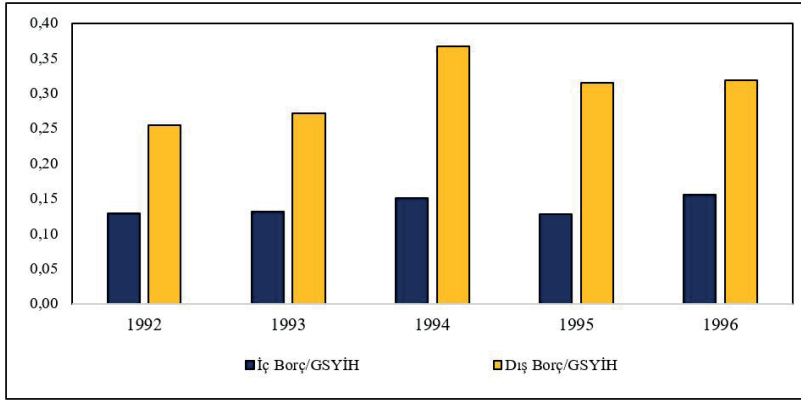
Grafik 1'de görüldüğü üzere 1994 ekonomik kriz yılı öncesinde iç ve dış borç miktarı yükselmiştir. Ekonomik kriz yılında, kredi notunun düşürülmesiyle oluşan güven kaybı ve ekonomik krizden çıkış amacıyla alınan istikrar programı kararlarının etkisiyle dış borç stokunda azalma gerçekleşmiştir. 1994 ekonomik krizinin esas nedeni iç borcun çevrilmesi sorunu olduğundan, 5 Nisan Kararları doğrultusunda kısa vadede kamu kesimi açıklarının giderilmesi amacıyla kamu gelirleri artırılmış ve harcamalar azaltılmıştır. Böylelikle ilk kez, faiz dışı fazla yoluyla iç borçlanma problemine karşı bir adım atılmış, iç ve dış borç miktarında azalma gerçekleşmiştir. Ancak iç ve dış borçlanma, 1995 yılından itibaren artmaya başlamıştır.

**Grafik 2: 1994 Ekonomik Kriz Döneminde İç Borç ve Dış Borcun Toplam Borçlanma İçerisindeki Payı**

**Kaynak:** www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Grafik 2’de görüldüğü üzere 1994 ekonomik kriz öncesinde ve kriz yılında iç borçların toplam borçlanma içindeki payı azalmış, ekonomik kriz sonrasında tekrar yükselmiştir. Diğer bakış açısıyla ekonomik kriz öncesinde dış borçların payı artmış, ekonomik kriz sonrasında azalmıştır.

**Grafik 3: 1994 Ekonomik Kriz Döneminde İç ve Dış Borç Yükü, %**



Kaynak: www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Grafik 3’de görüldüğü gibi 1994 ekonomik krizi öncesinde ve kriz yılında dış borç/GSYİH, hızla artmıştır. Dış borç yükü, ekonomik kriz yılından sonra azalmıştır. Diğer taraftan ekonomik kriz öncesinde iç borç/GSYİH, ılımlı oranda artmıştır. Ekonomik kriz yılında, iç ve dış borçlanma miktarı olarak (Grafik 1) azalmasına rağmen GSYİH’ye oran olarak artışı GSYİH’nin azalışıyla açıklanabilir.

#### 4.2. 2001 Ekonomik Krizi ile İç ve Dış Borçlanmanın Gelişimi

1995-1999 yıllarında, ekonomide yaşanan siyasi istikrarsızlık, yüksek enflasyon, Türk Lirası’nın döviz karşısında değer kaybı ve 1997 yılında yaşanan Asya Krizi, ekonominin olumsuz etkilenmesine yol açmıştır (Toprak, 2010, s. 5). 1998’de ise Rusya Krizi nedeniyle Türkiye’den sermaye çıkışının gerçekleşmesi, dış ticaretin olumsuz etkilenmesi ve turist girişlerinin azalması, ülke ekonomisini olumsuz etkilemiştir (Bağcı, 2001, s. 47). 1998 yılının Temmuz ayında, bütçe, para politikası ve yapısal reformlar alanında Uluslararası Para Fonu’yla Yakın İzleme Anlaşması imzalanmıştır. 1999 yılının Aralık ayında, hükümetin değişmesi beraberinde yeni bir koalisyonu gündeme getirmiştir (Kazgan, 2002, s. 449). Yüzde 70’lere çıkan enflasyon oranının yanı sıra iç ve dış borç yükünün yüksekliği, kamu açıklarının yüksekliği ve bunların yol açtığı yükselen faizler, IMF’yle stand-by anlaşması yapılmasını gerekli kılmıştır (Fırat, 2010, s. 28). 17 Ağustos 1999 tarihinde Kocaeli’de yaşanan, tüm Marmara bölgesini etkileyen deprem, kırılğan olan Türkiye ekonomisinin olumsuz etkilenmesine yol açmıştır.

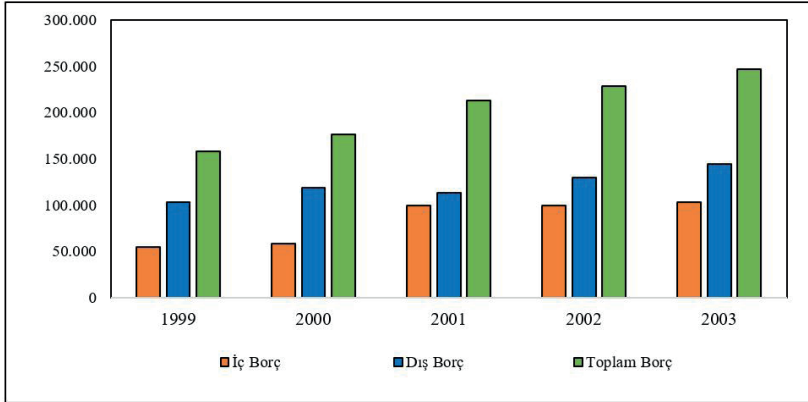
2000 yılının Ocak ayında uygulanmaya başlanan Enflasyonu Düşürme Programı’nın amacı, enflasyonun tek haneye düşürülmesi olmuştur. Böylece, ekonomik istikrarın sağlanacağı kanaatine varılmış, üç yıllık zaman dilimindeki politikalar kamuoyuna duyurulmuştur (Kansu, 2003, s. 171). Enflasyonun sebebinin kamu açıkları olduğu ve bu kamu açıklarının da kamu kesiminin finansman yönetiminden kaynaklandığı kabul edilmiş, açıkların kapatılması için tedbirler alınmıştır. Bu dönemde, kısa vadeli iç borçların azaltılması için IMF ve Merkez Bankasından uzun vadeli, düşük maliyetli krediler sağlanması hedeflenmiştir.

2000 yılında bankacılık sektöründe, ardından 2001 yılında döviz kriziyle, ikiz kriz durumu ortaya çıkmıştır. 2001 ekonomik krizinin nedenleri olarak en başta sürdürülemez boyutlara ulaşan kamu borç stokunun yanı sıra döviz talebinde ortaya çıkan artış, Türk Lirası talep artışı, mali kesimde meydana gelen sarsıcı olaylar, yetersiz sermayeye sahip bankacılık sektörü ve bankaların döviz cinsinden açık pozisyonları, piyasa aksaklıkları, hatalı ekonomi politikaları, petrol fiyatlarının aşırı artması ve Euro'nun değerinde ortaya çıkan düşüş sıralanabilir (Turan, 2011, s. 70).

23 Şubat 2001 tarihinde IMF Türkiye'nin ek rezerv kredisini 15 milyar dolara çıkartarak stand-by anlaşmasında daha önce gönderilen niyet mektubunun revizyona uğraması ve yeniden yazılması gerektiğini gündeme getirmiştir (Telli, 2013, s. 32). Türkiye, 2001 yılının sonunda uluslararası finansman kuruluşlarından iç borçlarını çevirebilmek amacıyla 31 milyar dolarlık kredi sağlamıştır. Yani ekonomik kriz yılında iç borçlarını ödeyemeyecek duruma gelmiştir (Ulusoy, 2004, s. 7). 2001 krizinin ardından reel faizlerin yükselmesiyle reel kesim, yüksek faiz oranlarından kredi kullanmak durumunda kalmış, bu durum özel sektörün kredi kullanımını sınırlamıştır (Şahin, 2012, s. 48). 2002 yılından sonra özel sektörün dış borçlanmasındaki artış nedeniyle kısa vadeli borçlanma artmaya devam etmiştir (Adıyaman, 2006, s. 34).

1999-2002 yılları arasında bankaların borçları ve artan iç borç stoku, ekonomiyi iç borç ağırlıklı borçlanma politikalarına itmiştir. Bu dönemde faiz dışı fazla gerçekleşmiştir. Ancak kamu ve Tasarruf Mevduatı Sigortası Fonu kapsamındaki bankalarda oluşan yükler borçlanmanın maliyetini de arttırmıştır. İflas etmeyip ayakta kalan bankalar ise ellerindeki düşük faiz oranına sahip olan tahvillerin doğurduğu zararların finansmanı için iç borç takası yapmışlardır. Bu dönemde döviz cinsinden borçlanmaya başvurulmuş, dövize endeksli borçların oranı artmıştır (Toprak, 2010, s. 6). Tasarruf Mevduatı Fonu kapsamına alınan bankalara<sup>3</sup> görev zararları için özel tertip iç borçlanma senetleri aktarılmıştır (Yavuz, 2009, s. 211).

**Grafik 4: 2001 Ekonomik Kriz Döneminde İç ve Dış Borçlanma, Milyar Dolar**

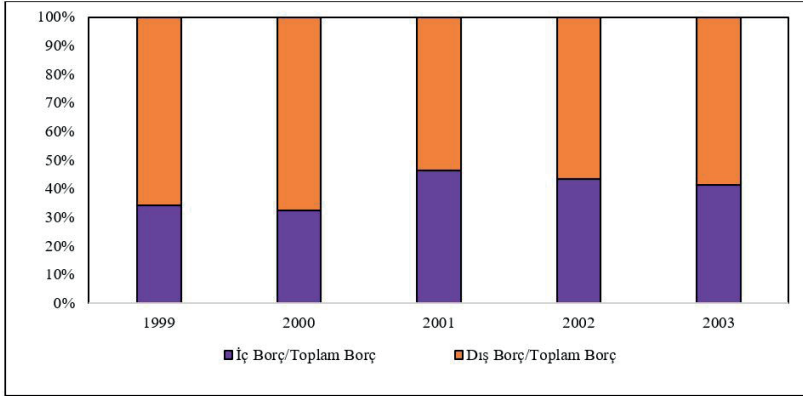


**Kaynak:** www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

3 TMSF'nin 2002 yılında aldığı kararlar sonucunda borç ve alacaklarıyla birlikte tamamen intikal doğrultusunda tüm aktif ve pasifleriyle 7 banka (EGS Bank, Etibank, Esbank, İnterbank, İktisat Bankası, Kentbank, Toprakbank) fon kapsama alınmıştır.

Grafik 4'de görüldüğü üzere 2001 ekonomik kriz yılı öncesinde iç ve dış borç miktarı artmıştır. 1999 yılında IMF ile yapılan anlaşma neticesinde iç borçların dış borçlanmayla ikamesine karar verilmiş, 2000 yılında dış borçlarda önemli artışlar yaşanmıştır. Ayrıca 2000 yılında özel sektörün dış borçlanmaya daha fazla başvurması da dış borç stokunun artmasına sebep olmuştur (Tunalı, 2011, s. 252). Ekonomik kriz yılında, dış borçlanma miktarı yaklaşık 5 milyar dolar azalmış, sonrasında tekrar artmıştır. Ekonomik kriz yılı ve sonrasında iç borçlanma miktarı yatay, istikrarlı seyretmiştir.

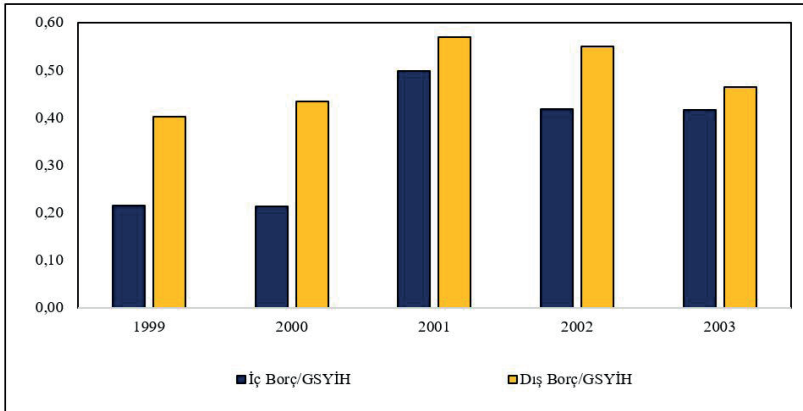
**Grafik 5: 2001 Kriz Döneminde İç Borç ve Dış Borcun Toplam Borçlanma İçerisindeki Payı, %**



**Kaynak:** www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Grafik 5'te görüldüğü üzere 2001 ekonomik krizi öncesinde dış borçların toplam borçlanma içindeki payı artmıştır. Ekonomik kriz yılında ise dış borçlanmanın payı yükselmiştir. 1999 yılında dış borcun toplam borç içerisindeki payı yüzde 65 iken 2001 yılında yüzde 53 olmuştur. Ekonomik kriz sonrasında toplam borçlanma içinde dış borçların payı az da olsa artmıştır.

**Grafik 6: 2001 Ekonomik Kriz Döneminde İç ve Dış Borç Yükü, %**



**Kaynak:** www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Grafik 6’da görüldüğü üzere 2001 ekonomik kriz yılı öncesinde dış borç yükü artarken iç borç yükü sabit kalmıştır. Ekonomik kriz yılında, hem iç hem de dış borç yükü önemli oranda artarak, Cumhuriyet tarihinin en yüksek seviyesine yükselmiştir. İç borç yükü, 1999 yılında yüzde 21 iken 2001 yılında yüzde 49’a; dış borç yükü 1999 yılında yüzde 40 iken 2001 yılında yüzde 57’ye yükselmiştir. 2001 yılındaki bu yükselişte GSYİH’deki küçülmeyi (yüzde 6) de dikkate almak gerekir. Ekonomik kriz sonrasında ise iç ve dış borç yükü azalmıştır.

#### **4.3. 2008 Küresel Finansal Krizi İle İç ve Dış Borçlanmanın Gelişimi**

Küreselleşen kapitalizm, büyük ekonomileri kriz bulaşıcılığına sürüklemiştir. Bunun en son örneği, 2007 yılında ABD’de ortaya çıkan mortgage kredi krizidir (Yıldız ve Durgun 2010, s. 3). Kriz öncesi dönemde Amerika’da çok önemli bir yere sahip olan ‘Lehman Brothers’, mortgage kredilerinin ödenmemesi durumuyla karşılaşmıştır. Merkez Bankaları Sistemi (Federal Reserve Board-IMF) ve Amerikan hükümeti, bankanın kurtarılamayacağını açıklamış, ardından Lehman Brothers’tan alacaklı olan tüm bankalar için risk ortaya çıkmıştır. Bankalardan alacaklı olan bireyler paralarını kurtarmak isteyince, bankalar daha zor bir durumun içine düşmüştür. Amerika için finans devi olan Lehman Brothers, 15 Eylül 2008 tarihinde iflas etmiştir. Bu iflasın sonrasında büyük şirketlerinde iflas etmeleri üzerine ABD ekonomisi, artan talebi iç piyasalardan karşılayamayınca yüksek cari açıklar vermek zorunda kalmıştır (Göçer ve Özdemir 2012, s. 194).

2007 yılının Ağustos ayında Amerika Birleşik Devletleri emlak piyasasındaki ‘*Sub-prime Mortgage*’ kredilerinde yaşanan sıkıntıya, 2008 yılı Eylül ayında büyük mali kuruluşların iflası da eklenince ‘*Global Finansal Kriz*’ daha ileri boyutlara taşınmıştır. ABD’de başlayan bu ekonomik kriz, ilk önce güçlü finansal ilişki yoluyla dünyadaki diğer gelişmiş ülke ekonomilerine hızlı bir şekilde dağılmıştır. 2009 yılı sonuna kadar yayılmakta olan krizden Türkiye ve Avrupa Birliği ülkeleri önemli ölçüde etkilenmiştir (Kaderli ve Küçükçaya 2012, s. 86). Dünya genelinde imalat sanayi üretimi ve dış ticarete yüksek oranda gerileme yaşanmıştır. Bununla birlikte dünya ticaret hacmi daralmış ve işsizlik oranları artış göstermiş, talep yetersizliği yaşanmış, mal fiyatlarında düşüş gerçekleşmiş ve tüketici fiyatları da gerilemiştir (Yükseler, 2009, s. 8).

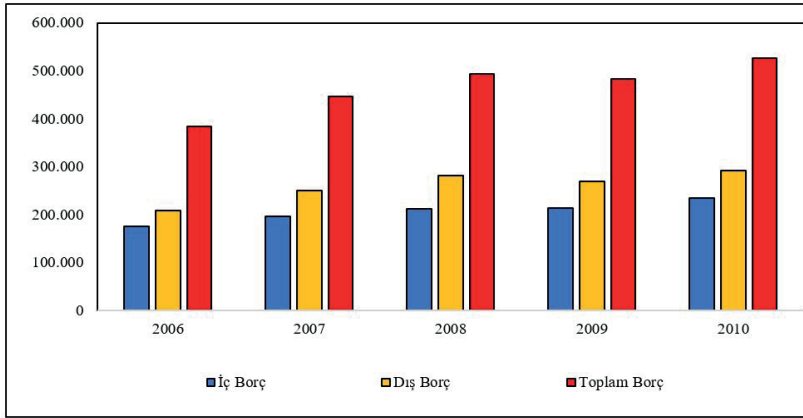
Küresel Finansal Kriz, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali dengelerinde sıkıntılara yol açmış, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği zorlaşmıştır. Gelişmiş ülkelerde kamu borcunun GSYİH’ye oranı, 2007-2010 yılları arasında iki kat yükselmiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerde finansal kurumların devlet tarafından kurtarılmaya çalışılması, kamu borçlarındaki artışın nedeni olarak görülmüştür. Bunun yanı sıra, ekonomik faaliyetlerin azalması kamu gelirlerini azaltırken işsizlik ödemesi gibi sosyal harcamaların artarak kamu harcamalarının artması, vergi indirimlerini içeren mali teşvik paketleri bütçe dengesini bozarak kamu borçlarını da arttırmıştır (Kaya ve Kaygısız 2015, s. 176).

2008 krizi Türkiye ekonomisinde, önce finansal piyasalarda başlamış, daha sonra reel ekonomiyi etkilemiştir (Yıldırım, 2010, s. 49). 2008 krizi, kredi alanında olumsuzluk yaratmış ve döviz cinsinden borçlanmada sıkıntılara yol açmıştır. Krizin ikinci etkisi, portföy yatırımlarında ortaya çıkmış olup özel yatırım fonlarından gelen finansmanın azalması durumu döviz likiditesinde sorunlara sebep olmuştur. Dış ticaret anlamında da olumsuz durumlar yaşanmış, ülkelerin resesyona girmesiyle birlikte küresel ticarete yaşanan daralmalar, Türkiye’nin ihracatını olumsuz etkilemiştir (Kesebir, 2018, s. 534). Türkiye’nin ihracatının yaklaşık yarısını AB ülkelerine gerçekleştirdiği dikkate alındığında Avrupa’yla ticari ilişkilerin azalması, Türkiye’nin cari işlemler açığını artırmıştır. Bu süreçte, işsizlik ve yoksulluk da artmıştır (Afşar ve Erkoç 2018, s. 34).

Türkiye, uluslararası piyasalardan kaynaklı finansal genişleme ve ucuz kredi imkanına kavuşunca giderek artan cari işlemler açıkları, yüksek faizlerle gelen sıcak para, şirket birleşmeleri ve özelleştirmelerden elde edilen finansmanla karşılanmıştır. Bu dönemde dış borç stoku, özel sektörün borcundan dolayı yükselmiş, bilançolarında bulunan borçların yüksek oranlı döviz borcu olması, şirketlerin yükselen kredi ve döviz kuru pahalılığından olumsuz etkilenmesine yol açmıştır (Yeldan, 2009, s. 17-18).

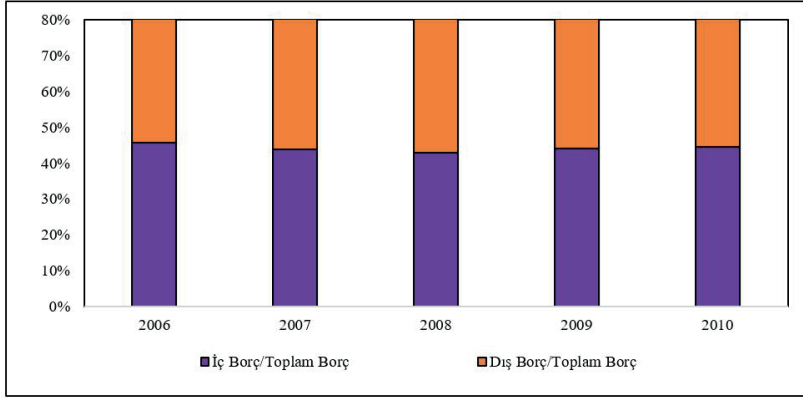
Borçlanma enstrümanlarının çeşitlenmesi ve yatırımcı tabanını genişletmek amacıyla 2009 yılı Ocak ve Nisan aylarında, Gelire Endeksli Senet ihracı yapılmıştır. Bu ihraçla, devlet geliriyle yatırımcıya getirisi olan bir yatırım aracı sunulmuştur (Kamu Borç Yönetim Raporu, 2009, s. 19-20). 2009 yılında kriz sebebiyle borçlanma olanakları daralmış ve ekonomik aktivitedeki durgunluk borç stokunun azalmasını sağlamıştır (TOBB, 2009, s. 111).

**Grafik 7: 2008 Küresel Finansal Kriz Döneminde İç ve Dış Borçlanma, Milyar Dolar**



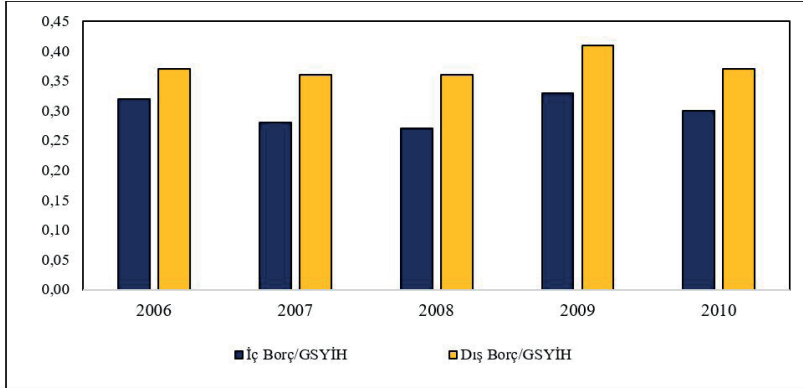
**Kaynak:** www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Grafik 7’de görüldüğü üzere Küresel Finansal Kriz öncesinde ve kriz yılında iç ve dış borç miktarı artmıştır. 2008 yılının ilk yarısına kadar Türkiye ekonomisinde olumlu gelişmeler yaşanması, ülke krebilitesini arttırmış ve sermaye girişimlerinin hızlanmasına yol açmıştır. Dışarıdan borçlanma kolay ve ucuz hale gelmiştir. Böylece özel sektör; yatırım, üretim ve diğer sektörlerin finansmanı için dışarıdan borçlanmayı tercih etmiştir (TOBB, 2008, s. 147). Küresel Finansal Krizi’nden sonraki yılda ise dış borçlanma azalmakla birlikte takip eden yılda tekrar artmıştır. 2006-2010 yıllarında dış borçlanma, iç borçlanmaya göre daha fazla artmıştır. Bunun sebebi, küresel piyasalardaki likidite bolluğuyla birlikte az maliyetle kolay borçlanabilmek olmuştur. Özel kesimin dış borçlanmasının toplam dış borçlanma içerisindeki payında artış yaşanmıştır. Çünkü bu dönemde, yurt içindeki faiz oranlarında meydana gelen artış sonucu düşük maliyetli kaynak temin edemeyen özel kesim yurt dışından temin ettikleri kaynaklarla finansman ihtiyaçlarını karşılamıştır (Işık ve Duman 2012, s. 98).

**Grafik 8: 2008 Küresel Finansal Kriz Döneminde İç Borç ve Dış Borcun Toplam Borçlanma İçerisindeki Payı, %**

**Kaynak:** www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Grafik 8'de görüldüğü gibi Küresel Finansal Kriz öncesinde, dış borçların toplam borçlar içindeki payı yüzde 54'ten yüzde 56'ya yükselmiştir. Bu yıllarda küresel piyasalardaki likidite bolluğu, borçlanma maliyetlerini düşürmüştür. Yurt içindeki faiz oranlarında meydana gelen artış sonucu düşük maliyetli kaynak temin edemeyen özel kesim, yurt dışından temin ettikleri kaynaklarla finansman ihtiyaçlarını karşılamıştır (Işık, 2012, s. 98). Kriz sonrasında borçların dağılımında önemli bir değişim yaşanmamıştır.

**Grafik 9: 2008 Küresel Finansal Kriz Döneminde İç ve Dış Borç Yükü, %**

**Kaynak:** www.hmb.gov.tr adresinden tarafımızca düzenlenmiştir.

Grafik 9'da görüldüğü üzere 2008 Küresel Finansal Kriz öncesinde ve kriz yılında, iç ve dış borcun GSYİH içindeki payı azalmıştır. İç borç stokunun GSYİH'ya oranı 2006 yılında yüzde 32 iken 2008 yılında yüzde 28'e gerilemiştir. İç ve dış borç yükü, 2009 yılında artmış sonraki yılda tekrar azalmıştır.



## 5. Tartışma ve Sonuç

19.yy'da dünya ekonomisinin değişimiyle başlayan süreç, yaşanan ekonomik krizlerle birlikte tüm dünya ülkelerini etkisi altına almıştır. Ekonomik krizler, ekonomik büyüme, işsizlik, enflasyon ve borçlanma üzerinde olumsuz etkilerin yaşanmasına sebep olmuştur. Ekonomik krizlerin de etkisiyle iç ve dış borçlanmanın artışı, borçları sürdürülemez noktaya sürüklemiştir. Türkiye'de 1980 sonrasında, cari işlemler açığının artışı, enflasyon oranlarının yükselmesi, siyasi istikrarsızlıklar, kamu kesimi finansman açıklarının artışı, iç ve dış borçların artışı ve diğer ülkelerde yaşanan ekonomik krizlerin etkileriyle 1994, 2001 ve 2008 yıllarında ekonomik krizler yaşanmıştır. Bu ekonomik krizlerin belirtilerinden biri, ekonomik kriz dönemlerinde, iç ve dış borçlanmanın artışıdır. Bu bağlamda çalışmada, Türkiye'de 1980 sonrasındaki ekonomik krizlerden önceki iki yıl, ekonomik kriz yılı ve ekonomik krizden sonraki iki yıl olmak üzere toplam beş yıllık dönemde ekonomik krizler ile iç ve dış borçların gelişimi arasındaki ilişki değerlendirilmiştir.

Çalışmada yapılan değerlendirmelere göre, iç ve dış borç miktarı 1994 ekonomik kriz yılı öncesinde yükselmiş, ekonomik kriz yaşandığı 1994 yılında azalmış ve 1995 yılından itibaren artmaya başlamıştır. İç borçların toplam borçlar içindeki payı, 1994 ekonomik kriz öncesinde azalmış, ekonomik kriz sonrasında tekrar yükselmiştir. İç ve dış borç yükü, 1994 ekonomik kriz yılı öncesinde ve ekonomik kriz yılında artmış, kriz sonrası yılda azalmıştır.

2001 ekonomik kriz yılı öncesinde iç ve dış borç miktarı artmıştır. Ekonomik kriz yılında, dış borçlanma yaklaşık 5 milyar dolar azalmış, sonrasında tekrar artmıştır. İç borç miktarı ise 58 milyar dolar iken 99 milyar dolara yükselmiş; ekonomik kriz yılı ve sonrasında iç borçlanma miktarı yatay, istikrarlı seyretmiştir. Dış borçların toplam borçlanma içindeki payı, 2001 ekonomik krizi öncesinde ve sonrasında artarken ekonomik kriz yılında azalmıştır. 2001 ekonomik kriz yılı öncesinde dış borç yükü artarken iç borç yükü sabit kalmıştır. Ekonomik kriz yılında, hem iç hem de dış borç yükü önemli oranda artmış, ekonomik kriz sonrasında ise iç ve dış borç yükü azalmıştır.

2008 Küresel Finansal Kriz öncesinde ve kriz yılında iç ve dış borç miktarı artmış, krizden sonraki yılda ise dış borçlanma azalmakla birlikte takip eden yılda tekrar artmıştır. Küresel Finansal Kriz öncesinde, dış borçların toplam borçlar içindeki payı yükselmiş, kriz sonrasında ise yatay seyir izlemiştir. 2008 Küresel Finansal Kriz öncesinde ve kriz yılında iç ve dış borcun GSYİH içindeki payı azalmış, 2009 yılında artmış, sonraki yılda tekrar azalmıştır.

Özetle, ele alınan ekonomik kriz yıllarının üçünde de kriz öncesinde iç ve dış borç miktarı artmış; dış borçların toplam borçlanma içindeki payı artmıştır. Ekonomik kriz yılı ve sonraki yıllara ilişkin ele alınan değişkenlere ilişkin benzer eğilimler görülmemiştir. Bunun nedeni olarak ekonomik krizlerin nedenlerinin, boyutunun ve sonuçlarının farklı olması gösterilebilir. Sonuç olarak iç-dış borçlanma miktarının artışı ve dış borçların toplam borçlanma içindeki payının artışı ekonomik krizlerin belirtilerinden biri olduğu söylenebilir. Bir başka ifadeyle iç ve dış borçlanmanın ekonomik kriz yılı öncesinde sürdürülebilir olmadığı söylenebilir. Zira borçların artışı, ekonomik krizleri beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, ekonomik krizlerle karşılaşmak için borçların sürdürülebilirliği sağlanmalıdır. Bunu sağlamak amacıyla Türkiye'nin ekonomik gelişmişliğine, dışa açıklığına, finansal piyasalarının derinliğine ve ulusal parasıyla borçlanma kapasitesiyle uyumlu bir seviyede borç/millî gelir istikrarı sağlanmalı, borçlanmayla elde edilen kaynaklar verimli alanlarda kullanılmalı, ekonomik ve siyasi istikrarın sürdürülebilirliği gerçekleştirilmelidir.

**Etik Komite Onayı:** Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Yazar Katkıları:** Çalışma Konsepti/Tasarım- M.C.; Veri Toplama- C.A.; Veri Analizi/Yorumlama- C.A., M.C.; Yazı Taslağı- C.A.; İçeriğin Eleştirel İncelemesi- M.C.; Son Onay ve Sorumluluk- M.C.

**Çıkar Çatışması:** Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Ethics Committee Approval:** It is not a study that requires an ethics committee document.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Author Contributions:** Conception/Design of Study- M.C.; Data Acquisition- C.A.; Data Analysis/Interpretation- C.A., M.C.; Yazı Drafting Manuscript- C.A.; Critical Revision of Manuscript- M.C.; Final Approval and Accountability- M.C.

**Conflict of Interest:** The authors have no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The authors declared that this study has received no financial support.

---

## Kaynakça/References

- Adıyaman, A. T. (2006). Dış borçlarımız ve ekonomik etkileri. *Sayıştay Dergisi*, 1(62), 21-45.
- Afşar, B. ve Erkoç, Y. (2018). 2008 küresel krizinin Türkiye ekonomisine etkileri: Konya organize sanayi bölgesi örneği. *Sinop Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(1), 31-48.
- Akdemir, T. ve Yeşilyurt, Ş. (2018). Devlet borçlarının kökeni, gelişimi ve iktisadi temelleri. *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(16), 279-305.
- Akmeşe, H. ve Çetin, H. (2009). 2008 dünya ekonomik krizinin Türkiye ekonomisi ve Türk-Azeri ekonomik ilişkileri üzerindeki etkileri. *Hazar Beşeri ve Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(1-2), 105-117.
- Aktan, C. C. Ve Şen, H. (2001). Ekonomik kriz: Nedenler ve çözüm önerileri. *Yeni Türkiye Dergisi*, Özel Sayı, 1225-1230.
- Aktoprak, S. (2017). 2001 Ekonomik krizi ve makroekonomik dengeler. *Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi*, (3), 23-27.
- Bağcı, H. (2001). *Kamu borçları yönetimi ve Türkiye için bir değerlendirme*. Ankara: Sermaye Piyasası Kurulu Yayınları.
- Bakkal, G. ve Gürdal, T. (2007). İç borçlanmanın Türkiye ekonomisi üzerine etkileri. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 2(2), 148-173.
- Bayraktar, C. (2011). Türkiye'de iç borçlanmanın yapısı: 1980-2010 dönemi. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 2-14.
- Bayraktar, Y. (2009). İç borçlanmanın ekonomik ve sosyal etkileri 1980 sonrası Türkiye deneyimi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (34), 285-313.
- Bayraktar, Y. (2018). *Türkiye'de kamu borçları ve sürdürülebilirlik açmazı*. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık Eğitim Danışmanlık.
- Bilge, O. (2009). *Ekonomik krizlerin yoksulluk üzerine etkileri*. (Uzmanlık Tezi). TC. Başbakanlık Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Cural, M. ve Binhan, E. (2010). Türkiye'de iç borçlanmadaki değişimi belirleyen faktörlere yönelik bir regresyon analizi çalışması: 1975 – 2010. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (54), 1-21.
- Çınar, S. ve Özçalık, M. (2014). Gelişmekte olan ülkelerde mali sürdürülebilirlik: Panel veri analizi. *Journal of Yaşar University*, 9(33), 5623-5635.
- Çoban, O. ve Çöğürçü, İ. (2011). Dış borç ekonomik büyüme ilişkisi: Türkiye örneği (1980-2009). *Kahramanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar*, 2011(2), 133-149.
- Çolak, Ö. F. (2019). Küreselleşme, kriz ve borçlanma: Türkiye ekonomisi üzerine bir analiz. *Ekonomi ve Hukuk Dergisi*, 1(60), 389-410.
- Çöğürçü, İ. (2012). Türkiye'nin iç borç genel yapısı üzerine geçmişten günümüze bir değerlendirme. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(1), 93-104.

- Dayar, H. ve Sandalci, İ. (2017). Türkiye'de özel sektör dış borçlarının gelişimi ve ekonomi üzerindeki etkileri. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3(3), 370- 382.
- Dayıoğlu, T., Gürbüz, M. B. ve Yılmaz, A. (2020). Türkiye'de dış borcun sürdürülebilirliği. *Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*, 2(2), 1-15.
- Eken, S. ve Kale, M. H. (2017). Türk bankacılığında krizler ve çıkarılan dersler. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(5), 11-23.
- Eser, L. Y. ve Birinci, N. (2014). İç ve dış borç tercihini etkileyen faktörler. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(23), 31-51.
- Fırat, M. (2009). Türkiye'de borç yönetimi ve bir borç yönetim politikası olarak borç yönetim ofisler. *Anadolu Bil Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 14, 31-49.
- Fırat, E. (2010). Türkiye'de yaşanan kasım 2000 ve şubat 2001 krizlerinin bankacılık sektörü üzerindeki etkisinin değerlendirilmesi *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 47(547), 97-114.
- Göçer, İ. ve Özdemir, A. (2012). 2008 küresel krizinin yayılma süreci ve etkileri: Seçilmiş ülkeler için ekonometrik bir analiz. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(1), 192-210.
- Güler, E. ve Yılmaz, B. (2009). Ekonomik kriz, kobilere yansımaları ve bir çıkış yolu olarak barter. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 9(18), 88-104.
- Işık, N. ve Duman, E. (2012). 1929 Ekonomik buhranı ve 2008 küresel krizi'nin Türkiye ekonomisi üzerindeki etkileri. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(1), 74-100.
- Kaderli, Y. ve Küçükkaya, H. (2012). 2008 dünya finansal krizi sonrası Türkiye ekonomisinde yaşanan gelişmelerin bazı ülkelerle karşılaştırmalı olarak incelenmesi. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (12), 86-96.
- Kansu, A. (2003). *Döviz krizleri: Türkiye 1994 ve 2001 krizlerinin döviz krizi modelleri çerçevesinde değerlendirilmesi*. (Doktora Tezi). İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Karagöz, K. (2007). Türkiye'de dış borçlanmanın nedenleri ekonometrik bir değerlendirme. *Sayıştay Dergisi*, 18(66-67), 99-110.
- Kaya, D. G. ve Kaygısız, A. (2015). 2008 küresel krizi ve sonrasında Türkiye'de uygulanan maliye politikalarına genel bir bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 11(26), 171-194.
- Kazgan, G. (2002). *Tanzimat'tan 21. yüzyıla Türkiye ekonomisi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2000). *Türkiye ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kesebir, M. (2018). Türkiye'de 2001 krizi sonrası bankacılık sektörünün durumu, yapısal reformlar ile son yıllardaki gelişmeler. *Bilis Eren Üniversitesi Akademik İzdüşüm Dergisi*, 3(2), 1-19.
- Kibriçioğlu, A. (2001). Türkiye'de ekonomik krizler ve hükümetler, 1969-2001. *Yeni Türkiye Dergisi Özel Sayı*, 1-17.
- Koh, W. C., Kose, M. A., Nagle, P. S., Ohnsorge, F. L., & Naotaka, S. (2020). Debt and financial crises. Retrieved from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/560291579701550183/pdf/Debt-and-Financial-Crises.pdf>
- Koç, Ş. (2010). *Cari açık, borçlanma ve büyüme bağlamında 1990 yılından sonra Türkiye'de yaşanan ekonomik krizlerin analizi*. (Yüksek Lisans Tezi). Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli.
- Kolçak, M. (2014). Türkiye'de devlet iç borçlarının yönetimi: 2000 öncesi ve sonrasında karşılaştırılması. *Sayıştay Dergisi*, (93), 5-30.
- Mangır, F. (2010). Finansal deregülasyonun (1989–2001) Türkiye ekonomisi üzerine etkileri: Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi Dergisi*, (16), 460-472.
- Mutluer, T. (2008). *Teoride ve Türkiye'de kamu iç borç yönetimi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyonkarahisar.
- Nart, E. Ç. (2015). Dış borç yönetimi açısından finansal kriz riski. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(2), 71-85.
- Olcay, A. (2013). *Türkiye'nin dış borç sorunu ve kriz etkileri*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çorum.
- Opuş, S. (2002). Dış borçlanmanın sınırı ve Türkiye. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19, 183-206.

- Orhan, O. Z., Dinçer, H. ve Çevik, İ. E. (2009). Küresel ekonomik krizin nedenleri, Türkiye ekonomisine etkileri ve çözüm yolları. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(2), 22-66.
- Oskay, C. S. (2004). 1980'den günümüze Türkiye'de iç borçların yapısal gelişimi ve değerlendirilmesi. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 4(8), 121.
- Özbilen, Ş. (2013). *Makro modellerde kamu iç borçlanması*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özdemir, Z. ve Sever, E. (2004). Finansal liberalleşmenin ekonomik performansa etkisi: Türkiye analizi. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 4(6), 36-50.
- Özkök, İ. ve Yıldırım, M. (2017). Mali kriz dönemlerinde kamu borç göstergeleri üzerinden mali sürdürülebilirliğin görünümü: Gelişen ülke ekonomilerde kamu borçlanmasının değerlendirilmesi (2000-2015). *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3(1), 1-17.
- Özmen, E. ve Koğar, Ç. İ. (1998). Sustainability of budget deficits in Turkey with a structural shift. *METU Studies in Development*, 25(1), 107-127.
- Reinhart, C. M., & Kenneth S. R. (2011). The forgotten history of domestic debt. *The Economic Journal*, 121(552), 319-350.
- Simeonovskia, K., Fidanoskib, F., Petkovskic, M., & Sergi, B. S. (2021). Debt-growth link after an economic crisis: The case of central and Southeast Europe. Erişim adresi: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14631377.2021.2006492>
- Sugözü, H. İ. (2009). Türkiye'de iç borçlanma ödenebilirliği ve tahkimler (1990 – 2000). *KMU İİBF Dergisi*, 11(17), 70-83.
- Şahin, H. (2002). *Türkiye ekonomisi*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Şahin, B. (2012). Türkiye'de dış borç sorunu ve Avrupa borç krizi'nin etkileri. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 4(1), 45-54.
- Şanlı, F. B. ve Akgöz, H. (2014). 1980 sonrası Türkiye'de dış borçlanma üzerinde yurtdışı tasarrufların etkisinin analizi. *Finansal Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 6 (11), 83-98.
- Şenses, F. ve Koyuncu, M. (2004). Kısa dönem krizlerin sosyoekonomik etkileri: Türkiye, Endonezya ve Arjantin deneyimleri. *ERC. Working Paper in Economics*, 4(13), 1-43.
- Tezer, H. (2016). Türkiye ekonomisinin 2003-2014 yılları arasındaki makro ekonomik görünümü ve ekonomik kırılma belirtileri. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4(35), 145-165.
- Telli, A. (2013). *1999, 2000, 2001 ve 2008 kriz dönemlerinde türk ticari bankalarının karlılıklarının lojistik regresyon analizi ile incelenmesi*. (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Başkent Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Toprak, D. (2010). Türkiye'de kriz dönemlerinde borçların seyri: 1994 ve 2001 krizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(2), 1-14.
- Tunalı, H. (2011). 2000 sonrası Türkiye ekonomisinin değişimi. Y. Alpaydın ve H. Tunalı (Ed.), *2000 sonrası Türkiye iktisadının değişimi içinde* (s 357-368). İstanbul: İstanbul Matbaacılık Prodüksiyon Yay. San. Tic. Ltd. Şti.
- Turan, Z. (2011). Dünyadaki ve Türkiye'deki krizlerin ortaya çıkış nedenleri ve ekonomik kalkınmaya etkisi. *Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi*, 4(1), 56-80.
- Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı. Kamu borç yönetimi raporu. Erişim adresi: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-raporlari>
- Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı. Türkiye dış borç istatistikleri. Erişim adresi: <https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. 2008 ekonomik rapor. Erişim adresi: <https://tobb.org.tr/MalivSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>
- Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. 2009 ekonomik rapor. Erişim adresi: <https://tobb.org.tr/MalivSosyalPolitikalar/Sayfalar/EkonomikRapor.php>
- Ulusoy, A. (2004). *Devlet borçlanması*. Trabzon: Üç yol Kitabevi.
- Ural, M. (2003). Finansal krizler ve Türkiye. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 18(1), 11-28.

- Yavuz, H. H. (2009). Kamu borç yönetiminde yabancı para cinsinden borçlanmanın etkileri: Türkiye örneği. *Maliye Dergisi*, 1(157), 277-292.
- Yeldan, E. (2009). Kapitalizmin yeniden finansallaşması ve 2007/2008 krizi: Türkiye krizin neresinde?, *Çalışma ve Toplum*, 1, 11-28.
- Yıldırım, S. (2010). 2008 yılı küresel ekonomi krizinin dünya ve Türkiye ekonomisine etkileri. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12(18), 47-55.
- Yıldız, F. (2018). Türkiye’de kamu ve özel sektör dış borçlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkisi: 2002-2018 dönemi analizi. A. Yüksel ve S. E. Tağman (Ed.), *II. uluslararası multidisipliner akademik çalışmalar sempozyumu tam metin bildiriler 2018* içinde (s. 343-362). Ankara: Berikan Yayınevi.
- Yıldız, Z. ve Durgun, A. (2010). 2008 küresel ekonomik krizi ve turizm sektörü üzerine etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 1-15.
- Yükseler, Z. (2009). *Türkiye’de Kriz Dönemlerinde Ekonomik Gelişmeler ve Ödemeler Dengesi Uyumunu*. Erişim adresi: [https://www.researchgate.net/publication/259071157\\_Turkiye'de\\_Kriz\\_Donemlerinde\\_Ekonomik\\_Gelismeler\\_Ve\\_Odemeler\\_Dengesi\\_Uyumu](https://www.researchgate.net/publication/259071157_Turkiye'de_Kriz_Donemlerinde_Ekonomik_Gelismeler_Ve_Odemeler_Dengesi_Uyumu)



# Maliye Çalışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2022-1088547

Araştırma Makalesi / Research Article

## Bütçe Şeffaflığı ve Türkiye

### *Budget Transparency and Turkey*

Emrullah AYDIN<sup>1</sup> , Murat ŞEKER<sup>2</sup> 



#### Öz

Şeffaflık, demokrasinin vazgeçilmez unsurlarından biridir. Özellikle 2000'li yıllardan sonra daha fazla tartışılmaya başlanan bütçe şeffaflığı kavramı ise kamu kesiminin gelir elde etmeye ve bu gelirleri harcamaya yönelik tüm faaliyetlerinin açıklığını ifade etmektedir. Türkiye'de bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik en önemli düzenleme 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'dur. Bütçe şeffaflığının önemindeki artışla birlikte bütçe şeffaflığını izlemeye yönelik çalışmalarda da artış meydana gelmiştir. Çalışmamızda, Uluslararası Bütçe Ortaklığı kuruluşu tarafından yayımlanan Açık Bütçe Endeksi'nin 2019 yılı sonuçları çerçevesinde Türkiye'nin bütçe şeffaflığındaki mevcut durum incelenmiştir. Buna göre; Türkiye bütçe şeffaflığı konusunda sınırlı bilgi sunan ülke konumundadır. 2017 yılında Vatandaş Bütçesi'nin yayımlanmaya başlaması, Türkiye'nin bütçe şeffaflığı skorunun ilgili yılda geçmiş yıllara göre artışına katkı sağlamıştır. Buna karşılık 2019 yılında tekrar düşüşe geçen skor, Türkiye'nin bütçe şeffaflığını tam anlamıyla sağlayabilmesi için kat etmesi gereken uzun bir yol olduğunu göstermektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe şeffaflığı, mali saydamlık, bütçe denetimi, katılımcı bütçeceleme, Açık Bütçe Anketi

#### ABSTRACT

Transparency is one of the indispensable elements of democracy. The concept of budget transparency, which began to be discussed more commonly during the 2000s, refers to the openness of all public sector activities to provide information about how they generate income and spend these incomes. The most important regulation to ensure budget transparency in Turkey is the Public Financial Management and Control Law No. 5018. Along with the ongoing increase in the importance of budget transparency, there have also been considerable efforts to monitor budget transparency. In our study, we examine the current situation in Turkey's budget transparency within the framework of the 2019 results of the Open Budget Survey conducted by the International Budget Partnership. According to this survey, Turkey is a country that offers its citizens only limited information on budget transparency. The publication of the Citizens Budget in 2017 contributed to Turkey's

<sup>1</sup>Araştırma Görevlisi, İstanbul Arel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İstanbul, Türkiye

<sup>2</sup>Prof. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye

ORCID: E.A. 0000-0003-0086-8611;  
M.Ş. 0000-0003-3925-6276

#### Corresponding author:

Emrullah AYDIN,  
İstanbul Arel Üniversitesi, İktisadi ve İdari  
Bilimler Fakültesi, İstanbul, Türkiye  
E-mail: emrullahaydin93@gmail.com

Submitted: 15.03.2022

Revision Requested: 02.04.2022

Last Revision Received: 11.04.2022

Accepted: 12.04.2022

Citation: Aydın, E., Seker, M. (2022). Bütçe şeffaflığı ve Türkiye. *Maliye Çalışmaları Dergisi- Journal of Public Finance Studies*, 67, 47-66.  
<https://doi.org/10.26650/mcd2022-1088547>



budget transparency score in the relevant year compared to previous years. In contrast, the score, which fell again in 2019, shows that Turkey still has a long way to go to ensure full budget transparency.

**Keywords:** Budget transparency, fiscal transparency, budget audit, participatory budgeting, Open Budget Survey

## EXTENDED ABSTRACT

Budgets are political texts instrumental in the implementation of government policies and for holding the status of a law approved by the legislature. Simultaneously, budgets are an instrument of economic policy because of their effects on economic activities. Budgets are the way political parties fulfill their promises to maximize their votes. Voters, who reveal their political preferences through voting, want to know how governments spend their public revenues. The acceleration of the democratization process increases the demand for transparency in public decision-making processes. That demand brings the concept of budget transparency to the fore. The expansion in the scope of the economic activities of the public sector is another factor that highlights the importance of budget transparency.

Transparency and accountability are concepts that interact with each other. The transparency of the budgetary process is essential because it makes the state accountable to society. Simultaneously, budget transparency is necessary to avoid the asymmetric information problem and prevent corruption. Additionally, the public's participation in the budgeting process is essential. Such participation by the public will increase the demand for transparency and accountability. This study aims to examine the situation of budget transparency in the world in general and Turkey specifically within the framework of current research. Based on this study, the paper will put forward suggestions for increasing budget transparency. In this context, the results of the Open Budget Survey, implemented by the International Budget Partnership organization in cooperation with local nongovernmental organizations, were analyzed and evaluated.

The economic problems caused by insufficient budget transparency and the increasing perception of corruption have caused the level of budget transparency to be questioned in Turkey and many other countries. In response to these developments, especially since the beginning of the 2000s, Turkey's efforts to increase budget transparency have started to rise. As the result of these efforts, the Public Financial Management and Control Law No. 5018, an essential reform in public financial management and budget transparency, emerged in 2003.

Soon after the beginning of this century, with the increasing importance of budgetary transparency, studies on how to ensure and monitor budget transparency have increased. According to the 2019 results of the Open Budget Survey conducted by the International Budget Partnership in cooperation with the Turkish Economic and Social Studies Foundation (TESEV) since 2006, Turkey is a country that provides limited information on budget transparency. According to the relevant results, Turkey's budget transparency score is 51. This score is 7 points lower than that from the previous survey period, 2017. The publication of the Citizen Budget Guide was effective in increasing Turkey's budget transparency score in 2017. However, the continuation of the change in the institutional structure brought about by the new governmental system may have been influential in the decline in 2019. Additionally, the global average budget transparency score in 2019 was 45.

In addition to budget transparency, the Open Budget Survey measures budget oversight and the public's participation in the budget process. Since there is no public participation in the budget process in Turkey, the relevant score of Turkey is 0, according to the 2019 survey. However, according to the 2019 survey, the budget oversight score is 56. This score demonstrates that the Turkish Court of Accounts' control over the budget is limited. The ability to audit and overall authority of the Turkish Court



of Accounts over both the central and local government budgets should be increased to ensure full budgetary transparency.

Finally, the authors anticipate that the increase in budget transparency will also increase the public's overall trust in and the predictability of public institutions. Any increase in budgetary transparency will indirectly contribute to economic stability and improve the quality of economic decisions. Successively, the political authorities will decide at the final stage the extent to which there will be any budget transparency. Political authorities may use the limited transparency of the budget as a choice to prevent the budget processes from being questioned. This situation causes efforts to increase budget transparency to be beneficial to the extent that political authorities allow.

## 1. Giriş

Bütçeler, yasama organı tarafından onaylanarak yürürlüğe giren bir kanun olmalarının yanı sıra hükümet politikalarının hayata geçirilmesine aracı olan politik metinlerdir. Aynı zamanda bütçeler, iktisadî faaliyetler üzerindeki etkilerinden ötürü bir iktisat politikası aracıdır. Siyasî partilerin oylarını maksimize etmek için öne sürdükleri vaatleri yerine getirmelerini sağlayacak araç da bütçelerdir. Siyasî tercihlerini oy mekanizmasıyla ortaya koyan seçmenler, hükümetlerin kamu gelirlerini ne şekilde harcadıklarını da bilmek istemektedirler. Demokratikleşme sürecinin hız kazanması, kamusal karar alma süreçlerindeki şeffaflığa olan talebi arttırmaktadır. Bu durum da bütçe şeffaflığı kavramının ön plana çıkmasını sağlamaktadır. Kamu kesiminin ekonomik faaliyetlerinin kapsamındaki genişleme de bütçe şeffaflığı kavramının ön plana çıkmasını sağlayan bir başka unsurdur.

Şeffaflık ve hesap verilebilirlik karşılıklı etkileşim içinde olan kavramlardır. Bütçenin şeffaf olması, devleti topluma karşı hesap verebilir hâle getirdiği için önemsenmektedir. Aynı zamanda asimetrik bilgi sorununun ortaya çıkmaması ve yolsuzluğun önlenmesi için de bütçe şeffaflığı gereklidir. Çalışmamızda öncelikle bütçe şeffaflığı kavramı ve bunun için gerekli ilkeler üzerinde durulacaktır. Sonrasında bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik ulusal ve uluslararası çalışmalara ve bütçe şeffaflığını izleyen kurumlara değinilecektir. Çalışmamızın son bölümünde ise Uluslararası Bütçe Ortaklığı kuruluşu tarafından yerel sivil toplum kuruluşları ile iş birliği içerisinde uygulanan Açık Bütçe Endeksi çerçevesinde dünyada ve Türkiye’de bütçe şeffaflığının mevcut durumu incelenerek bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik önerilere yer verilecektir.

## 2. Bütçe Şeffaflığı Kavramı ve İlkeleri

Bütçe şeffaflığı, en basit tanımıyla tüm kamu kurum ve kuruluşlarının gelir ve harcamalarının bir bütün halinde görülebilmesi ve izlenebilmesidir<sup>1</sup>. Diğer bir tanıma göre bütçe şeffaflığı; bütçenin, gelirlerin nasıl toplandığı ve harcadığı konusunda vatandaşlara tamamen açık olmasıdır. Bütçe şeffaflığının sağlanabilmesi için kamu maliyesine ilişkin raporların net, kapsamlı, güvenirilir, güncel ve erişilebilir olması gerekmektedir (OECD, 2017, s.9).

Bütçe; yasama mercii tarafından hazırlanıp görüşülen ve yürütme mercii tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe giren bir kanundur. Ancak bütçe şeffaflığı; yalnızca Bütçe Kanunu’nun değil bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetim olmak üzere tüm aşamalarının şeffaflığını ifade etmektedir. Diğer bir deyişle bütçe şeffaflığının sağlanabilmesi için bütçenin hem hazırlanma hem uygulanma hem de denetlenme aşamalarının tüm vatandaşlar tarafından kolaylıkla izlenebilir olması gerekmektedir. Buna göre daha geniş bir tanımla bütçe şeffaflığı; devlet yapısı ve işlevleri, maliye politikasının amaçları, kamu kesimi hesapları ve projeksiyonları hakkında güvenirilir, kapsamlı, zamanlı, anlaşılabilir ve uluslararası olarak karşılaştırılabilir bilgilerin halka açık şekilde sunulmasıdır (Kopits ve Craig, 1998, s.1).

Bütçe şeffaflığının tam olarak sağlanabilmesi için bütçenin geniş kapsamlı olması, Merkezi Yönetim Bütçesi haricindeki yerel yönetim ve Sosyal Güvenlik Kurumu bütçeleri ile bütçe dışı fonların da izlenebilir olması gerekmektedir. Ayrıca bütçe hakkının yerine getirilebilmesi için bütçe şeffaflığı olmazsa olmazdır.

IMF, 2018 yılında yayımladığı Mali Şeffaflık El Kitabı’nda bütçe şeffaflığına ilişkin olarak altı ilke belirlemiştir. Bu ilkeler şu şekildedir (IMF, 2018, s.1);

1 Çalışmamızda şeffaflık kelimesi saydamlık kelimesi ile eş anlamlı olarak kullanılmıştır. Nitekim Türk Dil Kurumu Güncel Türkçe Sözlük’te de iki ifade eş anlamlı olarak verilmiştir (Bknz: sozluk.gov.tr (04.01.2022)). Her iki ifade de İngilizce’deki “transparency” kelimesinin Türkçe’deki karşılığıdır.

- Netlik: Raporların kullanıcılar tarafından kolay anlaşılabilirliğini ifade eder.
- Güvenilirlik: Raporların devletin mali operasyonlarını ve finansmanını doğru bir şekilde temsil etmesini ifade eder.
- Sıklık (Periyodiklik): Raporların yayımlanma sıklığını belirtir.
- Zamanlılık: Raporların yayımlanmasındaki gecikmeyi ifade eder.
- İlgili düzeyi: Raporların kullanıcılara (yasama organları, vatandaşlar ve piyasalar) etkili kararlar almak için ihtiyaç duydukları bilgileri ne ölçüde sağladığını ifade eder.
- Açıklık: Kamuoyunun bilgiye ulaşımındaki kolaylığı ifade eder.

Bütçe şeffaflığı, kamu kaynaklarının doğru ve yerinde kullanımının sağlanması ve ilgili sürecin vatandaşlar tarafından izlenebilmesi için önemlidir. Bütçe şeffaflığı aynı zamanda yolsuzluğun önlenmesinde de önemli bir unsurdur. Bütçenin hazırlanma, uygulanma ve denetim aşamalarının yeterince şeffaf olması yolsuzluğun azalmasına önemli ölçüde katkı sağlayacaktır. Nitekim literatürde, bütçe şeffaflığı ile yolsuzluk arasındaki negatif ilişkiye işaret eden ampirik çalışmalar mevcuttur (Ellis ve Fender, 2006, s.116).

Şeffaflık, hesap verilebilirliği yaratan bir unsurdur. Bu açıdan bakıldığında bütçe şeffaflığı, hesap verilebilirliğin artışına katkı sağladığı için önemlidir (Fox, 2007, s.664). Nitekim hesap verilebilirlik, bilgiye erişim ölçüsünde mümkündür. Bütçe sürecinde şeffaflığın olmaması vatandaşların ilgili otoritelere sınırlı düzeyde hesap sorabilmelerine neden olacaktır. Son olarak denetimde etkinliğin sağlanabilmesi için de bütçe şeffaflığı önemlidir. Bütçe şeffaflığı ve etkin denetim birbirini tamamlayan iki unsurdur. Bütçenin yeterince şeffaf olması denetimin etkinliğini arttıracaktır. Aynı zamanda etkin bir denetim mekanizmasının bulunması bütçenin şeffaflığına katkı sağlayacaktır.

### 3. Türkiye’de Bütçe Şeffaflığını Sağlamaya Yönelik Düzenlemeler

Türkiye’nin 1994, 1998 ve 2001 yıllarında yaşadığı krizler, toplumla siyasi otoriteler arasında güvensizliğin artmasına yol açmıştır. Bu güvensizlik, kamu kaynaklarının kullanımında şeffaflığın sağlanmasına yönelik ihtiyacı ortaya çıkarmıştır. Ayrıca Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların da ilgili dönemde bütçe şeffaflığının sağlanmasına yönelik çalışmaları hız kazanmıştır. Nitekim Stand-by anlaşmaları kapsamında IMF de Türkiye’ye bütçe şeffaflığının artırılması yönünde önerilerde bulunmuştur. Bu çerçevede Türkiye’nin IMF’ye 1999-2004 arası yıllarda gönderdiği niyet mektuplarında bütçe şeffaflığı ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Diğer yandan Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliği sürecinde de bütçe şeffaflığına ilişkin olarak yerine getirmesi gereken yükümlülükler ortaya çıkmıştır (Eroğlu ve Demirbaş, 2016, s.296).

Türkiye’de bütçe şeffaflığının artırılmasına yönelik en önemli, kapsamlı ve sistematik çalışmalardan biri, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı çerçevesinde hazırlanan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu’dur. Söz konusu rapor, “Mali raporlama ve hesap verme sorumluluğunun geliştirilmesi ile birlikte mali saydamlığın sağlanması”nı kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasında ana hedeflerden biri olarak belirlemiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 2000, s.1).

Türkiye’de bütçe şeffaflığının kanuni altyapısı büyük ölçüde 2003 yılında yürürlüğe konulan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ile oluşturulmuştur. Kamu mali yönetiminde bir yapısal reform niteliği taşıyan söz konusu kanunun ilk maddesinde, “mali saydamlığı sağlamanın” kanunun en önemli amaçlarından biri olduğu belirtilmiştir. Yine ilgili kanunun “Mali Saydamlık” başlıklı 7. maddesinde “Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir.” ifadesine yer verilmiştir.

Ayrıca aynı kanunun “Bütçe İlkeleri” başlıklı 13. maddesinin e, l ve m fıkraları da bütçe şeffaflığına yönelik diğer düzenlemelerdir<sup>2</sup>.

5018 Sayılı Kanun doğrudan bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik düzenlemeleri içermektedir. Bu kanunun yanı sıra; 2002 yılında kabul edilen 4789 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 2003 yılında kabul edilen 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 Sayılı Sayıştay Kanunu ve 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu dolaylı olarak bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik diğer düzenlemelerdir.

#### 4. Bütçe Şeffaflığını Sağlamaya Yönelik Uluslararası Çalışmalar

Özellikle 2000’li yıllardan sonra uluslararası düzeyde bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik çalışmaların sayısı hızla artmıştır. Genellikle bu çalışmalar, uluslararası kuruluşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından hayata geçirilmiştir. İlgili çalışmaların bir kısmı, bütçe şeffaflığının sağlanmasına yönelik prensipleri ve standartları ortaya koyan, bütçe şeffaflığının arttırılmasına rehberlik eden raporlardan oluşmaktadır. Diğer bir kısmı ise bütçe şeffaflığının nasıl izleneceği ve değerlendirileceğine yöneliktir.

Dünyanın en büyük 19 ekonomisi ile Avrupa Birliği’nden oluşan G-20’nin bütçe şeffaflığına yönelik çalışmaları, Yolsuzlukla Mücadele Çalışma Grubu tarafından yürütülmektedir. Bu çerçevede 2021 yılında İtalya’da gerçekleştirilen zirvede 2022-2024 yıllarına ilişkin yeni yolsuzlukla mücadele eylem planı kabul edilmiştir. Eylem planında hem kamuda hem de özel sektörde yolsuzlukla mücadele, şeffaflık ve hesap verilebilirliğin güçlendirilmesine yönelik birtakım önlemlere yer verilmiştir. Belirlenen önlemler arasında; açık veri kullanımının teşvik edilmesi, kamu alımlarında yolsuzluk risklerinin tespit edilmesi, vergi idareleri ile mali istihbarat birimleri arasındaki iş birliğinin güçlendirilmesi, kara para aklamaya yönelik faaliyetlerin engellenmesi ve sınır ötesi yolsuzluğun önlenmesi için uluslararası iş birliğinin sağlanması yer almaktadır (UNODC, 2021, s.5-9). Söz konusu eylem planı her ne kadar ilgili ülkelere yasal bir yükümlülük getirmese de açık bir taahhüt içerdiği ve uluslararası politikaların koordinasyonuna katkı sağladığı için önemlidir.

Küresel Mali Şeffaflık Girişimi (The Global Initiative for Fiscal Transparency-GIFT), 2011 yılında dünya ülkelerinde mali şeffaflığı, bütçeleme sürecine katılımı ve hesap verilebilirliği arttırmak için kurulmuştur. Söz konusu girişimin kurucuları arasında Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP) ile Brezilya ve Filipinler hükümetlerinin bütçe idareleri bulunmaktadır. Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu (IFAC) da 2014 yılında ilgili girişime üye olarak katılmıştır (OECD, 2017, s.18).

Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu (IPSASB), kamu kuruluşları tarafından kullanılmak üzere muhasebe standartları ve rehberler geliştirmektedir. IPSASB aynı zamanda tahakkuk esaslı uluslararası kamu sektörü muhasebe standartlarının belirlenmesinde IFAC ile koordineli olarak çalışmaktadır. IPSASB’nin temel amacı; dünya genelinde kamu sektöründe finansal raporlamanın kalitesini, tutarlılığını ve şeffaflığını arttırmaktır (International Public Sector Accounting Standards Board).

2 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu, 24.12.2003 tarihli, 25326 Sayılı Resmî Gazete, www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1 (04.01.2022).

IMF bütçe şeffaflığına yönelik ilk olarak 1998 yılında “Mali Şeffaflık İyi Uygulamalar Kodu” adıyla bir çalışma yayımlamıştır. Bu çalışma ile IMF; kamu maliyesine ilişkin bilgilerin açıklanmasında küresel bir standart oluşturmayı, bütçe şeffaflığını ve hesap verilebilirliği geliştirmeyi, kamu mali yönetimini iyileştirmeyi ve politika yapımında diyalogu güçlendirmeyi amaçlamıştır (OECD, 2017, s.26). IMF mali şeffaflığa ilişkin çalışmasını 2007 ve 2014 yıllarında revize etmiştir. Son olarak 2018 yılında Mali Şeffaflık Değerlendirme (FTE) aracını da içeren Mali Şeffaflık El Kitabı’nı yayımlamıştır. İlgili kitapta; “mali raporlama”, “mali tahmin ve bütçeleme”, “mali risk analizi ve yönetimi” ile “gelir kaynaklarının yönetimi” olmak üzere 4 sütunda mali şeffaflığın mimarisini açıklamıştır. Ayrıca kitapta; bütçe şeffaflığının artırılmasına yönelik pek çok ülke uygulamasına ve vaka çalışmasına yer vermiştir (IMF, 2018, s.163-165). Son olarak IMF, söz konusu kitaptaki Mali Şeffaflık Değerlendirme aracını esas alarak üye ülkeler için Mali Şeffaflık Değerlendirme Raporu yayımlamaya başlamıştır.

OECD’nin bütçe şeffaflığına yönelik çeşitli çalışmaları mevcuttur. Bunlardan ilki 2002 yılında yayımladığı “Bütçe Şeffaflığı İçin En İyi Uygulamalar” adlı çalışmasıdır. İlgili çalışma; OECD’ye üye olan ya da olmayan ülkelerin bütçe şeffaflıklarını arttırmaları için bir referans kaynağı olarak tasarlanmıştır (OECD, 2002, s.7). Bir diğeri 2015 yılında yayımlanan “Bütçe Yönetişimi Tavsiyesi” adlı çalışmadır. Bu çalışmanın amacı; kamu kaynaklarının etkin bir şekilde planlanmasına, yönetilmesine ve kullanılmasına katkı sağlamaktır. Çalışmada iyi bir bütçe yönetişiminin nasıl olmasına gerektiğine ilişkin on ilkeye yer verilmiştir (OECD, 2015, s.1). OECD bütçe şeffaflığına ilişkin son olarak 2017 yılında “Bütçe Şeffaflığı Araç Seti” adlı çalışmayı yayımlamıştır. OECD bu çalışmayla; diğer uluslararası kuruluşlar tarafından ortaya konulan standartları ve yayımlanan rehberleri dikkate alarak daha şeffaf, kapsayıcı ve hesap verilebilir bir bütçenin hazırlanması için gerekli olan araçları belirlemeyi amaçlamıştır (OECD, 2017, s.3).

Kamu Harcamaları ve Mali Hesap Verilebilirlik Programı (PEFA), 2001 yılında Avrupa Komisyonu, IMF, WB, Fransa, Norveç, İsviçre ve Birleşik Krallık ortaklığıyla kurulmuştur. PEFA programı; kamu mali yönetiminin performansını nicel göstergeler kullanarak ölçmekte, güçlü ve zayıf yönlerini değerlendirmekte ve tüm bunları raporlayarak bir çerçeve oluşturmaktadır. PEFA bu ölçüm için 7 geniş faaliyet alanında, kamu mali yönetiminin 31 temel bileşeninde, 94 karakteristik özellik tanımlamaktadır. Ülkelerin kamu mali yönetiminin performansının ölçümünde de bu nicel göstergeleri kullanmaktadır (Public Expenditure and Financial Accountability).

Bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik çalışmalar gerçekleştiren bir diğer kuruluş Uluslararası Bütçe Ortaklığı (IBP)’dir. IBP, ülkelerin bütçe şeffaflığının ölçümüne yönelik çalışmalarını gerçekleştirmek için Açık Bütçe Anketi (OBS) adı verilen bir anketi uygulamaktadır. Anket, büyük ölçüde cevapları somut kaynaklara dayanan sorulardan oluşmaktadır.

### 5. Türkiye’nin Bütçe Şeffaflığını İzleyen Kurumlar

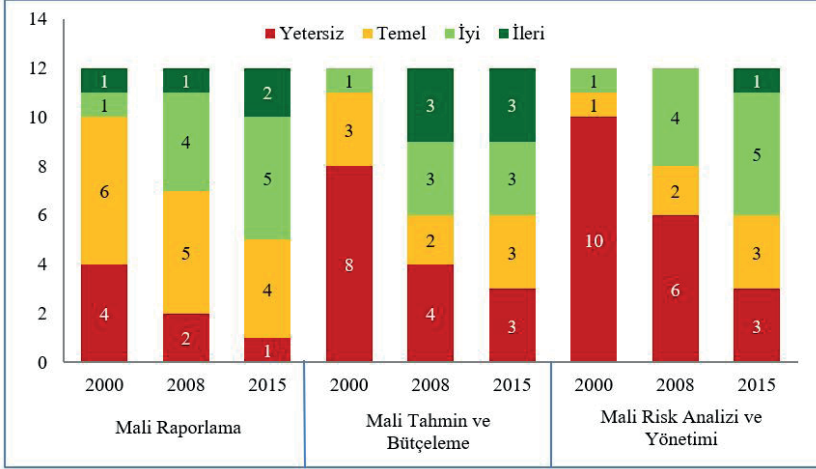
Bütçe şeffaflığını sağlamaya yönelik prensipleri ve standartları ortaya koyan pek çok çalışma ve kurum bulunmasına karşın nicel göstergelere dayalı olarak ülkelerin bütçe şeffaflıklarını izleyen kurum sayısı oldukça azdır. Uluslararası düzeyde ve ülke bazında bütçe şeffaflığını izlemeye yönelik en kapsamlı çalışmalar IMF ve IBP tarafından gerçekleştirilmektedir<sup>3</sup>.

IMF 2017 yılında Türkiye’ye ilişkin olarak “Mali Şeffaflığın Değerlendirilmesi” başlığıyla bir rapor yayımlamıştır. Rapor, 2000-2015 arası yılları kapsayan, mali şeffaflık mimarisinin 3

3 IBP’nin Türkiye’ye ilişkin çalışması son bölümde detaylı şekilde ele alınacağı bu bölümde ilgili çalışmaya değinilmeyecektir.

sütunu olan “mali raporlama”, “mali tahmin ve bütçeleme” ile “mali risk yönetimi” çerçevesinde hazırlanmıştır (IMF, 2017, s.7).

**Şekil 1: Durum Çalışması Süreci**



**Kaynak:** IMF, Turkey Fiscal Transparency Evaluation, [imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/18/Turkey-Fiscal-Transparency-Evaluation-45071](http://imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/18/Turkey-Fiscal-Transparency-Evaluation-45071) (04.01.2022), s. 8.

Rapora göre Türkiye, son 15 yılda mali risklerin açıklanması konusunda önemli bir yol kat etmiştir. 2015 yılı itibarıyla Türkiye temel düzeyde 10, iyi düzeyde 13 ve ileri düzeyde 6 ilkeyi yerine getirmektedir. Genel itibarıyla 2000 yılından 2015 yılına Türkiye'nin mali şeffaflığının arttığını söylemek mümkündür. Ancak hâlen iyileştirilmesi gereken pek çok alanın bulunduğu açıktır.

Doğrudan bütçe şeffaflığına yönelik olmasa da Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 180 ülkede yolsuzluktan kaynaklı gelir adaletsizliğine son vermek için çalışmalar yürütmektedir. Bu kapsamda her yıl düzenli olarak kamu kesimindeki yolsuzluğa dair algıları yansıtan Yolsuzluk Algı Endeksi'ni yayımlamaktadır. Endekste yer alan puanlar 0'a doğru yaklaştıkça yolsuzluk algısı artmaktadır. İlgili endeks 2021 yılı sonuçlarına göre Türkiye 38 puanla 180 ülke arasında 96. sırada yer almıştır. Bu sonuçla Türkiye, 2013 yılına göre 12 puan kaybederek 43 sıra gerilemiştir. Özellikle 2003 yılı sonrasında artışa geçen Türkiye'nin endeks puanı, 2013 yılı sonrasında önemli ölçüde düşüş göstermiştir. Yanı sıra Türkiye'nin 2021 puanı Avrupa Birliği ülkelerinin tamamından düşüktür. Yine bu skorla Türkiye; 38 OECD ülkesi içinde 37. sırada yer almaktadır. (Uluslararası Şeffaflık Örgütü, Yolsuzluk Algı Endeksi 2021).

Türkiye'de ulusal düzeyde bütçe şeffaflığının izlenmesine yönelik çalışmalar yürüten ya da yürütmüş olan az sayıda kurum bulunmaktadır. Bu kurumlardan ilki Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV)'dır. TEPAV, bütçenin şeffaflık düzeyini ortaya koymak amacıyla Eylül 2005 – Nisan 2009 dönemleri arasında Mali Saydamlık İzleme Raporu'nu yayımlamıştır. Yine TEPAV, Haziran 2005 – Haziran 2012 arası döneme ait bütçe verilerinin gelişimini ve değerlendirmelerini içeren Mali İzleme Raporu'nu yayımlamıştır (TEPAV). Bunun yanı sıra Kamu Harcamaları İzleme Platformu (KAHİP), 2014 yılında yayımladığı raporda kamu harcamalarını çocuklara yönelik, engellilere yönelik, gençlere yönelik ve sosyal korumaya yönelik olarak sınıf-

landırarak ele almıştır (KAHİP). Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) ise 2006 yılından bugüne IBP ile ortak olarak Açık Bütçe Endeksi'ni yayımlamaktadır. Çalışmamızın bundan sonraki bölümünde Açık Bütçe Endeksi detaylı olarak ele alınarak Türkiye'de bütçe şeffaflığının mevcut durumu irdelenecektir.

## **6. Açık Bütçe Endeksi ve Türkiye'nin Bütçe Şeffaflığı**

### **6.1. Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership – IBP)**

IBP, ülkelerin bütçe şeffaflığının ölçümüne yönelik çalışmalar yapan ve ülkelere bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik önerilerde bulunan uluslararası bir sivil toplum kuruluşudur. IBP, kamu bütçesi hesap verilebilirliğini; şeffaflık, kamu gözetimi ve katılımcılık kavramları çerçevesinde karşılaştırmaktadır. 1997 yılında kurulan IBP, 2006 yılından bu yana Açık Bütçe Anketi aracılığıyla ülkelerin bütçe şeffaflıklarını değerlendirerek kamuoyuyla paylaşmaktadır.

### **6.2. Açık Bütçe Anketi (Open Budget Survey – OBS)**

Açık Bütçe Anketi, IBP'nin önderliğinde ilgili ülkelerdeki sivil toplum kuruluşları ile iş birliği çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Anketin amacı, ülkelerdeki bütçe sürecine ilişkin bilgileri derleyerek söz konusu ülkelerin bütçe şeffaflığını ölçmektir. OBS aynı zamanda uygulamada neler olduğunu kolayca gözlemlenebilir olaylar üzerinden değerlendiren, büyük ölçüde objektif kıstaslara dayalı bir araştırma aracıdır. OBS'de yer alan sorular; IMF, OECD ve PEFA gibi kurumların bütçe şeffaflığına yönelik çalışmaları dikkate alınarak hazırlanmıştır. Son olarak 2019 yılında yayımlanan OBS'deki 145 sorudan 109'u bütçe bilgilerinin kamuya açıklığını, 18'i halkın bütçe sürecine katılımını ve 18'i yasama organının bütçe denetimindeki rolünü değerlendirmektedir. Açık Bütçe Endeksi (OBI) ise bütçe bilgilerinin kamuya açıklığını değerlendiren 109 soru çerçevesinde hazırlanmaktadır ve 0 ile 100 arası değerlerden oluşmaktadır (IBP, 2019a). Ankete katılan ülkeler endeks puanlarına göre sıralanmakta ve ülkeler açısından karşılaştırılabilir bir sonuç ortaya çıkmaktadır.

Yukarıda da değinildiği gibi ankette yer alan sorulara verilen cevaplar objektif nitelikler taşımaktadır. Diğer bir deyişle; ilgili sorulara kişiden kişiye değişebilecek nitelikte cevaplar verilmesi olanaklı değildir. Ayrıca her soruya verilen cevap için yararlanılan kaynak açıkça gösterilmektedir. Ankette yer alan sorular büyük ölçüde şu kapsamdadır (OBS, 2019a):

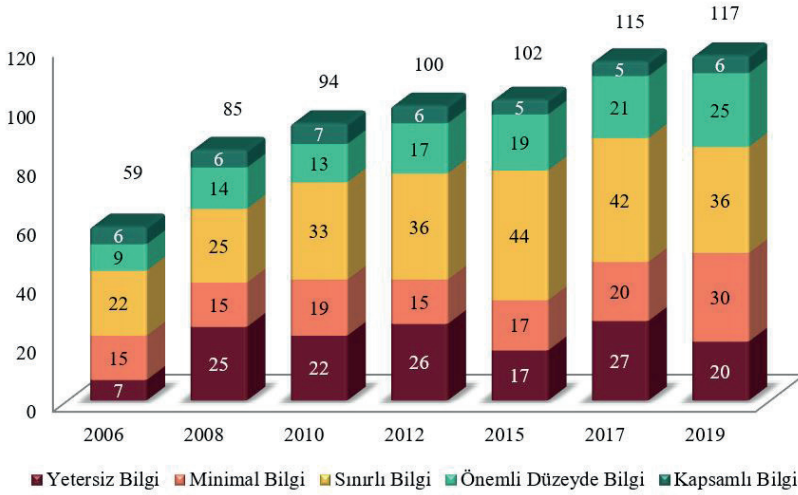
- Bütçe belgelerine erişilebiliyor mu?
- Bütçe öncesi rapor hazırlanıyor mu?
- Bütçe sürecine ilişkin belgeler zamanında yayımlanıyor mu?
- Hükümetin bütçe teklifi nasıl hazırlanıyor?
- Bütçe sürecine ilişkin olarak hangi raporlar yayımlanıyor?
- Yasamanın gücü ve etkinliği ne ölçüde?
- Vatandaş bütçesi hazırlanıyor mu?
- Vatandaşın bütçeleme sürecine katılımı ne durumda?

Anket, bağımsız bütçe uzmanları tarafından doldurulmaktadır. Her ülkenin anketine verilen cevaplar, daha sonra ulusal hükümetle hiçbir ilişkisi bulunmayan anonim bir uzman tarafından değerlendirilmektedir. Ayrıca IBP, tüm ulusal hükümetlere taslak cevaplar hakkında yorum yapma imkânı vermektedir. Araştırmacılar ile hükümet yetkililerin cevaplarının birbiriyle çelişmesi halinde nihai karar IBP uzmanları tarafından verilmektedir (IBP, 2017).

### 6.3. Bütçe Şeffaflığında Dünyada Mevcut Durum

2019 yılına ilişkin bilgileri içeren OBS raporuna göre bütçe şeffaflığı en iyi durumdaki 2 ülke 87 puanlı Yeni Zelanda ve Güney Afrika'dır. Onları İsveç, Meksika, Gürcistan ve Brezilya takip etmektedir. Bu ülkeler aynı zamanda bütçe bilgilerinin kamuya açıklığı konusunda kapsamlı veri sunan ülkelerdir. Açık Bütçe Endeksi'ne göre; 0-20 arası puan alan ülkeler yetersiz, 20-40 arası puan alan ülkeler minimal, 40-60 arası puan alan ülkeler sınırlı, 60-80 arası puan alan ülkeler önemli ve 80-100 arası puan alan ülkeler kapsamlı düzeyde bilgi sunmaktadır. Ülkelerin büyük çoğunluğu bütçe şeffaflığı hususunda sınırlı bilgi sunmaktadır (IBP, 2019b, s.20-21).

Şekil 2: Yıllar İtibariyle Ankete Katılan Ülke Sayısı ve Skorlar

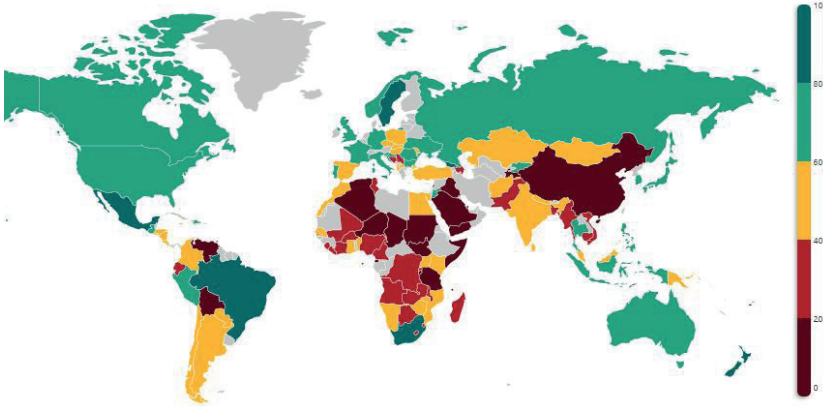


Kaynak: Yıllık OBS raporları derlenerek oluşturulmuştur.

2006 yılından bu yana gerçekleştirilen ankete katılan ülke sayısı her geçen yıl artış göstererek 59'dan 117'ye yükselmiştir. Ülke sayısındaki artışla birlikte 2019 yılında önemli ya da kapsamlı düzeyde bilgi sunan ülkelerin toplam ülke sayısındaki payı da oransal olarak artmıştır. Nitekim 2006 yılında söz konusu ülkelerin %25,4'ü kapsamlı ya da önemli düzeyde bilgi sunarken 2019 yılında bu oran %26,5'e yükselmiştir. Yanı sıra minimal ya da yetersiz düzeyde bilgi sunan ülkelerin oranı ise aynı süreçte %37'den %42,7'ye yükselmiştir. Bu durum ankete yeni katılan ülkelerin bütçe şeffaflığının düşük düzeyde olduğunu göstermektedir.



Şekil 3: Açık Bütçe Endeksinde Dünyada Mevcut Durum (2019)



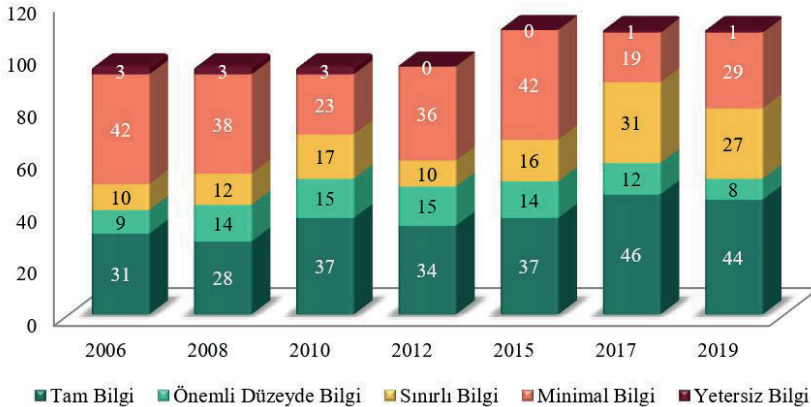
Kaynak: The Open Budget Index, [survey.internationalbudget.org/#map](https://survey.internationalbudget.org/#map) (05.04.2022).

Şekil 3'te 2019 yılı sonuçlarına göre bütçe şeffaflığının dünyadaki durumuna ilişkin haritaya yer verilmiştir. Buna göre Kuzey Amerika kıtasındaki ülkelerin bütçe şeffaflığı konusunda önemli düzeyde bilgi sunduğunu söylemek mümkündür. Buna karşılık Güney Afrika dışında Afrika kıtasındaki ülkeler, en düşük bütçe şeffaflığı skoruna sahip olan ülkelerdir. Asya kıtasındaki ülkelerde ise Gürcistan ve Rusya dışında bütçe şeffaflığının yeterli düzeyde olmadığı görülmektedir.

#### 6.4. Bütçe Şeffaflığında Türkiye'nin Durumu

Türkiye'de TESEV, 2006 yılından bu yana IBP ile Açık Bütçe Anketi'ni uygulamaktadır. Anketin ilk uygulandığı yıldan itibaren Türkiye, bütçe şeffaflığı konusunda sınırlı düzeyde bilgi sunan bir ülke olmuştur. Türkiye'nin bütçe şeffaflığı skoruna ilişkin son veriler 2019 yılına aittir.

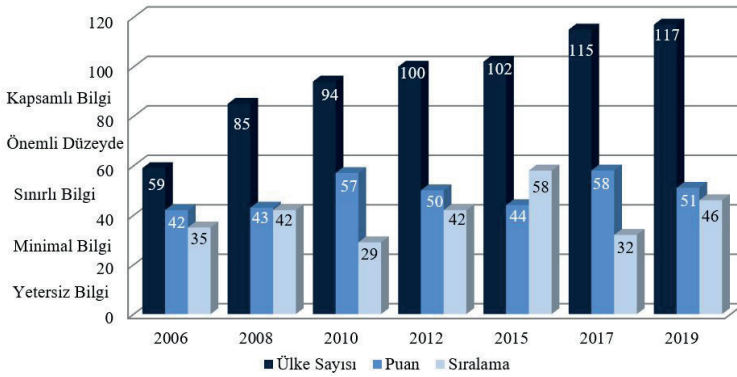
Şekil 4: Açık Bütçe Anketi Türkiye Sonuçları



Kaynak: Türkiye'ye ilişkin OBS raporları derlenerek oluşturulmuştur.

Şekil 4'te yıllar itibariyle Türkiye'nin Açık Bütçe Anketi'nde yer alan soruları karşılama düzeyine ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Öncesinde 95 olan soru sayısı 2015 yılında 109'a yükselmiştir. 2006 yılından 2019 yılına Türkiye'nin önemli ve kapsamlı düzeyde bilgi verdiği soru sayısının arttığı görülmektedir. Bunun yanı sıra 2010 yılında minimal ve yetersiz düzeyde bilgi verilen soru sayısındaki azalma dikkat çekicidir. Benzer şekilde 2017 yılında da 109 sorudan yalnızca 20 tanesine yetersiz veya minimal düzeyde bilgi içeren cevap verilmiştir. Kapsamlı ve önemli düzeyde bilgi verilen soru sayısındaki artışın Türkiye'nin bütçe şeffaflığının artmasına katkı sağlayacağı açıktır. Buna karşılık 2019 yılında yetersiz veya minimal düzeyde bilgi içeren cevap sayısı tekrar artış göstererek 30'a yükselmiştir. Bu durum Türkiye'nin endeks skorunun bir önceki değerlendirme dönemine göre azalmasına neden olmuştur.

**Şekil 5: Yıllar İtibariyle Türkiye'nin Açık Bütçe Endeksi Sıralaması ve Skorları**

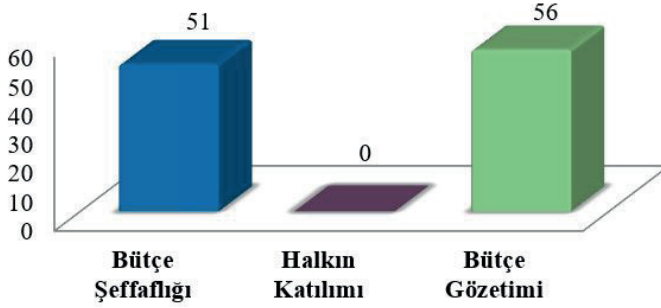


**Kaynak:** Türkiye'ye ilişkin OBS raporları derlenerek oluşturulmuştur.

Türkiye, 2006 yılından 2019 yılına aldığı skorlarla bütçe şeffaflığı konusunda sürekli sınırlı düzeyde bilgi sağlayan ülke konumunda olmuştur. 2017 yılında skorunu 44'ten 58'e yükselterek anketin düzenlendiği 2006 yılından bu yana en yüksek skoruna ulaşmıştır. Ancak 2019 yılında skorunu 51'e düşürerek kapsamlı bilgi sunan ülkeler grubundan tekrar uzaklaşmıştır. Yine 2015 yılında 102 ülke arasında 58. sırada iken 2017 yılında 32. sıraya yükselmiş, 2019 yılında ise 46. Sıraya gerilemiştir. Bu durum Türkiye'nin bütçe şeffaflığı konusunda geçmiş yıllara göre daha iyi, 2017 yılına kıyasla 2019 yılında ise daha kötü bir performans gösterdiğine işaret etmektedir.

Olumlu gelişmelere rağmen Türkiye hâlen sınırlı düzeyde bütçe şeffaflığına sahip bir ülke konumunda bulunmaktadır. Türkiye'nin 2017 yılında skorunu önemli ölçüde yükseltmesinde Vatan- daş Bütçe Rehberi'ni yayımlamaya başlamasının etkili olduğu değerlendirilmektedir. 2019 yılındaki düşüşün ise Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ne geçişle birlikte kurumsal yapıdaki köklü değişikliklerden kaynaklandığı değerlendirilmektedir. Nitekim yeni sisteme geçişle birlikte geçmişte Maliye Bakanlığına bağlı olan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü kaldırılmış, yerine Hazine ve Maliye Bakanlığına bağlı Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü kurulmuştur. Yanı sıra doğrudan Cumhurbaşkanlığına bağlı Strateji ve Bütçe Başkanlığı kurulmuştur. Söz konusu yeni yapılanma sürecinin devam etmesi nedeniyle bazı bütçe belgelerinin yayımlanmasında aksaklıkların ortaya çıkabileceği değerlendirilmektedir. Nitekim Türkiye'ye ilişkin son ankette "Kamu kurumunun görüşleri" kısmı tamamıyla boş bırakılmıştır. Diğer ifadeyle kamu, anketin oluşturulması sürecinde yeterli düzeyde katkı sağlamamış görünmektedir (OBS, 2019a).

Şekil 6: 2019 Açık Bütçe Endeksi ve Türkiye



Kaynak: Open Budget Survey 2019 Turkey Country Summary, internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey (05.04.2022), s. 1.

2019 yılı Açık Bütçe Anketi sonuçlarına göre Türkiye'nin bütçe şeffaflığı skoru 51'dir. Yani Türkiye, vatandaşlarına bütçe konusunda sınırlı düzeyde bilgi sağlamaktadır. Bunun yanında bütçeleme sürecine halkın katılımı söz konusu olmadığı için Türkiye'nin buna ilişkin skoru 0'dır. Esasında Türkiye'de hâlihazırda bazı yerel yönetimler bütçeleme süreçlerine halkın katılımı konusunda çalışmalar gerçekleştirmektedir<sup>4</sup>. Teknolojik gelişmeler elektronik ortamda bütçeleme süreçlerine halkın katılımını kolaylaştırmaktadır. Ancak Açık Bütçe Anketi'nde Merkezi Yönetim Bütçesi esas alındığı için Türkiye'nin ilgili skoru 0 olarak ölçülmüştür. Son olarak Türkiye'nin bütçe gözetimine ilişkin skoru 56'dır. Diğer bir deyişle Türkiye'de yasama organları ve üst denetim kurumunun yani Sayıştayın bütçe üzerindeki denetim yetkisi sınırlı düzeydedir (Şekil 6). Sayıştay denetimlerinin bir yaptırıma bağlanması, kaynak kullanımında etkinliğin artırılması hususunda Sayıştayın yetkilerinin genişletilmesi Türkiye'nin bütçe gözetimi puanının yükselmesine katkı sağlayacak uygulamalardır.

Şekil 7: Türkiye'de Bütçe Belgelerinin Kamuya Açıklığı

Doküman	2006	2008	2010	2012	2015	2017	2019
Bütçe Öncesi Raporu	●	●	●	●	●	●	●
Hükümetin Bütçe Teklifi	●	●	●	●	●	●	●
Merkezi Yönetim Bütçesi	●	●	●	●	●	●	●
Vatandaş Bütçesi	●	●	●	●	●	●	●
Yıl İçi Raporlar	●	●	●	●	●	●	●
Yarıyıl Raporları	●	●	●	●	●	●	●
Yıl Sonu Raporları	●	●	●	●	●	●	●
Denetim Raporu	●	●	●	●	●	●	●
	● Kamuya Açık	● Üretilmemiş	● Geç yayımlanmış, çevrimiçi yayımlanmamış ya da yalnızca ilgili kurum için yayımlanmış				

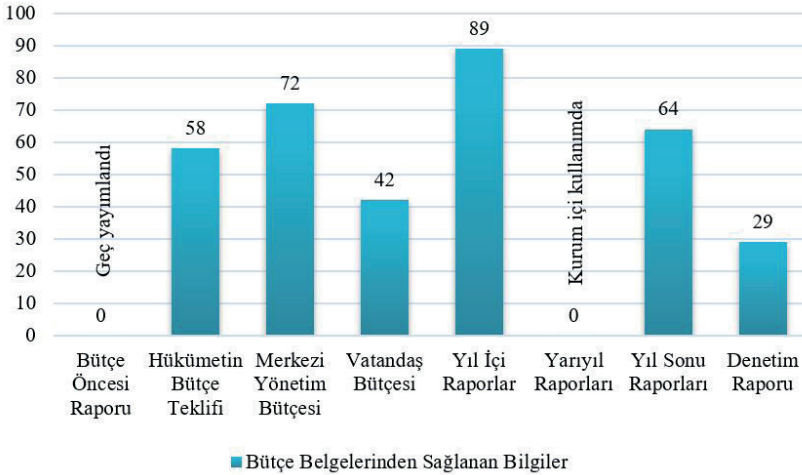
Kaynak: Open Budget Survey 2019 Turkey Country Summary, internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey (05.04.2022), s. 3.

4 Bknz: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Katılımcı Bütçe Modeli, butcesenin.istanbul/katilimci-butce-nedir (05.04.2022).

Türkiye bütçe belgelerinin kamuya açıklığı konusunda 2017 yılında önemli bir ilerleme kaydetmiştir. İlgili yıl itibariyle 8 kilit bütçe belgesinin tamamı kamuoyuna açık hâle gelmiştir. Önceki yıllarda yayımlanmayan Vatandaş Bütçesi de 2017 yılı itibariyle yayımlanmaya başlanmıştır. Ancak bütçe öncesi raporun yani Orta Vadeli Mali Plan'ın 2012 yılından bu yana geç yayımlanması dikkat çekmektedir. Diğer yandan 2019 yılında Yarıyıl Raporlarının yalnızca kurum içi kullanım amacıyla yayımlandığı değerlendirilmektedir (OBS, 2019a, s.27). Bütçe öncesi raporların zamanında yayımlanmaması öngörülebilirliği azaltıcı bir unsurdur.

Bütçe belgelerinin kamuoyuna açıklığının yanı sıra bu belgelerde sağlanan bilgilerin ne kadar kapsamlı ve faydalı olduğu da önemli bir husustur. Türkiye'nin yayımladığı 8 kilit bütçe belgesine ilişkin 2019 yılına ait skorlar Şekil 8'de gösterilmiştir. Buna göre bütçe öncesi rapor geç yayımlandığı için ilgili belgeye ilişkin skor 0'dır. Diğer yandan Merkezi Yönetim Bütçesi ve Yıl İçi Raporlar yüksek skorlarıyla ön plana çıkmaktadır. Ancak Denetim Raporu minimal düzeyde bilgi içerdiği için düşük skora sahiptir. Bütçe şeffaflığının artırılabilmesi için kilit bütçe belgeleri ile sağlanan bilgilerin kapsamının ve faydalarının artırılması gerekmektedir.

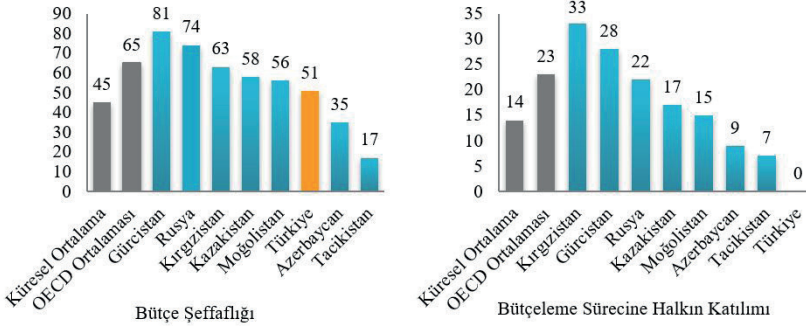
**Şekil 8: Kilit Bütçe Belgelerine İlişkin Skorlar (2019)**



**Kaynak:** Open Budget Survey 2019 Turkey Country Summary, [internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey](http://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey) (05.04.2022), s. 4.

Bütçe şeffaflığında küresel skor ortalamasının 45 olduğu 2019 yılında Türkiye'nin bütçe şeffaflığı 51 olarak gerçekleşmiştir. Bu skorla Türkiye, Asya kıtası ülkeleri arasında 5. sırada yer almaktadır. Bütçeleme sürecine halkın katılımında ise 0 puanla son sırada yer almaktadır. Bu kategoride küresel ortalama ise 14'tür (Şekil 9).

**Şekil 9: Türkiye'nin Bütçe Şeffaflığının ve Bütçeleme Sürecine Halkın Katılımının Bölge Ülkeleri ile Karşılaştırılması (2019)**



**Kaynak:** Open Budget Survey 2019 Turkey Country Summary, internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey (05.04.2022), s. 2-6.

### 6.5. Covid-19 Salgını ve Bütçe Şeffaflığı

2019 yılı sonunda Çin'de ortaya çıkan Covid-19 hastalığı 2020 yılı başında önce Avrupa, sonrasında Amerika kıtasına sıçrayarak küresel bir nitelik kazanmıştır. Dünya Sağlık Örgütü Covid-19 hastalığına yol açan virüsün hızlı yayılımı nedeniyle 11 Mart 2020 tarihinde pandemi ilan etmiştir (World Health Organization, 2020). Salgının yayılımındaki hız ve buna bağlı vaka ile ölüm sayılarındaki artış neticesinde ülkeler, sosyal hareketliliği sınırlandırıcı düzenlemeleri birbiri ardına yürürlüğe koymuşlardır. Bunun sonucunda salgın bir sağlık sorunu olmaktan çıkmış; tedarik zincirlerini, ulusal ve uluslararası ticareti, sermaye piyasalarını ve dolayısıyla topyekûn olarak küresel ekonomiyi olumsuz etkilemeye başlamıştır. Ülkeler salgının yol açtığı ekonomik tahribatı azaltmak amacıyla devasa büyüklükte ekonomi paketleri açıklamışlardır.

IBP, 2021 yılında yayımlanan çalışmasıyla ülkelerin Covid-19 salgınının etkileriyle mücadelede uyguladıkları maliye politikalarının şeffaflığını incelemiştir. Söz konusu çalışmada halkın salgınla mücadelede uygulanan politikalara ilişkin bilgilere erişimi, yeterli gözetim düzenlemeleri ve halkın ilgili sürece katılımı hususları ele alınmıştır. Bu hususlar; etkin kaynak kullanımı, siyasî otoritelerin tercihlerinden sorumlu tutulmaları ve insanların temel önceliklerinin belirlenmesi açısından önemlidir. Çalışma sonucunda, incelenen 120 ülkenin büyük çoğunluğunda salgınla mücadelede ortaya konulan acil eylem planı şeklindeki maliye politikası önlemlerinin önemli düzeyde şeffaflık ve hesap verilebilirlikten uzak oldukları belirtilmiştir. Nitekim 120 ülkeden 87'sinin erken dönemde uyguladıkları maliye politikaları hakkında minimal veya sınırlı düzeyde şeffaflığı sağladıkları belirlenmiştir (Managing COVID Funds, 2021).

**Şekil 10: Türkiye'nin Salgınla Mücadelede Maliye Politikalarının Şeffaflığı**

<b>Şeffaflık</b>	Minimal bilgi
Paketin Tanıtımı	Minimal bilgi
<i>Makroekonomik ve toplam bütçe bilgileri</i>	Minimal bilgi
<i>Politika önlemleri</i>	Sınırlı bilgi
<i>Kapsam ve performans</i>	Sınırlı bilgi
<i>Finansman Kaynakları</i>	Minimal bilgi
<i>Bütçe dışı fonlar</i>	Minimal bilgi
Paketin Uygulanması	Minimal bilgi
<i>Uygulama hakkında raporlama</i>	Minimal bilgi
<i>Bütçe dışı fonlar</i>	Minimal bilgi
<i>Tedarik</i>	Minimal bilgi
<b>Gözetim</b>	Orta düzeyde bilgi
Yasama organlarının rolü	Orta düzeyde bilgi
Ulusal denetim organlarının rolü	Minimal bilgi
<b>Katılım</b>	Minimal bilgi
Halkın katılımı	Minimal bilgi

**Kaynak:** International Budget Partnership, Accountability in the Management of COVID-19 Monies, internationalbudget.org/covid/ (05.04.2022).

Şekil 10'da IBP'nin çalışması esas alınarak Türkiye'nin salgınla mücadelede uyguladığı maliye politikalarının şeffaflığına ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Türkiye'nin salgınla mücadeleye yönelik olarak açıkladığı "Ekonomik İstikrar Kalkanı" adlı önlem paketi şeffaflık, gözetim ve halkın katılımı açısından hesap verilebilirliği sağlamada yetersiz olmuştur. Buna göre ilgili paketin tanıtımı ve uygulanmasına ilişkin bilgiler yeterince şeffaf değildir. Gözetim yani ilgili maliye politikalarının yasama organı tarafından denetimi hususunda orta düzeyde bilgi yer almaktadır. Salgınla mücadelede uygulanacak maliye politikalarının belirlenmesinde ise halkın katılımı söz konusu değildir (Accountability in the Management of COVID 19 Monies, Turkey, 2021). Salgın gibi olağanüstü bir ortamda siyasi otoritelerin hızlı karar alma ve uygulama güdülerini anlaşılabilir. Ancak bu durumun; yasama organını devre dışı bırakmak, ihale prosedürlerini gevşetmek veya vatandaşların ihtiyaçlarını göz ardı etmek gibi şeffaflığı ve hesap verilebilirliği zedeleyici uygulamaları meşru ve sürekli hâle getirmesi sakıncalıdır (Managing COVID Funds, 2021).

**6.6. Türkiye'nin Bütçe Şeffaflığını Arttırmaya Yönelik Öneriler**

IBP, Türkiye'nin Açık Bütçe Anketi sonuçlarını dikkate alarak yayınladığı raporda birtakım önerilere yer vermiştir. Bu öneriler Türkiye'de bütçe şeffaflığının, halkın bütçeye katılımının ve bütçe gözetiminin nasıl artırılabilirliğini ortaya koymaktadır. Başlıca öneriler şu şekildedir (OBS, 2019b, s.5-9):

- Bütçe öncesi rapor yani Orta Vadeli Mali Plan ile Yarıyıl Raporu zamanında ve çevrimiçi yayımlanabilir.
- Vatandaş Bütçesi'yle sağlanan bilgiler iyileştirilebilir.
- Sayıştayın denetim raporundaki bilgilerin kapsamı genişletilebilir.
- Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarına halkın katılımını sağlayacak pilot mekanizmalar oluşturulabilir.
- Yıllık bütçenin oluşturulması sırasında kamu ya da sivil toplum kuruluşlarının bu süreçleri takip edebileceği oturumlar düzenlenebilir.
- Halkın, denetim araştırmalarına katılabileceği resmi mekanizmalar oluşturulabilir.
- Denetim süreçlerinin bağımsız bir kuruluş tarafından incelenmesi sağlanabilir. Buna yönelik bağımsız bir mali kuruluş oluşturulabilir.

- Bütçe politikası üzerinde daha fazla tartışma yapılabilir.
- Bütçe yürürlüğe girdikten sonra idari birimler arasındaki ödenek aktarımı ve öngörülen hizmetlere yönelik yapılan harcamalar için yasama organına danışılabilir.

IBP önerilerinin yanı sıra Türkiye’de bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik bazı hususların altını çizmek önemlidir. Bunlardan biri koşullu mali yükümlülüklerle ilişkindir. Kamu hizmeti niteliği taşımasına karşın bütçeleme sürecine dâhil edilmeyen birtakım harcamalar bulunmaktadır. Bunlar genellikle yürütmenin bir tercihi olarak ortaya çıkmakta ve bu durum bütçe hakkını zedelemektedir. Kamu için doğrudan yükümlülük doğurmayıp belli koşullar altında kamu borcunu arttırıcı bir unsur olarak ortaya çıkan bu harcamalara koşullu mali yükümlülükler adı verilmektedir. Son yıllarda boyutları gittikçe yüksek düzeylere ulaşan kamu-özel iş birliği projeleri ve bazı hazine garantili borçlar, koşullu mali yükümlülüklerle örnektir. Söz konusu koşullu mali yükümlülüklerin ve diğer bütçe dışı faaliyetlerin bütçeleme sürecine dâhil edilmemesi denetim mekanizmasının etkinliğini azaltmakta ve bütçe şeffaflığını olumsuz etkilemektedir. Bütçe şeffaflığının artırılması için kamu hizmeti niteliğindeki bu faaliyetlerin bütçeleme sürecine dâhil edilmeleri ve denetlenmeleri gerekmektedir. Ayrıca ilgili faaliyetler hakkında daha kapsamlı raporlar hazırlanarak kamuoyuyla paylaşılmalıdır.

Türkiye’de bütçe şeffaflığını zedeleyen bir başka unsur, yerel yönetimlerin harcama ve faaliyetlerine yönelik kapsamlı bilgilere ulaşmadaki zorluklardır. Merkezi yönetim bütçesine ilişkin belgeler belli ölçüde erişilebilir olmasına karşın yerel yönetim bütçelerine ilişkin belgelere ya hiç erişilememekte ya da söz konusu belgeler kısıtlı düzeyde bilgi sağlamaktadır. Her anlamda bütçe şeffaflığının sağlanabilmesi için yerel yönetim bütçelerinin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamasında da şeffaflığın artırılması gerekmektedir.

Mali raporların kapsamının genişletilmesi bütçe şeffaflığının artışına katkı sağlayacak bir başka unsurdur. Ayrıca bütçenin hazırlanma aşamasındaki gelir-gider tahminleri ile uygulanma aşamasındaki istatistiklerin tutarlılığının artırılması da bütçe şeffaflığının sağlanması açısından önemlidir.

Türkiye’de bütçeleme sürecine halkın katılımı konusunda yerel yönetimler düzeyinde çeşitli uygulamalar hayata geçirilmektedir. Bu uygulamaların yaygınlaşarak genele yayılması önemlidir. Yanı sıra merkezi yönetim düzeyinde bütçeleme süreçlerine doğrudan katılım söz konusu değildir. Türkiye; dijital devlet uygulamaları konusunda önemli bir yol kat etmiş, e-devlet sistemi ile pek çok işlemin dijital ortamda yapılmasına olanak sağlamış, bu şekilde bürokratik süreçleri azaltmış ve kısaltmış bir ülkedir. Bu nedenle Türkiye’nin söz konusu mevcut altyapıdan ve deneyimlerden yararlanarak bütçeleme süreçlerine halkın katılımını olanaklı kılması pekâlâ mümkün görünmektedir. E-devlet sisteminin bütçeleme süreçlerine katılıma imkân sağlayacak şekilde geliştirilmesi Türkiye’nin bu alandaki puanının artışına katkı sağlayacaktır.

## 7. Sonuç

Özellikle 1980’li yıllardan sonra dünyada hâkim iktisadî anlayış hâline gelen Neoklasik iktisat teorisi, minimal bir devlet modeli öngörmüş ve devletin ekonomi içindeki payının azaltılması gerektiğini ileri sürmüştür. Buna bağlı olarak ilgili yıllardan itibaren dünyada devlet faaliyetlerinin daraltılmasına yönelik bir eğilim ortaya çıkmıştır. Ancak vatandaşların devletten beklentilerindeki artış ve siyasî otoritelerin kamu harcamalarını oy maksimizasyonu aracı olarak görmele-ri, uygulamada minimal bir devlet yapısının ortaya çıkmasını büyük ölçüde engellemiştir.

Hükümetler, çeşitli bütçeleme tekniklerini kullanmak suretiyle Neoklasik teorinin öngördüğü şekilde devlet bütçesinin görünürde küçük kalmasını sağlamışlardır. Ancak gerçekte bütçe dışı fonlarla ve koşullu mali yükümlülükler aracılığıyla kamu hizmeti niteliğindeki harcamaları

bütçeleme sürecine dâhil etmeksizin gerçekleştirmişlerdir. Bu durum da bütçe şeffaflığını zedelemiş ve bazı ülkelerde kamu borçlarının öngörülemez düzeylere yükselmesine yol açmıştır. Nitekim Türkiye'nin 1990'lı ve 2000'li yılların başlarında yaşadığı krizlerde bütçe şeffaflığının yeterli düzeyde olmaması etkili olmuştur.

Uluslararası Şeffaflık Örgütü Yolsuzluk Algı Endeksi'ne göre Türkiye'nin endeks puanı 2013 yılında 50 iken 2021 yılında 38'e gerilemiştir. Ülkeler arasında da Türkiye, 2013 yılında 53. sırada yer alırken 2021 yılında 96. sırada yer almıştır. Benzer şekilde Açık Bütçe Endeksi'ne göre de Türkiye hem puan hem ülke sıralaması olarak gerilemiştir. Bütçe şeffaflığının yetersiz olmasından kaynaklanan ekonomik sorunlar ve artan yolsuzluk algısı pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de bütçenin şeffaflık düzeyinin sorgulanmaya başlamasına neden olmuştur. Bu gelişmelere bağlı olarak özellikle 2000'li yılların başından itibaren Türkiye'de bütçe şeffaflığını arttırmaya yönelik çalışmalar artmaya başlamıştır. Söz konusu çalışmaların meyvesi olarak da 2003 yılında kamu mali yönetimi ve bütçe şeffaflığı hususunda önemli bir reform niteliğinde olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu ortaya çıkmıştır.

2000'li yıllardan sonra bütçe şeffaflığı kavramının artan önemiyle birlikte bütçe şeffaflığının nasıl sağlanacağına ve izleneceğine ilişkin çalışmalarda da artış meydana gelmiştir. 2006 yılından bu yana Uluslararası Bütçe Ortaklığı kuruluşu tarafından TESEV ile iş birliği içerisinde uygulanan Açık Bütçe Endeksi 2019 yılı sonuçlarına göre Türkiye, bütçe şeffaflığı hususunda sınırlı bilgi sağlayan ülke konumundadır. İlgili sonuçlara göre Türkiye'nin 2019 yılı bütçe şeffaflığı skoru 51'dir. Bu skor, bir önceki anket dönemi olan 2017 yılında 58 olarak ölçülmüştür. 2017 yılında Türkiye'nin bütçe şeffaflığı skorunu arttırmasında Vatandaş Bütçe Rehberi'ni yayımlamaya başlamasının etkili olduğu değerlendirilmektedir. 2019 yılındaki 7 puanlık gerilemede ise yeni hükümet sisteminin getirdiği kurumsal yapıdaki değişim sürecinin henüz devam etmesinin etkili olabileceği değerlendirilmektedir. Ayrıca 2019 yılında bütçe şeffaflığı skorunda küresel ortalama 45 olarak gerçekleşmiştir.

Açık Bütçe Endeksi, bütçe şeffaflığının yanı sıra halkın bütçe sürecine katılımını ve bütçe gözetimini de ölçmektedir. Türkiye'de halkın bütçe sürecine katılımı söz konusu olmadığı için Türkiye'nin 2019 anketine göre ilgili skoru 0'dır. Buna karşılık 2019 anketine göre bütçe gözetimi skoru ise 56'dır. Bu durum Sayıştayın bütçe üzerindeki denetiminin sınırlı düzeyde olduğunu göstermektedir. Nitekim kamu idarelerinin Sayıştayın bulgu, eleştiri ve öneri mahiyetindeki kararlarına uyumunun düşük olması da denetimle amaçlanan faydaya ulaşmayı güçleştirmektedir. Bütçe şeffaflığının tam manasıyla sağlanabilmesi için Sayıştayın hem merkezî hem de yerel yönetim bütçesi üzerindeki denetiminin ve yetkisinin arttırılması, denetim raporlarının hukukî açıdan bağlayıcılığının sağlanması gerekmektedir.

Son olarak bütçe şeffaflığındaki artışın kamu kurumlarına olan güveni ve öngörülebilirliği arttıracığı öngörülmektedir. Dolaylı olarak da ekonomik istikrara katkı sağlayacağı ve iktisadî kararların kalitesini arttıracığı değerlendirilmektedir. Buna karşılık hangi ülkede olursa olsun nihai aşamada bütçe şeffaflığının ne ölçüde olacağına karar verecek olan siyasî otoritelerdir. Siyasî otoriteler, bütçe süreçlerinin sorgulanabilmesinin önüne geçmek amacıyla bütçe şeffaflığının sınırlı düzeyde kalmasını bir tercih olarak kullanabilmektedir. Bu durum, bütçe şeffaflığının arttırılmasına yönelik çabaların siyasî otoritelerin olanak tanıdığı ölçüde faydalı olmasına neden olmaktadır.



**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Yazar Katkıları:** Çalışma Konsepti/Tasarım- M.Ş., E.A.; Veri Toplama- E.A., M.Ş.; Veri Analizi/Yorumlama- E.A., M.Ş.; Yazı Taslağı- E.A.; İçeriğin Eleştirel İncelemesi- M.Ş.; Son Onay ve Sorumluluk- E.A., M.Ş.

**Çıkar Çatışması:** Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazarlar bu çalışmaya için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Author Contributions:** Conception/Design of Study- M.Ş., E.A.; Data Acquisition- E.A., M.Ş.; Data Analysis/Interpretation- E.A., M.Ş.; Drafting Manuscript- E.A.; Critical Revision of Manuscript- M.Ş.; Final Approval and Accountability- E.A., M.Ş.

**Conflict of Interest:** The authors have no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The authors declared that this study has received no financial support.

## Kaynakça/References

- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu. 24.12.2003 tarihli, 25326 Sayılı Resmi Gazete. [www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1](http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2003/12/20031224.htm#1) (05.04.2022).
- Devlet Planlama Teşkilatı (2000). Kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve mali saydamlık özel ihtisas komisyonu raporu.
- Ellis, C. J. & Fender, J. (2006). Corruption and transparency in a growth model. *International Tax and Public Finance*. [link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10797-006-1664-z.pdf](http://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s10797-006-1664-z.pdf).
- Eroğlu, E. & Demirbaş, T. (2016). Mali saydamlığın önemi ve Türkiye’de kamu mali yönetiminin mali saydamlık açısından değerlendirilmesi. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 20(1), [dergipark.org.tr/tr/pub/ataunisobil/issue/24591/260360](http://dergipark.org.tr/tr/pub/ataunisobil/issue/24591/260360).
- Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in Practic*. 17(4-5), <https://doi.org/10.1080/09614520701469955> (04.01.2022).
- IBP (2017). Turkey open budget survey 2017 country summary. Erişim adresi: [internationalbudget.org/wp-content/uploads/turkey-open-budget-survey-2017-summary.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/turkey-open-budget-survey-2017-summary.pdf) (04.01.2022).
- IBP (2019a). Open budget survey 2019 methodology. Erişim adresi: [internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019\\_Methodology\\_EN.pdf](http://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Methodology_EN.pdf) (04.01.2022).
- IBP (2019b). Open budget survey 2019. Erişim adresi: [internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019\\_Report\\_EN.pdf](http://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-04/2019_Report_EN.pdf) (05.04.2022).
- IBP (2021). Accountability in the management of COVID-19 monies. Erişim adresi: [internationalbudget.org/covid/](http://internationalbudget.org/covid/) (12.02.2022).
- IBP (2021). Managing COVID funds - the accountability gap. Erişim adresi: [internationalbudget.org/covid/wp-content/uploads/2021/05/Report\\_English-2.pdf](http://internationalbudget.org/covid/wp-content/uploads/2021/05/Report_English-2.pdf) (12.02.2022).
- IMF (2017). Turkey fiscal transparency evaluation. Erişim adresi: [imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/18/Turkey-Fiscal-Transparency-Evaluation-45071](http://imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/07/18/Turkey-Fiscal-Transparency-Evaluation-45071) (04.01.2022).
- IMF (2018). Fiscal Transparency Handbook. Erişim adresi: [elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other\\_formats/Source\\_PDF/24788-9781484348598.pdf](http://elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_formats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf) (04.01.2022).
- International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Erişim adresi: <https://www.ipsasb.org/about-ipsasb> (04.01.2022).
- Kamu Harcamaları İzleme Platformu (2014). 2014 yılı kamu harcamaları izleme raporu. Erişim adresi: [kahip.org/raporlar/](http://kahip.org/raporlar/) (04.01.2022).
- Kopits, G. & Craig, J. (1998). Transparency in government operations. International Monetary Fund. Erişim adresi: [imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf](http://imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf) (04.01.2022).
- OBS (2019a). Questionnaire Turkey. Erişim adresi: [internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/turkey-202002150030.pdf](http://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/turkey-202002150030.pdf) (04.01.2022).
- OBS (2019b). Turkey country summary. Erişim adresi: [internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey](http://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2019/turkey) (04.01.2022).

- OECD (2002). Best practices for budget transparency. Erişim adresi: [oecd.org/governance/budgeting/Best-Practices-Budget-Transparency-2020-complete-with-cover-page.pdf](https://www.oecd.org/governance/budgeting/Best-Practices-Budget-Transparency-2020-complete-with-cover-page.pdf) (04.01.2022).
- OECD (2015). Budgetary governance. Erişim adresi: [oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf](https://www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf) (04.01.2022).
- OECD (2017). Budget transparency toolkit. Erişim adresi: [oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf](https://www.oecd.org/gov/budgeting/Budgeting-Transparency-Toolkit.pdf) (04.01.2022).
- Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA). Erişim adresi: [pefa.org/about](https://pefa.org/about) (04.01.2022).
- The Open Budget Index. Erişim adresi: [survey.internationalbudget.org/#map](https://survey.internationalbudget.org/#map) (04.01.2022).
- Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı. Mali izleme çalışmaları. Erişim adresi: [tepa.gov.tr/tr/calismalarimiz/s/299](https://tepa.gov.tr/tr/calismalarimiz/s/299) (04.01.2022).
- Uluslararası Şeffaflık Örgütü, 2021 Yolsuzluk algı endeksi, Erişim adresi: [seffalik.org/2021-yolsuzluk-almi-endeksi-aciklandi/](https://seffalik.org/2021-yolsuzluk-almi-endeksi-aciklandi/) (05.04.2022).
- UNODC (2021). G20 anti-corruption working group anti-corruption action plan 2022-2024. Erişim adresi: [unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2021\\_G20\\_Anti-Corruption\\_Action\\_Plan\\_2022-2024.pdf](https://www.unodc.org/documents/corruption/G20-Anti-Corruption-Resources/Action-Plans-and-Implementation-Plans/2021_G20_Anti-Corruption_Action_Plan_2022-2024.pdf) (05.04.2022).
- World Health Organization. WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Erişim adresi: [www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020](https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020) (29.02.2022).

# Maliye Çalışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2021-1073771

Araştırma Makalesi / Research Article

## Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği Üzerine Bir Tartışma: Kamu Harcaması mı, Prim Harcaması mı?

### *A Discussion on the Nature of Insurance Premium Incentives Applied in Turkey: Public Expenditure or Premium Expenditure?*

Mehmet BULUT<sup>1</sup> 



<sup>1</sup>Doç. Dr., Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Bayburt, Türkiye

**ORCID:** M.B. 0000-0003-0157-4906

**Corresponding author:**

Mehmet BULUT,  
Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler  
Fakültesi, Maliye Bölümü, Bayburt, Türkiye  
**E-mail:** mehmetbulut@bayburt.edu.tr

**Submitted:** 15.02.2022

**Revision Requested:** 03.03.2022

**Last Revision Received:** 18.03.2022

**Accepted:** 19.03.2022

**Citation:** Bulut, M. (2022). Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliği üzerine bir tartışma: Kamu harcaması mı, prim harcaması mı? *Maliye Çalışmaları Dergisi- Journal of Public Finance Studies*, 67, 67-87. <https://doi.org/10.26650/mcd2021-1073771>

#### ÖZ

Sigorta prim teşvikleri işsizlikte mücadelede önemli bir aktif istihdam politikasıdır. Bunun yanı sıra birçok mali ve sosyal politika amaçlarının gerçekleştirilmesi için de kullanılmaktadırlar. Sigorta prim teşvikleri ile işveren ve/veya sigortalı üzerindeki prim yükü azaltılmakta ve bu sayede mevcut istihdamın korunması, işsizliğin azaltılması, kayıtdışı istihdamın önlenmesi, belirli sektör ve bölgelere yönelik politikalar ortaya konulması, spesifik kişi gruplarının istihdamının sağlanması gibi sonuçlara ulaşılması hedeflenmektedir. Söz konusu hedeflerde başarılı olunması ise teşvik sisteminin uygulanabilir, basit ve kapsamının doğru olması ile mümkündür. Sigorta prim teşviklerinde önemli olan noktalardan birisi de prim gelirinde azalma olan sosyal güvenlik kuruluşu ile teşviki finanse eden kuruluşun aynı olup olmamasıdır. Bu durum sigorta prim teşvikinin niteliğini belirlemede anahtar öneme sahiptir ve kamu harcaması ya da prim harcaması olarak nitelendirilmesini sağlamaktadır. 2022 yılı itibarıyla Türkiye’de 17 farklı sigorta prim teşviki uygulanmakta olup bunların çoğu kamu harcaması niteliğindedir ve kurumlararası koordinasyon eksikliği, uygulamada ortaya çıkan teknik ve hukuki zorluklar, karmaşıklık gibi sıkıntıları bünyelerinde barındırmaktadırlar. Bu çalışmamızda Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliğinin belirlenmesine yönelik açıklamalarda bulunulmuş ve gözlemlenen sorunlar paylaşılmıştır. Ayrıca ilk defa Türkiye’deki bir akademik çalışmada prim harcaması kavramı kullanılmış ve kamu harcamaları kavramı ile kıyaslama yapılmış olup çalışmamız bu açıdan maliye literatürü açısından önem arz etmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Sigorta prim teşviki, işsizlik, kamu harcaması, prim harcaması, kayıtdışı istihdam

#### ABSTRACT

Insurance premium incentives are an essential active employment policy in the fight against unemployment. They are also relevant to achieving



many financial and social policy objectives. With insurance premium incentives, the premium burden on the employer and/or the insured is reduced, and the goal is to achieve results, such as protecting existing employment, reducing unemployment, preventing unregistered employment, introducing policies for certain sectors and regions, and providing employment for specific groups of people. Therefore, achieving these goals can only be possible if the incentive system is applicable, concise, and accurate in scope. Turkey currently has 17 different insurance premium incentives implemented, most of which are public expenditures and they carry challenges, such as lack of inter-institutional coordination, technical and legal challenges, and complexity in practice. In this study, explanations were given regarding the determination of the nature of insurance premium incentives applied in Turkey, as well as the observed challenges. Furthermore, the concept of premium expenditure was employed for the first time in an academic study in Turkey, and a comparison was made with the concept of public expenditures, and thus, making this study significant in terms of finance literature.

**Keywords:** Insurance premium incentive, unemployment, public expenditure, premium expenditure, unregistered employment

### EXTENDED ABSTRACT

In Turkey, insurance premium incentives are an essential active employment policy tool with a wide range of applications. Hence, the number of insurance premium incentive regulations currently in effect has reached 17. These incentives basically have main purposes such as protecting the existing employment of the workplaces and preventing unemployment, providing additional employment, encouraging entrepreneurship, increasing the employment of young, women and those with vocational certificates, and employment of disadvantaged groups. It has also served other purposes such as ensuring that employers fully fulfill their social security obligations, preventing unregistered employment and fake insurance, preventing work accidents, supporting occupational health and safety services, supporting specific initiatives such as research, development, and design activities, as well as cultural investments. However, it also emerged as an essential fiscal and social policy tool besides being an effective employment policy tool.

It is essential for the success of insurance premium incentives that incentive arrangements are applicable, not dispersed, and the targeted segment and financial source are determined correctly. Therefore, the nature of the insurance premium incentive must be determined correctly and appropriate remedies created. Thus, in determining the nature of these incentives, two concepts emerge as public and premium expenditures. Most insurance premium incentives applied in Turkey are like economic or social transfer expenditure, which is a type of public expenditure, as it does not reduce the budget of the relevant social security institution and is financed by other ministries/institutions. Consequently, work accident incentives, national mobilization (additional employment) incentives, and incentives to support work and social security services can be qualified as premium expenditures since they reduce the premium income of the relevant social security administration.

The significance of insurance premium incentives in terms of protection, growth, and sustainability of employment is undeniable. However, failure to properly design these incentives and the emergence of challenges in implementation can result in both failure to meet the targeted objectives and waste of public resources. Thus, it is vital to monitor insurance premium incentives, periodically analyze their benefits, and discontinue the application of ineffective incentives. Nevertheless, it is impossible to compare or evaluate the effectiveness of complex incentive practices regulated by different laws in Turkey, where the implementers and supporters are diverse institutions. No structure ensures the coordination between the institutions that implement the incentives and institutions that provide the funds. Hence, the relationship between these institutions is limited to the transfer of funds from the

budget. Therefore, it is considered that establishing an incentive coordination unit that will allow the collective monitoring and analysis of insurance premium incentives, reveal their effectiveness, and measure their performance, will be beneficial.

In Turkey, most financing sources of insurance premium incentives are different ministries instead of the implementing social security administration, in other words, the incentives are public expenditures, and the research and follow-up of the efficiency of the incentives are seen as an unnecessary burden, leading to populist policies. Although the financing source of insurance premium incentives is not the Social Security Institution budget, which can be sustained with budget transfers, it can be handled positively, but it poses some challenges. Some of these challenges are that the Social Security Institution is excluded from the process, except for technical challenges, in the determination of incentive policies, statistical data is not shared with the public, and incentive legislation becomes dispersed and difficult to implement. In many incentives, it is seen that the source of financing is the unemployment insurance fund, whereas the unemployment insurance fund was established to provide financial support and job placement for certain periods and conditions, the unemployment insurance fund is exposed to criticism because it serves the purpose of reducing the financial burden of employers with insurance premium incentives. As a matter of fact, this situation causes insurance premium incentives to become a public expenditure and the amounts accumulated in the unemployment insurance fund to melt out of purpose. In this study, explanations were made regarding the determination of the nature of insurance premium incentives applied in Turkey and the observed problems were shared. In addition, for the first time in an academic study in Turkey, the concept of premium expenditure was used and tried to be explained.

## 1. Giriş

Bir ekonomide işsizlik sorunu ile mücadele edilmesi, yatırımların ve dolayısıyla istihdam alanlarının genişletilmesi, istihdam nedeniyle ortaya çıkan finansal sorunlar nedeniyle belirli sektörlerin desteklenmesi ve kayıtdışılığın önlenmesi gibi hedeflerin başarıya ulaşması açısından etkin istihdam politikalarının uygulanması kaçınılmazdır. İstihdam politikalarını, bir ekonomide mevcut olan işgücünün desteklenmesi ve üretim sürecine dahil edilmesi amacıyla uygulanan politikalar olarak tanımlamak mümkündür. Mevcut işgücünün tamamıyla üretim sürecine dahil olması amacının gerçekleştirilmesinde en önemli engel işsizlik olduğundan, istihdam politikaları da temelde bu sorun üzerinde yoğunlaşmaktadır.

İstihdam politikaları; işsizliğin neden olduğu ekonomik sorunlara çözüm bulmak adına işsizlere belirli şartlarla ekonomik güvence veya destek sağlamak şeklindeki pasif istihdam politikaları veya işsizleri ekonomik faaliyetlere dahil etmek ve emek piyasasını şekillendirmek şeklindeki aktif istihdam politikaları olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de uygulanan istihdam politikaları incelendiğinde, özel sektör tarafından yeni istihdam alanları açılmasını sağlama, iş bulma zorluklarını ortadan kaldırma ve emek arzı ile talebini bir araya getirerek emek piyasasının işleyişini dinamikleştirme ilkeleri doğrultusunda düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Bu noktada en fazla gündeme gelen istihdam politikası aracının istihdam teşvikleri ve bunun özelinde sigorta prim teşvikleri olduğunu görmekteyiz. Sigorta prim teşvikleri, işverenlere yeni istihdam olanakları sağlama, istihdamı artırma ve bazı spesifik hedeflere ulaşmaya yönelik önemli bir aktif istihdam politikasıdır ve bu yönüyle daha çok sorun ortaya çıkmadan önce alınan bir önlem niteliğindedir. Ancak işsizlik sorunu yaşayan ekonomilerde bu sorunun ortadan kaldırılması adına tedavi edici bir yöntem olarak da kullanılabilir.

Türkiye’de sayıları her geçen yıl artan ve farklı yöntemlerle güncellemelere tabi tutulan birçok sigorta prim teşviki düzenlemesi uygulanmaktadır. Söz konusu sigorta prim teşvikleri işverenler açısından bazı şekli şartlar içermektedir. Aynı zamanda bazı durumlarda teşvikten yasaklanma ve hatta geçmişe dönük yararlanılan teşviklerin iadesi söz konusu olabilmektedir. Kayıtdışı istihdamın tespiti ve sahte sigortalılık bu durumların başında gelmektedir. Dolayısıyla sigorta prim teşvikleri; işsizlikle mücadelenin yanı sıra işverenlerin şekli yükümlülüklerini eksiksiz şekilde yerine getirmeleri, prim borçlarının süresinde ödenmesi, kayıtdışılığın ve sahte sigortalılığın engellenmesi, iş sağlığı ve güvenliğinin desteklenmesi gibi farklı amaçlara da hizmet etmektedir.

Sigorta prim teşvikleri, belirttiğimiz hususlar doğrultusunda aynı zamanda, önemli bir maliye politikası ve sosyal politika aracıdır. Bu itibarla sigorta prim teşviklerinin doğru miktarlarda, doğru alanlarda ve doğru tekniklerle uygulanması önem arz etmektedir. Bu nedenle öncelikle niteliğinin ve finansal kaynaklarının analiz edilmesi temel bir gerekliliktir. Aksi halde bu politikaların başarısızlığı söz konusu olabilecektir. Ancak literatürde, bilimsel çalışmalarda ve yasal düzenlemelerde bu hususun ihmal edildiği göze çarpmaktadır. Söz konusu boşluğu doldurabilmek adına bu çalışmamızda Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliği incelenecek olup aynı zamanda kamu harcaması ve prim harcaması kavramları çerçevesinde gerekli değerlendirmelerde bulunulacaktır.

## 2. Bir Aktif İstihdam Politikası Olarak Sigorta Prim Teşvikleri

### 2.1. Aktif İstihdam Politikaları ve İçeriği

Üretim faktörleri, bir ürünün veya hizmetin ortaya konulabilmesi için gerekli olan unsurlardır ve doğal kaynaklar, sermaye, girişimcilik ve emek olarak karşımıza çıkmaktadır. Üretimin başarıya ulaşabilmesi ve devam edilebilirliğinin sağlanması açısından bütün üretim faktörlerinin

var olan teknolojik düzeye göre ve en etkin şekilde sürece dahil edilmesi gerekmektedir. Bu sayede üretimin ve dolayısıyla milli gelirin artırılması mümkün olabilecektir. Üretim faktörlerinden emeğin, diğer adıyla işgücünün, üretim sürecine katılması ise karşımıza istihdam kavramını çıkarmaktadır. İstihdamın artırılması ve dolayısıyla atıl işgücünün (işsizliğin) azaltılması ekonomik büyümenin en önemli gereksinimlerinden birisidir. Bu sebeple bir ekonomide kapsayıcı ve etkin bir istihdam politikasının varlığı hayati bir önem taşımaktadır.

İstihdam politikaları, bir ekonomide mevcut olan işgücünün üretim süreçlerine en etkin şekilde dahil edilmesi amacıyla uygulanan politikaların genel adıdır ve aktif ve pasif politika araçları kullanılmak suretiyle mevcut işgücünün etkin bir şekilde kullanılmasını amaç edinir. Bu hedefin başarıya ulaşmasında en önemli engel ise hiç kuşkusuz işsizliktir ve bu sebeple de istihdam politikaları genellikle bu sorun etrafında yoğunlaşmıştır. Bu noktada istihdam politikaları; belirli şartlar dahilinde işsizliğin maddi olumsuzluklarını bertaraf etme amaçlı “pasif önlemler” ve işsizleri iş hayatına kazandırma, mesleki eğitimler vasıtasıyla yeteneklerini geliştirme, girişimcilerin kendi işlerini kurma, işverenleri istihdamı koruma veya yeni istihdam alanları açmaya teşvik etme, işverenler üzerindeki mali yükü hafifletme amaçlı “aktif önlemler” içermektedir. Bu ifadelerden hareketle, işsizlik olgusu ortaya çıktıktan sonra üretilen politikalar doğrultusunda alınan tedbirler pasif, işsizlik olgusu ortaya çıkmadan önce onu önlemeye veya en aza indirmeye yönelik üretilen politikalar doğrultusunda alınan tedbirler ise aktif istihdam politikaları olarak adlandırılabilir.

Pasif istihdam politikaları, işgücü arz ve talebi arasındaki uyumsuzluklar nedeniyle çalışmaya hakkı ve yetisi olan ancak çalışamayanlara sosyal açıdan destek olunması amacıyla tasarlanmış uygulamalardır (Guzman, 2014, s. 2-3). İşsizlik sigortası yardımları, kıdem tazminatı, kısa çalışma ödeneği, iş kaybı tazminatı, yarım çalışma ödeneği ve ücret garanti fonu gibi işsizlik sorununun ortaya çıkarmış olduğu olumsuz sonuçları giderme amacı güden pasif istihdam politikalarının aksine aktif istihdam politikalarında emek arzı ile talebi arasındaki uyumsuzlukları giderme, işsizliği önleme, azaltma ya da en azından mevcut istihdamı koruma amacı güdülmektedir. Aktif istihdam politikaları ise işgücü arz ve talebini uyumlaştırma politikalarıdır ve iş arayan ve işverenleri doğrudan eşleştirme işlevini de üstlenmektedir (Yıldırım ve Akman, 2018, s. 565).

Aktif istihdam politikaları genel olarak, çeşitli istihdam teşvikleri, mesleki eğitim programları, iş bulma hizmetleri ile bazı öncelikli gruplara yönelik düzenlemelerden oluşmaktadır. Bu politikalar, işsizliğin bireyler açısından gelir kaybı gibi olumsuz sonuçlarını bertaraf etmekten ziyade, doğrudan doğruya kişilerin istihdama katılımını artırarak kısa sürede işsizlikten kurtulmalarını amaçlamaktadır (Erday, 2009, s. 148). Genel olarak aktif istihdam politikalarının özelliği işsizlerin istihdama dahil olmalarının sağlanması ve buna ek olarak da işgücü piyasasında yer alanların mevcut durumlarının korunmasıdır (Bayraktar, 2019, s. 341). Bu politikaların istihdam üzerindeki etkinliğinin sağlanabilmesi için sadece aktif politikalar yeterli olmayıp aynı zamanda makroekonomik politikalarla da desteklemesi gerekmekte olup aktif politikaların istihdam üzerinde net bir etki yaratabilmesi kısa vadede değil ama uzun vadede mümkün olabilecektir (Gün-san ve Yergin, 2021, s. 1177).

Aktif istihdam politikaları içinde en fazla gündemde olan ve belki de kamu maliyesi açısından en çok yük oluşturan unsur hiç kuşkusuz teşvik uygulamalarıdır. Nitekim teşvik düzenlemeleri Türkiye de dahil olmak üzere gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. Söz konusu teşvik uygulamalarında vergi, sigorta primi, enerji gideri, arazi ve arsa maliyeti gibi maliyet unsurlarının sübvansiyon edilmiş düzenlemeler önemli bir yere sahiptir. Bu sübvansiyonlar sektörel ve bölgesel nitelikte olabildiği gibi, genel olarak bütün işverenleri kapsayacak şekilde de uygulanabilmektedir.

## 2.2. Sigorta Prim Teşvikleri ve Etkileri

En önemli kamusal hizmetlerden olan sosyal güvenliğin finansmanının nasıl sağlanacağı hususu, sosyal güvenlik hizmetlerine bakış açısı ile belirlenmekte ve sosyal güvenliğin vazgeçilmez bir anayasal hak ve toplumsal bir ihtiyaç/sorun olarak görüldüğü yapılarda finansman sorumluluğu, Beveridge Modeli doğrultusunda, devlet tarafından yüklenilmekte ve giderler genel bütçede yer alan vergiler ile karşılanmaktadır. Bunun yanı sıra Bismarc Modeli olarak adlandırılan ve sosyal güvenliği kişisel sorumluluk kapsamında ele alan yapılarda ise giderler, çalışanlar ve işverenlerden toplanan ve cebri niteliğe sahip, belli oranlardaki sigorta primleri ile karşılanmaktadır. Belirtmiş olduğumuz Beveridge ve Bismarc modellerinin yanı sıra bazı ülkelerde karma modellerin benimsendiği de görülmektedir. Özellikle Bismarc Modelinin benimsendiği ülkelerde tahsil edilen sigorta primlerinin yetersizliği nedeniyle ortaya çıkan sosyal güvenlik açıkları karma modelleri kaçınılmaz kılmakta ve devlet katkısı veya bütçe transferi gibi yöntemlerle sistem desteklenmektedir.

Sosyal güvenlik sisteminin finansmanının sigorta primlerine dayandığı ekonomilerde, sigorta prim teşviki uygulamalarıyla yeni işgücü imkânı yaratan veya mevcut işgücü potansiyelini koruyan işyerlerine belirli şartlar altında daha az sigorta primi ödenmesi imkânı verilmektedir. Böylece istihdam edilen işçinin işveren üzerindeki maliyeti azaltılmaktadır. Dolayısıyla sigorta prim teşviklerinin üç işlevinin bulunduğunu söylememiz mümkündür: Birincisi, oluşturulacak yeni iş imkanları veya açılacak işyerleri ile istihdamı artırmak (işsizliği azaltmak); ikincisi, yeni istihdam alanları yaratmaksızın, mevcut işyerlerindeki istihdamın korunması ya da istihdamın mevcut işyerleriyle kısmen artırılıp işsizliğin artmasını önlemek; üçüncüsü, işveren ve/veya sigortalı üzerindeki prim yükünün azaltılmasını sağlamaktır. Ayrıca sigorta prim teşvikleri, kayıtdışı istihdamın azalması sonucunda sigorta prim gelirlerinin artmasına ve dolayısıyla sosyal güvenlik bütçe açıklarının düşmesine de etki etmektedir. Nitekim yapılan bir araştırmada sigorta prim teşvikleri yüzde bir arttığında prim gelirlerinin binde altı oranında arttığı belirlenmiştir (Nurdoğan, 2019, s. 103).

Sigorta prim teşviklerinin ortaya çıkıp uygulanmasında ve derecelerinin/kapsamının belirlenmesinde birçok faktör etkili olmaktadır. İşsizlik ve eksik istihdamın yanı sıra özel sektörün kaynak yetersizliği, talep yetersizliği, kayıtdışı ekonomi ve ekonomik faaliyetlerin bölgelerarası dengesiz dağılımı (bölgesel gelişmişlik farklılıkları) en önemli faktörler olarak göze çarpmaktadır. Bunun yanı sıra sigorta prim teşviklerinin bir sosyal politika aracı olduğu göz önünde bulundurulduğunda, istihdamın teşvik edilmesi hedeflenen bölgelerin nüfus yapısı, kırsal-kentsel nüfus dağılımı, nüfus bağımlılık oranı, sosyal güvenliğin dağılımı, işgücüne katılım oranı ve genç-kadın işçi istihdamındaki (ya da işsizliğindeki) durum gibi unsurlar da dikkate alınmalıdır. Ayrıca küreselleşme süreci kapsamında dış yatırımların ülkeye çekilmesinin amaçlanması ve yatırımların cazip hale getirilmesi yönündeki dış unsurlar da sigorta prim teşviklerini etkileyebilmektedir.

Sigorta primlerinden kaynaklanan mali yükün yüksek seviyelerde olduğu ülkelerde sigorta prim teşviki uygulamalarıyla işverenlerin istihdam kararları üzerinde doğrudan etki oluşturulabilmektedir. Nitekim işverenler, ilave bir işçiyi istihdam etmekle etmemek arasında tercih noktasında, işyerinin gerekleri kadar, ilave istihdamın maliyetini de göz önünde bulundurmaktadırlar. Bu tercih aşamasında sigorta prim teşvikleri ile maliyet unsurları azaltılmakta ve işveren ilave istihdam yönünde motive edilmektedir. Buna benzer şekilde, ekonominin daralma eğiliminde olduğu ve istihdamın azaldığı durumlarda uygulanan sigorta prim teşviki düzenlemeleriyle işverenler işçi çıkartmak yerine mevcut istihdamı muhafaza etmek yönünde motive olabilmektedir.

İstihdama yönelik teşviklerin doğru kişilere uygun şekilde uygulanması ve süresinin doğru şekilde belirlenmesinde ülkedeki işgücü talep esnekliği önemli bir yere sahiptir. Nitekim işgücü



talep esnekliği, işgücü maliyetlerindeki bir birim değişikliğin istihdamda yarattığı değişimin ölçüsünü vermekte olup sigorta prim teşvikinin işveren veya işçi yükünü etkileyip etkilememesine göre farklı sonuçlar ortaya çıkacaktır. Örneğin, teşviklerin tamamen işverenlere yönelik olması durumunda toplam işgücü maliyetleri düşeceğinden işgücü talebi artacak; teşviklerin tamamen çalışanlara yönelik olması, çalışanlar için daha yüksek ücret anlamına geleceğinden işgücü talebi üzerinde bir etki oluşmayacaktır (Koç ve Şahin, 2020, s. 1302).

Devletin istihdam politikaları doğrultusunda işverenleri yönlendirmesi çabaları kapsamında uyguladığı sigorta prim teşvikleri, dezavantajlı grupların, gençlerin, kadınların istihdamını özendirmeye yönelik bir işlev de üstlenebilmektedir. İstihdam sübvansiyonları adı da verilen bu uygulamaların amacı, ekonominin daralma ve gerileme dönemlerinde, işgücü piyasasında iş bulabilme şansı çok düşük olan grupların, istihdam edilebilirliğinin artırılması olup bu kişileri istihdam edecek olan işverenlerin işgücü maliyetlerinin azaltılması yönünde bir talebi olmaktadır (Kasapoğlu ve Murat, 2018, s. 488). Dolayısıyla söz konusu kişileri istihdam eden işverenler daha az prim yüküne maruz kalmakta ve maliyetleri de azalmaktadır. Aynı durum belirli sektörlerde veya bölgelerde/illerde (kalkınmada öncelikli yerlerde) yatırım yapıp istihdam olanağı sağlayan işverenler için de geçerli olabilecektir. Bu yönüyle sigorta prim teşviklerinin önemli bir sosyal politika aracı olduğunu söylememiz mümkündür.

Sigorta prim teşviklerinin işveren maliyetlerini kısıcı etkisinin artması ve bu teşvik türlerinin çeşitlilik göstermesi işyerlerinin insan kaynakları planlamasını da yakından etkilemektedir. Nitekim insan kaynakları planlaması, istihdam edilecek işgücünü, nitelik ve nicelik yönünden etkin kurallar çerçevesinde sağlanmasını gerekli kılmaktadır. Etkili bir insan kaynakları planlamasıyla doğru kişileri istihdam etmek, doğru alanlara yatırım yapmak, sigorta prim teşviklerinden doğru şekilde faydalanmak, değişikliklere kısa zamanda uyum sağlamak ve maliyetleri en aza indirmek mümkün olmaktadır.

### 3. Türkiye’de Sigorta Prim Teşviki Uygulamaları

Gerek gelişmiş gerekse de gelişmekte olan ülkeler açısından mevcut istihdam düzeyinin muhafaza edilmesi ve sürdürülebilir ekonomik büyümenin sağlanarak küresel rekabette ayakta kalınabilmesi açısından istihdamın artırılması önem arz etmektedir. Bu itibarla istihdam teşvikleri sıkça kullanılmakta ve çeşitlendirilmektedir. Ayrıca dezavantajlıların sorunlarından kaynaklanan mevcut durumlarının ortadan kaldırılmasına yönelik aktif istihdam politikaları belirleyip uygulanması görevini üstlenen modern sosyal devletler için istihdam teşvikleri, her geçen gün artarak önem kazanmaktadır (Gençler, 2011, s. 23). Türkiye’de de istihdam teşvikleri, özellikle sigorta prim teşvikleri adı altında, belli şartları taşıyan işverenlerin yine belli şartları taşıyan kişileri işe almaları ve çalıştırmaya devam etmeleri halinde daha düşük oranda sigorta primi ödemesi veya hiç sigorta primi ödenmemesi şeklinde uygulanmaktadır.

Türkiye’de sigorta prim teşvikleri yıllardır farklı şekillerde ve farklı kapsamlarda uygulanmaktadır. Nitekim 2022 yılı itibarıyla 17 farklı sigorta prim teşviki uygulanmaya devam etmektedir. Avrupa Birliği politikalarına uyum çerçevesinde özellikle kadın ve genç istihdamına özel önem verilmekte olup (Koban ve Keser, 2013, s. 41) buna ilişkin uygulanan sigorta prim teşviki önemli bir yere sahiptir. Bunların yanı sıra özürülü istihdamının teşviki, ar-ge yatırımlarının teşviki, ilave istihdam teşviki ve kültür yatırımlarının teşviki gibi düzenlemeler Türkiye’de uygulanan diğer önemli istihdam politikası araçlarıdır. Ayrıca belirtmek gerekir ki 2020 ve 2021 yıllarında pandeminin istihdam üzerinde yarattığı olumsuz etkileri ortadan kaldırmak amacıyla bazı geçici sigorta prim teşviki düzenlemeleri de uygulanmış olup bunların süresi dolduğundan 2022 itibarıyla uygulanmaları söz konusu değildir.

Türkiye’de uygulanmakta olan sigorta prim teşviklerini aşağıdaki şekilde özetlememiz mümkündür:

**Tablo 1: 2021 ve 2022 Yılları İtibariyle Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşvikleri, Yasal Dayanakları ve Özeti**

Teşvikin İsmi	Yasal Dayanağı	Özeti
5 Puan Prim İndirim Teşviki	5510 SK./md.81/1/ı	Prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan özel sektör işyerlerinde çalıştırılan sigortalılar için malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden, işveren hissesinin beş puanlık kısmına isabet eden tutar kadar indirimden yararlanılabilir.
Yurtdışına Götürelen Sigortalılar İçin 5 Puan Prim İndirim Teşviki	5510 SK./md.81/1/i	Özel sektör işverenlerinin yurtdışındaki işyerlerinde çalıştırılmak üzere yurt içinden götürülen/gönderilen sigortalılar için sigortalıların prime esas kazançları üzerinden hesaplanan genel sağlık sigortası primlerinin işveren hissesinin 5 puanlık kısmı için indirimden yararlanılabilir.
İlave 6 Puan Prim İndirim Teşviki	5510 SK./md.81/2	Kalkınmada öncelikli 52 ilde 5 puan prim indirimine ek olarak, aynı şartlarda prime esas kazanç alt sınırı üzerinden 6 puanlık destek olarak uygulanır. Söz konusu teşvikin süresi 31/12/2021 tarihinde dolmuş olup süre uzatımına ilişkin bir kararname yayınlanmadığından 2022 yılından itibaren uygulanmayacaktır.
4/b (BağKur) 5 Puan Prim İndirim Teşviki	5510 SK./md.81/1/j	4/b kapsamındaki sigortalılar için malullük, yaşlılık ve ölüm sigortaları primlerinden beş puanlık kısmına isabet eden tutar kadar indirimden yararlanılabilir.
Genç Girişimci Teşviki	5510 SK./md.81/1/k	Genç girişimcilerde kazanç istisnasından faydalanan ve mükellefiyet başlangıç tarihi itibarıyla 18 yaşını doldurmuş ve 29 yaşını doldurmamış olanlardan, 4/b kapsamında 01/6/2018 tarihinden itibaren ilk defa sigortalı sayılan gerçek kişilerin primleri, 1 yıl süreyle prime esas kazanç alt sınırı üzerinden karşılanır.
Bölgesel Büyük Ölçekli Yatırım Teşviki (Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararlar Uyarınca Uygulanan Teşvik)	5510 SK./md. Ek 2	Maddede belirtilen büyük ölçekli yatırımlar, stratejik yatırımlar ve bölgesel teşvik uygulamaları kapsamında teşvik belgesi düzenlenerek desteklenen işletmelerde sigorta primi işveren hissesinin tamamı karşılanır. Ayrıca belirlenen 6. Bölge illerinde sigorta primi işveren hissesi desteğine ilave olarak ayrıca sigorta primi işçi hissesi de karşılanır.
İşsizlikle Mücadele Teşviki	4447 SK./md. 50	İşe giriş tarihi itibarıyla işsizlik ödeneği almaya hak kazanmış kişilerin işe alınması halinde işsizlik ödeneğinin kalan süresince sigortalının prime tabi tutulacak kazançlarının prime esas kazanç alt sınırı üzerinden tahakkuk eden, kısa vadeli sigorta kolları priminin 1 puanlık kısmı, malullük yaşlılık ve ölüm sigortası priminin tamamı, genel sağlık sigortası priminin tamamı, İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.
İş Kazası Teşviki	4447 SK./md. Ek 4	Çok tehlikeli sınıfta yer alıp 10’dan fazla çalışını bulunan ve üç yıl içinde ölümlü veya sürekli iş göremezlikle sonuçlanan iş kazası meydana gelmeyen işyerlerinde %2 olan işsizlik sigortası işveren payı teşvik olarak bir sonraki takvim yılından geçerli olmak üzere ve üç yıl süreyle %1 olarak alınır.
Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamı Teşviki	4447 SK./Geçici Md. 10	Prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan işyerlerinde genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamı halinde işyerinin niteliğine göre farklı sürelerle sigortalıların prime esas kazançları üzerinden tahakkuk eden sigorta primlerinin işveren hissesine ait kısmı İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.

İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamı Teşviki	4447 SK./ Geçici Md. 15	İşbaşı eğitim programlarını tamamlamış gençlerin istihdam edilmesi halinde, prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan işyerlerinde 5 Puan prim indirimi uygulandıktan sonra kalan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait oranına göre ve prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan tutar İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.
Milli Seferberlik (İlave İstihdam) Teşviki	4447 SK./ Geçici Md. 19	İş-Kur'a kayıtlı işsizler arasından 1/1/2018 ile 31/12/2022 tarihleri arasında işe alınan kişiler için günlük brüt asgari ücretin sigortalının prim ödeme gün sayısı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçmemek üzere, sigortalının prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigortalı ve işveren hissesi primlerinin tamamı İşsizlik Sigortası Fonundan karşılanır.
Engelli İstihdamı Teşviki	4857 SK./ md. 30/6	Prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan işyerlerinde engelli istihdamı halinde prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primine ait işveren hisselerinin tamamı Devlet tarafından karşılanır.
Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerine İlişkin Teşvik	5746 SK/ md. 3	Ar-Ge/Tasarım ve destek personeli ile 4691 sayılı Kanununun geçici 2 nci maddesi uyarınca ücreti gelir vergisinden muaf olan personelin; ücretleri üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin yarısı, 31/12/2023 tarihine kadar karşılanmaktadır.
Kültür Yatırımları Teşviki	5225 SK/ md.5.	Kültür Yatırım Belgesi almış olan işyerlerinde fiilen çalışan sigortalıların prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin 3 yıl boyunca %50'si, Kültür Girişim Belgesi almış işyerlerinde fiilen çalışan sigortalıların ise prime esas kazançları üzerinden hesaplanan sigorta primi işveren hissesinin 7 yıl boyunca %25'i karşılanmaktadır.
Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Çocukların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik	2828 SK/ md. Ek 1.	Sosyal hizmetlerden faydalanan çocukların özel sektör işverenleri tarafından prime esas kazanç alt sınırı üzerinden hesaplanan sigorta primi ve işsizlik sigortası priminin sigortalı ve işveren hissesinin tamamı karşılanmaktadır.
Yoksul İstihdamı Teşviki	3294 SK./ md. Ek 5	Devletten son bir yıldır düzenli sosyal nakdi yardım alan ve aile içindeki geliri kişi başına düşen aylık tutarı asgari ücretin üçte birinden az olan işsiz kişilerin istihdam edilmesi halinde, prim belgelerini süresinde veren, primlerini süresinde ödeyen ve SGK borcu olmayan işyerlerinde brüt asgari ücret üzerinden hesaplanan sigorta primlerinin işveren hisselerine ait tutarın tamamı işe başlanan tarihten itibaren bir yıl karşılanır.
İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Desteklenmesi	6331 SK./ md. 7.	10'dan az çalışanı bulunan tehlikeli ve çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi amacıyla sigortalı başına günlük brüt asgari ücretin tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde %1,4'i, çok tehlikeli sınıfta yer alan işyerlerinde %1,6'sı işverene ödenmektedir.
2022 İtibariyle Süresi Dolmuş Teşvikler (Asgari Ücret Desteği, Normalleşme Teşviki, İstihdama Dönüş Teşviki ve Artı İstihdam Teşviki)	5510 SK/ G.80 4447 SK/ G.26,27 ve 28	Söz konusu teşvikler özellikle pandemi sürecinde istihdamı korumak amacıyla uygulanmış olup 2022 itibariyle yürürlükleri sona ermiştir.

**Kaynak:** Yazar tarafından derlenmiştir.

Sigorta prim teşviki uygulamalarının temelinde yatan amaç, istihdamın korunması veya artırılması olsa da Tablo 1'de yer verdiğimiz Türkiye'de uygulanan sigorta prim teşvikleri incelendiğinde aktif istihdam politikası aracı olarak birbirinden farklı amaçlara hizmet ettikleri görülmektedir. Bu amaçları aşağıdaki şekilde sıralamamız mümkündür:

- İşyerlerinin mevcut istihdamlarının korunması ve işsizliğin önlenmesi,
- İlave istihdam sağlanması,

- c) İşverenler tarafından prim belgelerinin süresinde verilmesinin sağlanması,
- d) İşverenlerin prim borçlarını süresinde ödemeleri ve SGK'ya prim borçlarının bulunmaması,
- e) Kayıtdışı istihdamın ve sahte sigortalılığın önlenmesi,
- f) Girişimciliğin teşvik edilmesi ve bu sayede yeni iş olanaklarının ortaya çıkması,
- g) Büyük ölçekli yatırımların ve kalkınmada öncelikli bölgelerin/illerin teşvik edilmesi,
- h) İş kazalarının önlenmesi ve iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi,
- i) Genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamının artırılması,
- j) Engelliler, sosyal hizmetlerden yararlanan çocuklar ve devletten nakdi yardım alanlar gibi dezavantajlı grupların istihdamının sağlanması,
- k) Araştırma, geliştirme ve tasarım faaliyetleri ile kültür yatırımları gibi özellikli girişimlerin desteklenmesi.

Türkiye'deki sigorta prim teşviklerinin çoğunluğu işveren üzerindeki prim yükünü azaltmaya yöneliktir. Bu yönüyle sigorta prim teşvikleri toplam işgücü maliyetlerini düşürmekte ve dolayısıyla işgücü talebini artırmakta veya mevcut istihdamın korunmasını sağlamaktadır. Ancak bunların yanı sıra, yatırımlarda devlet yardımları hakkında kararlar uyarınca uygulanan teşvikte 6. bölgede yer alan kalkınmada öncelikli illerde, işsizlikle mücadele teşvikinde, ilave istihdam teşvikinde ve sosyal hizmetlerden faydalanan çocukların istihdamı halinde uygulanan teşvikte işveren hissesinin yanı sıra sigortalı hissesine de prim teşviki uygulanmaktadır. Böylece bu teşviklerde işveren maliyetinin azaltılmasının yanı sıra çalışan gelirinin artması da sağlanmaktadır.

Türkiye'de uygulanan sigorta prim teşviklerinden faydalanabilmek bazı şartlara bağlanmışır. Bu şartların bir kısmı, bazı istisnalar dışında, tüm teşvikler için geçerli iken bazı şartlar yalnızca ilgili teşvik için söz konusu olabilmektedir. Özellikle işyerinin özel sektör işyeri olması, işyerine ait prim belgelerinin süresinde ve usulüne uygun olarak verilmesi, primlerin vadesinde ödenmesi, Türkiye genelinde vadesi geçmiş ya da yapılandırılmamış (taksid bağlanmamış) prim borçlarının bulunmaması, işyerinde kayıtdışı çalışan veya sahte sigortalılığa ilişkin bir tespitin yapılmamış olması çoğu sigorta prim teşvikinin ortak şartları arasında yer almaktadır. Öyle ki işyerinde kayıtdışı çalışan veya sahte sigortalılığın tespiti halinde geçmişe dönük yararlanılan teşvik tutarlarının yasal faiziyle geri alınması ve hatta ileriye dönük olarak belli sürelerle teşvikten yararlanılmasının yasaklanması söz konusu olabilmektedir. Bunların dışında bazı teşviklerde (işsizlikle mücadele teşviki, genç kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamına yönelik teşvik, ilave istihdam teşviki, sosyal yardım alanların istihdamı teşviki gibi) işe alınan kişinin İş-Kur'a kayıtlı olması ve/veya işsizlik sigortası kapsamında ödenek almaya hak kazanmış olması şartı aranmaktadır. Bazı teşviklerde ise (genç kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamına yönelik teşvik, işbaşı eğitim programını tamamlayanların istihdamı teşviki, ilave istihdam teşviki gibi) işe alınan işçinin işe girdiği tarihten önceki işyerinin altı aylık veya bir yıllık ortalamasına ilave olarak çalıştırılması şartı aranmakta ve bu durum da teşvikten yararlanmayı hem teknik hem de hukuki açıdan zorlaştırmaktadır. Öyle ki birçok işveren hem sigorta teşvik mevzuatını takip etmenin ve anlamının zorluğu hem de hesaplamalar ve uygulama yönünden yaşanan zorluklar nedeniyle yaptırımlarla karşı karşıya kalmanın endişesiyle ya teşviklerden faydalanmamakta ya da dışarıdan teşvik danışmanlık hizmeti almak zorunda kalmaktadır. Başka bir ifade ile Türkiye'de istihdamı artırmak hedefi doğrultusunda uygulanan çok sayıdaki teşvik düzenlemesine karşın teşviklerden faydalanma koşullarının işverenler tarafından zor ve karmaşık bulunması, teşviklerin istihdam oluşturma kapasitesini sınırlandırmaktadır (Koç ve Şahin, 2020, s. 1310). Bu nedenlerle Türkiye'de işverenlerin çoğunluğu uygulaması kolay olan 5 puanlık prim indirimi ve ilave 6 puanlık prim indirimi teşviklerinden faydalanmakla yetinmektedirler. Ayrıca

sigorta prim teşviklerinin bazıları belirli sayıda çalışanı bulunan işletmelere verildiğinden teşvikten faydalanma konusunda küçük işletmelerin mağdur olduğu söylenebilir (Cirit Bayar ve Varıcı, 2021, s. 366).

#### **4. Kamu Harcaması ve Prim Harcaması Kavramları**

Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin niteliğinin ortaya konulmasında hangi kaynaklardan ve ne amaçla finanse edildiği hususu önem arz etmektedir. Bu itibarla bazı noktalarda birbirinden ayrılan, bazı noktalarda ise benzeşen kamu harcaması ve prim harcaması kavramlarının açıklanması faydalı olacaktır. Nitekim çalışmamızın konusunu oluşturan sigorta prim teşviklerinin niteliğinin belirlenmesinde kamu harcaması ve prim harcaması kavramları temel unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

##### **4.1. Kamu Harcaması Kavramı**

Kamu harcamaları (giderleri), kısaca, devletin mal ve hizmet alımları için yaptığı harcamalardır. Diğer bir ifadeyle, kamu harcamaları kamu idarelerinin kamusal ihtiyaçları karşılamak, ekonomik, mali ve sosyal hayata müdahalede bulunmak üzere belirli kurallara göre yaptıkları harcamalarıdır. Toplumsal ihtiyaçları karşılamaya yönelik, kamu idareleri tarafından gerçekleştirilen harcamaları ifade eden kamu harcamaları; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olmak üzere farklı harcama bileşenlerinden oluşmaktadır (Atgür, 2020, s. 353). Kamu harcaması kavramına geniş anlamda bakacak olursak, devlet bütçesi kapsamında yapılan giderlerle birlikte, bütçe sistemi dışında kalan diğer tüm kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılan giderleri de içine almaktadır. Bu bakış açısından hareketle kamu harcamaları, kamu kesimini oluşturan bütün unsurların (genel bütçe, özel bütçe, düzenleyici ve denetleyici kurum bütçeleri, yerel yönetimler, fonlar, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli kurumlar, KİT’ler ile diğer kamu kurumlarının) giderlerinin toplamından oluşmaktadır.

Kamu harcamaları, harcama yapmaya yetkili olanlar tarafından yapılabilir ve toplumsal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olan hizmetlerle ilgili bu harcamalar, önemli ekonomik ve sosyal etkilere neden olabilmektedir (Akdoğan, 2016, s. 63). Nitekim maliye politikasının amaçları olan kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, gelir dağılımında adaletin sağlanması ve ekonomik istikrar, kamu harcamalarının etkin ve planlı bir şekilde yapılması ile mümkün olabilmektedir.

Kamu harcamaları, kurumsal (idari), fonksiyonel veya ekonomik ölçütlere göre sınıflandırılabilir. Kurumsal (idari) sınıflandırma; kamu harcamalarının, kamu hizmetini yürüten kurumlar bazında sınıflandırılmasıdır ve dolayısıyla, Devletin yapısı ve organları göz önünde tutularak yapılmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma; kamu harcamalarının, amaçlara yönelik hizmetler bazında sınıflandırılmasıdır. Bu sınıflandırmanın amacı, kamu idareleri tarafından üstlenilen çeşitli hizmetlerin bütçe uygulamalarında maliyetlerinin hesaplanabilmesidir. Genel olarak fonksiyonel sınıflandırma; sağlık, eğitim, savunma, asayiş, ulaştırma, adalet, ekonomik hizmetler gibi alanları kapsamaktadır.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasıyla, Devletin, kamusal ihtiyaçların karşılanmasına yönelik fiskal ve ekstrasfiskal işlevlerini yerine getirirken yürüttüğü faaliyetlerin piyasalara, milli ekonomiye ve bölüşüme etkilerinin izlenmesi, planlanması ve değerlendirilmesi amaçlanmaktadır. Bu durumda kamu harcamaları reel (gerçek) harcamalar ve transfer harcamaları şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Reel harcamalar, Devletin, dolaylı ya da dolaysız bir tarzda üretim faktörlerinin mülkiyetine ya da kullanma hakkına sahip olmasını sağlayan harcama türüdür ve toplam arza katkı yapan devlet hizmetlerinin bedelidir. Bu yönüyle reel harcamaları; kamusal

İhtiyaçların karşılanması için gerekli mal ve hizmet bedellerinden oluşan cari harcamalar ve ekonominin üretim kapasitesini ve verimliliği artırmak için yapılan ve faydası yıllara sirayet eden dayanıklı mallar için yapılan yatırım harcamaları olarak sınıflandırmamız mümkündür. Transfer harcamaları ise ekonomide mevcut bulunan satın alma gücünün toplumun bir kesiminden diğerine aktarılması şeklinde tanımlanabilir (Nadaroğlu, 2000, s. 159). Transfer harcamalarının en önemli özelliği, karşısında devlete mal veya hizmet verme zorunluluğunun bulunmaması, diğer bir deyişle karşılıksız olmasıdır (Meriç, 2003, s. 172). Transfer harcamaları içerisinde; ihtiyaç sahiplerine ve dezavantajlı gruplara yapılan karşılıksız yardımlar, emekli, dul ve yetim gibi aylık ödemeleri, destekler ve faiz ödemeleri ön plana çıkmaktadır (Ulusoy, 2018, s. 306).

Şayet transfer harcamaları bazı bireylerin ya da sosyal grupların satın alma güçlerini doğrudan veya dolaylı şekilde artırıyor ise dolaylı ve dolaysız transferler ya da sıkça kullanılan ismiyle sosyal transferler; ekonomik amaçların gerçekleştirilmesi için yapılıyorsa üretken ya da iktisadi transferler; sosyal amaçlı yapılıyorsa üretken olmayan transferler şeklinde nitelendirilebilmektedir (Nadaroğlu, 2000, s. 160-161). Bunun yanı sıra çeşitli kuruluşlara piyasa fiyatlarının düzenlenmesi amacıyla yapılan transfer harcamalarına ise sübvansiyon şeklinde yapılan transferler adı verilmektedir (Akdoğan, 2016, s. 88). Transfer harcamaları bu yönüyle bir anlamda negatif vergi olarak düşünülmekte ve tüketicilere ya da firmalara belirli amaçlarla, şartlı veya şartsız olarak yapılabilmektedir (Akdoğan, 2016, s. 89). Transfer harcamaları içerisinde yer alan sosyal transferler ise daha ziyade düşük gelir grubunda kişisel gelirleri artırmaya ve gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik harcamalardır (Ceylan, 2020, s. 69).

#### **4.2. Prim Harcaması Kavramı**

Prim harcaması, literatürde mevcut olmayan ve günümüze kadar kullanılmamış bir kavramdır. Dolayısıyla ilk defa bu çalışmamızda kullanılacak ve tanımlanacaktır. Söz konusu açıklamalar yapılırken vergi teorisinin önemli konularından birisi olan vergi harcaması kavramı temel olarak alınacaktır.

Türkiye’de Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından her sene vergi harcamaları raporu yayınlanmaktadır. 2021 yılı için hazırlanmış olan raporda vergi harcamaları; ekonomik, sosyal ve çevresel amaçları gerçekleştirmek üzere vergi alınmaması yoluyla devlet için gelir kaybına sebep olan, bazı mükellefler veya mükellef olması gerekenler için tanınan ayrıcalıklı uygulamalar nedeniyle vergisel yükümlülük ve sorumlulukları azaltan veya ortadan kaldıran, kanunlar, düzenlemeler ve uygulamalar olarak tanımlanmaktadır (GİB, 2021, s. 7). Bu kapsamda matrahtan veya vergi tutarından yapılan indirimler, indirimli vergi oranı uygulamaları, belirli konu veya kişilerin vergileme dışı bırakılması anlamına gelen istisna ve muafiyetler, mahsup ve iade uygulamaları vergi harcamalarının kapsamına girmektedir.

Vergi sistemlerinde yer alan ve özel hükümlerden hareketle oluşturulan vergi harcamaları standart vergi yapısından sapmalar olarak ifade edilmekte, kamu harcamalarının bir alternatifini oluşturmakta ve etkin bir maliye politikası aracı olarak kullanılmaktadır (Karaş ve Hayrullahoğlu, 2021, s. 94). Vergi harcaması tutarı tespit edilirken bazı yöntemler uygulanabilmektedir. Ayrıcalık ortadan kaldırdığında ve mükellefin ekonomik davranışı değişmediğinde tahsil edilebilecek vergiyi hesaplayan yöntem “vazgeçilen gelir yöntemi”; vergi harcaması kaldırıldığında mükellef davranışı da hesaba katılarak elde edilecek gelir artışının hesaplandığı yöntem “kazanılan gelir yöntemi”; mükelleflere vergi harcaması ile aynı faydayı sağlayacak bir harcama programının maliyetinin tahmin edildiği yöntem ise “harcama denkliği yöntemi” adı verilmektedir (GİB, 2021, s. 11).

Yukarıda yer verdiğimiz açıklamalardan hareketle prim harcaması, aktif istihdam politikaları veya sosyal politika amaçları çerçevesinde uygulanan ve sosyal güvenlik kuruluşlarını prim kaybına uğratan, işveren ve/veya sigortalılara belli şartlar altında tanınan ayrıcalıklı uygulamalar nedeniyle prim ödeme yükümlülüğünü tamamen veya kısmen ortadan kaldıran düzenlemelerdir. Prim harcamaları bazı özel şartları yerine getiren işverenlere/sigortalılara uygulanan desteklerdir. Başka bir ifade ile sosyal güvenlik idaresinin işverenler ve/veya sigortalılar lehine prim gelirlerinden vazgeçmesidir. Bu sayede işveren ve/veya sigortalıların üzerindeki prim yükü kısmen veya tamamen ortadan kalkmaktadır. Ayrıca prim harcamaları henüz elde edilmeyen prim gelirlerinin elde edilmesinden vazgeçilmesi ile gerçekleşmektedir ve bu yönüyle kamu harcamalarından ayrılmaktadır. Nitekim kamu harcamaları daha önce elde edilen kamu gelirlerinin dağıtılması ile gerçekleşmektedir (Eriçok, 2019, s. 330). Dolayısıyla bir düzenlemenin prim harcaması olarak nitelendirilebilmesi için kanuni düzenlemeler gereğince tahsil edilmeyen prim geliri sonucunda sosyal güvenlik idaresinin prim kaybına uğraması ve sosyal güvenlik bütçesinin olumsuz yönde etkilenmesi gerekmektedir. Ancak burada belirtmek gerekir ki uygulanan prim harcaması düzenlemesi, istihdamın artırılması veya korunması, kayıtdışı istihdamın azalması ve prim toplama maliyetinin azaltılması yönünde bir etkiye bulunuyorsa sosyal güvenlik bütçesi üzerindeki etki kısa vadeli olacak ve orta/uzun vadede bu etki tersine dönebilecektir. Bununla birlikte, prim harcamaları şayet verimsiz, etkinsiz, eşitsiz ve uygulaması zor bir yapıya sahipse bütçe üzerindeki olumsuz etkisi uzun vadeye de yayılacaktır. Vergi harcamalarında olduğu gibi (Kurt ve Çelikay, 2020, s. 521) mevcut gelir eşitsizliği ile mücadele etmek isteyen siyasi idare, prim harcamalarını bir araç olarak kullanabilir ve bu araç gelir eşitsizliğini etkileyebilir.

Türk sosyal güvenlik sisteminde prim harcamaları aşağıdaki hallerde karşımıza çıkabilmektedir;

- Sigorta primine esas kazancın hesaplanmasında tamamen (aynı yardımlar, ölüm, doğum ve evlenme yardımları, görev yollukları, tazminat ödemeleri gibi) veya kısmen (yemek parası, çocuk ve aile yardımları ile özel sağlık sigortası primi ve bireysel emeklilik katkı payları gibi) bazı ödemelerin matraha dahil edilmemesi,

- İş ilişkisi bulunan bazı çalışmalarda çalışanın kısmen (çıraklar, stajyerler, kursiyerler, ev hizmetlerinde 10 günden az çalışanlar, ceza infaz kurumları ile tutukvevleri bünyesinde oluşturulan tesis, atölye ve benzeri ünitelerde çalıştırılan hükümlü ve tutuklular gibi) veya tamamen (İşverenin işyerinde ücretsiz çalışan eşi, işe alıştırılmakta olan veya rehabilite edilen, hasta veya malûller gibi) sigortalı sayılmaması ve dolayısıyla prim alınmaması,

- Bazı sigortalılardan daha düşük oranda prim alınması (sosyal güvenlik destek primine tabi çalışma, 4/c kapsamındaki sigortalıların kısa vadeli sigorta kolları kapsamında bulunmaması gibi),

- Bazı sigortalılara yaşlılık sigortası kapsamında daha erken emekli olma hakkı tanınması nedeniyle toplamda daha az prim tahsil edilmesi (fiili hizmet süresi zammı uygulaması gibi),

- İade işlemleri (toptan ödeme kapsamında emeklilik şartını sağlayamayan sigortalıya ödendiği primlerin geri verilmesi gibi),

- Sigorta prim teşviki düzenlemeleriyle sosyal güvenlik idaresinin prim kaybına uğraması.

Yukarıda saydıklarımız dışında sürekli olarak yürürlükte olan yasal düzenlemeler veya geçici/sürelî yapılandırma kanunları ile sigorta prim borçlarının ertelenmesi ve takside bağlanması uygulamasının prim harcaması sayılıp sayılmayacağı ayrı bir tartışma konusu olabilecektir. Her ne kadar ertelenmiş borçlar daha sonra ödendiğinde herhangi bir prim kaybı söz konusu olmasa da özellikle enflasyonist dönemlerde erteleme sonucunda gecikme zammından vazgeçilmesi ve

bunun yerine daha düşük orandaki tecil faizinin uygulanıyor olması reel anlamda bir gelir kaybını ortaya çıkarmaktadır. Buradan hareketle borç erteleme uygulamalarının da prim harcaması olarak nitelendirilmesi doğru olacaktır.

Türkiye’de prim harcamalarının bütçe üzerindeki olumsuz etkisi vergi harcamaları ile paralellik göstermektedir. Buna karşın vergi harcamaları konusundaki çalışmalar son dönemde yoğunlaşsa da (Güler, Toparlak ve Kaba, 2018, s. 151) prim harcamaları için aynı şeyi söylememiz mümkün değildir. Bununla birlikte vergi harcamaları 5018 sayılı Kanun’un 18 inci maddesi gereğince “vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri” olarak tanımlanmakta ve mali saydamlık ilkesi gereği her yıl merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmesi gerekmekte iken prim harcamaları için böyle bir durum söz konusu değildir. Bu durum mali saydamlık ilkesine aykırılık teşkil etmektedir (Batirel, 2013, s. 20).

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer husus prim harcamalarının kamu harcamaları ile aynı kategoride değerlendirilebilme ihtimalidir. Halbuki prim harcamaları pek çok açıdan kamu harcamalarından ayrılmaktadır. Birincisi, prim harcamaları bazı özel şartlara sahip işveren veya sigortalılara uygulanan prim desteğiyle kamu harcamalarında işveren/sigortalı olsun veya olmasın herkese bir kaynak aktarımı söz konusudur. İkincisi, prim harcamasında henüz toplanmamış bir gelirden vazgeçme durumu söz konusuyken kamu harcamasında daha önceden toplanmış gelirin kamusal ihtiyaçları dağıtımını söz konusudur. Son olarak, prim harcamasının bütçe içerisinde görülmesi mümkün değilken kamu harcamaları bütçe içerisinde yer almaktadır. Bu kapsamda örneğin, devletin belli bir bölgede kurulu olan işyerlerine maddi destekte bulunarak hesaplarına para yatırması kamu harcaması iken belli bir bölgedeki işyerlerinden daha düşük oranda prim tahsil edilmesi ve bunun sonucunda sosyal güvenlik bütçesinin prim kaybına uğraması prim harcaması olarak nitelendirilmelidir.

### **5. Türkiye’de Sigorta Prim Teşviklerinin Niteliği**

Türkiye’deki teşvik uygulamaları incelendiğinde uygulamalar arasında bir standardın olmadığı, birçok farklılık bulunduğu ve bu farklılıkların başında da teşvikin sağlanacağı kurum ve kaynağın geldiği söylenebilir (Oral, 2019, s. 237). Bu durum sigorta prim teşviklerinde daha net bir şekilde görülmektedir. Nitekim söz konusu teşvikler ile işverenlerin veya sigortalıların prim yükü azaltılmakta ancak bunların maliyeti dayandığı yasal dayanaklar gereğince farklı kamu kurumlarının bütçelerine yansıtılmaktadır. Bu durum ise hem dağınık ve etki analizlerinin zor yapıldığı bir sistem ortaya çıkarmakta hem de sigorta prim teşviklerinin niteliğinin tespitini zorlaştırmaktadır. Dolayısıyla sigorta prim teşviklerinin bir önceki başlıkta incelediğimiz kamu harcamaları mı yoksa prim harcamaları mı kapsamında değerlendirilmesi gerektiği sorusu karşımıza çıkmaktadır. Literatürde ilk kez prim harcaması kavramının kullanılmış olması ve kamu harcamaları ile mukayesenin yapılması nedeniyle çalışmamız maliye literatürü açısından önem arz etmektedir. Sigorta prim teşviklerinin hangi kavramla nitelendirileceği sorusunun cevabını bulabilmemiz için ise sigorta prim teşviklerinin işveren/sigortalı üzerindeki hangi yükü azalttığı ve bu uygulamanın nasıl finanse edildiğini ortaya koymamız gerekmektedir. Aşağıdaki Tablo 2’de buna yönelik bilgiler yer almaktadır.



**Tablo 2: Türkiye’de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin Hangi Prim Yükünü Azalttığı ve Finansman Kaynağı**

Sigorta Prim Teşvikinin İsmi	Hangi Prim Yükünün Azaltıldığı	Sigortalı/ İşveren Payı	Teşvikin Finansman Kaynağı
5 Puan Prim İndirim Teşviki	Malullük, Yaşlılık Ve Ölüm (MYÖ) Sigorta Primleri	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Yurtdışına Götürelen Sigortalılar İçin 5 Puan Prim İndirim Teşviki	Genel Sağlık Sigortası (GSS) Primi	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
İlave 6 Puan Prim İndirim Teşviki	MYÖ Sigorta Primleri	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
4/b (BağKur) 5 Puan Prim İndirim Teşviki	MYÖ Sigorta Primleri	Sigortalı Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Genç Girişimci Teşviki	MYÖ, GSS ve Kısa Vadeli Sigorta Kolları (KYSK) Primleri	Sigortalı Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Bölgesel Büyük Ölçekli Yatırım Teşviki	MYÖ, GSS, KYSK Primleri	İşveren ve Sigortalı Payı	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı
İşsizlikle Mücadele Teşviki	MYÖ, GSS, KYSK Primleri	İşveren ve Sigortalı Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
İş Kazası Teşviki	İşsizlik Sigortası Primi	İşveren Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamı Teşviki	MYÖ, GSS, KYSK Primleri	İşveren Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamı Teşviki	MYÖ, GSS, KYSK Primleri	İşveren Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
Milli Seferberlik (İlave İstihdam) Teşviki	MYÖ, GSS, KYSK ve İşsizlik Sigortası Primleri	İşveren ve Sigortalı Payı	İşsizlik Sigortası Fonu
Engelli İstihdamı Teşviki	MYÖ, GSS, KYSK Primleri	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerine İlişkin Teşvik	MYÖ, GSS, KYSK Primleri	İşveren Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Kültür Yatırımları Teşviki	MYÖ, GSS, KYSK Primleri	İşveren Payı	Kültür ve Turizm Bakanlığı
Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Çocukların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik	MYÖ, GSS, KYSK ve İşsizlik Sigortası Primleri	İşveren ve Sigortalı Payı	Hazine ve Maliye Bakanlığı
Yoksul İstihdamı Teşviki	MYÖ, GSS, KYSK Primleri	İşveren Payı	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı
İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Desteklenmesi	KYSK Primleri	İşveren Payı	Sosyal Güvenlik Kurumu
2022 İtibariyle Süresi Dolmuş Teşvikler (Asgari Ücret Desteği, Normalleşme Teşviki, İstihdama Dönüş Teşviki ve Artı İstihdam Teşviki)	Muhtelif	İşveren ve Sigortalı Payı	İşsizlik Sigortası Fonu

**Kaynak:** Yazar tarafından derlenmiştir.

Tablo 2 incelendiğinde Türkiye’de uygulanmakta olan sigorta prim teşviklerinin nitelikleri üzerine daha net yorumlarda bulunulabilmesi mümkündür. Öncelikle bir sigorta prim teşviki uygulamasının kamu harcaması ya da prim harcaması olup olmadığının belirlenmesi mali yük ile finansal kaynağının aynı olup olmadığına göre belirlenebilecektir. Tabloda yer alan ve azalan

prim yüklerinden malulük, yaşlılık, ölüm, genel sağlık sigortası ve kısa vadeli sigorta kolları primleri Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bütçesinde yer alırken, işsizlik sigortası primi Türkiye İş Kurumu'nun (İş-Kur'un) bütçesinde yer almaktadır.

Tablo 2'ye göre sigorta prim teşviklerinin çoğunda finansman kaynağının ilgili sosyal güvenlik kuruluşu değil Hazine ve Maliye Bakanlığı, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı ve Kültür ve Turizm Bakanlığı gibi kamu kurumları olduğu görülmektedir. İşverenler/sigortalılar tarafından sigorta prim teşvikinden faydalanılması sonucunda eksik ödenen tutarlar daha sonra ilgili bakanlık tarafından Sosyal Güvenlik Kurumu'nun veya İş-Kur'un bütçesine aktarılmaktadır. Dolayısıyla bu sigorta prim teşviklerinde ilgili sosyal güvenlik kuruluşunun bütçesinde bir prim kaybı ortaya çıkmamaktadır ve bu uygulamaların da prim harcaması olarak nitelendirilmesi mümkün değildir. Bu itibarla söz konusu sigorta prim teşvikleri kamu harcaması niteliğindedir. Söz konusu kamu harcamalarının çeşidi ise azalan prim yükünün işveren veya sigortalı payına ilişkin olmasına göre belirlenebilecektir. Buna göre, sigortalı payında düşüş sağlayan sigorta prim teşvikleri, bireylerin ya da sosyal grupların satın alma güçlerini doğrudan veya dolaylı şekilde artıran ve daha ziyade düşük gelir grubunda kişisel gelirleri artırmaya ve gelir dağılımında adaleti sağlamaya yönelik harcamalar olduğundan sosyal (veya üretken olmayan) transfer harcamaları olarak nitelendirilebilecektir. İşveren payında düşüş sağlayan sigorta prim teşvikleri ise işveren üzerindeki mali yükü azaltmak suretiyle istihdamı artırarak iktisadi büyümeyi artırmayı amaçlaması nedeniyle iktisadi (veya üretken) transfer harcamaları olarak adlandırılabilir. Bu gruptaki sigorta prim teşviklerinin bazıları ise (Bölgesel Büyük Ölçekli Yatırım Teşviki ve Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Çocukların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik gibi) hem sigortalı hem de işveren payını azaltmaktadır. Dolayısıyla bu tür uygulamalar hem sosyal hem de iktisadi transfer harcamalarının özelliklerini bünyesinde barındırmaktadır.

Tablo 2'de yer alan bazı sigorta prim teşviklerinde (işsizlikle mücadele teşviki, genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamı teşviki ve işbaşı eğitim programını tamamlayanların istihdamı teşviki) ise Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinden olan malulük, yaşlılık, ölüm, genel sağlık sigortası ve kısa vadeli sigorta kolları primlerinde azalma olurken, finansman farklı bir sosyal güvenlik kuruluşu olan ve dolayısıyla da mali açıdan özerk (bütçesi farklı) olan İş-Kur tarafından yapılmaktadır. Bu sebeple de Sosyal Güvenlik Kurumu'nun bütçesinde bir prim kaybı ortaya çıkmamakta, farklı bir kamu kurumu olan İş-Kur'un bütçesinde bir azalma olmaktadır. Dolayısıyla bu uygulamaların da prim harcaması olarak nitelendirilmesi mümkün değildir ve kamu harcaması niteliğindedirler.

Tablo 2'de gösterdiğimiz iş kazası teşviki ise diğer sigorta prim teşviklerinden farklı bir yapıya sahiptir. Nitekim bu uygulamada azalan mali yük (işsizlik sigortası primi) ile finansmanın kaynağı aynı kuruluşa (İş-Kur'a) aittir. Dolayısıyla bu sigorta prim teşviki uygulamasında ilgili kuruluşun bütçesinde bir azalma olduğundan prim harcaması olarak nitelendirilmesi mümkündür. Ayrıca tabloda yer verdiğimiz milli seferberlik (ilave istihdam) teşviki de niteliği açısından diğer teşviklerden ayrılmaktadır. Bu teşvikte Sosyal Güvenlik Kurumu gelirlerinden olan malulük, yaşlılık, ölüm, genel sağlık sigortası ve kısa vadeli sigorta kolları primlerinin yanı sıra İş-Kur'un geliri olan işsizlik sigortası priminde de azalma olmakta, finansman İş-Kur tarafından yapılmaktadır. Dolayısıyla bu sigorta prim teşviki İş-Kur açısından kısmen prim harcamasıyken kısmen de kamu harcaması niteliğindedir.

Türkiye'deki sigorta prim teşviklerinin niteliğinin belirlenmesi açısından son olarak Tablo 2'nin son satırında yer alan iş ve sosyal güvenlik hizmetlerinin desteklenmesi uygulamasına ay-

rıca değinilmesinde fayda olacaktır. 6331 sayılı İş Sağlığı ve Güvenliği Kanunu'nun 7 nci maddesinde, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesine ilişkin giderlerin, iş kazası ve meslek hastalığı bakımından kısa vadeli sigorta kolları için toplanan primlerden kaynak aktarılmak suretiyle, Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından finanse edileceği belirtilmiştir. Getirilen bu düzenleme sosyal güvenliğin finansman mantığına ve primlerin kullanım amacına aykırıdır. Nitekim 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumuna İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun'un 37 nci maddesinde, "Sosyal güvenlik kanunları dışında Kurum giderlerini artıracak yasal düzenlemelerin Kuruma getireceği malî yükün merkezi yönetim bütçesinden karşılanması zorunludur." hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla sosyal güvenlik sistemi ile doğrudan bir ilişkisi olmayan ve sosyal güvenlik kanunları dışında düzenlenmiş bir desteğin finansmanının merkezi yönetim bütçesi ile sağlanması gerekmektedir Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinden sağlanması hukuki bir sorunu ortaya çıkarmaktadır. Bu soruna karşın söz konusu teşvik uygulamasında azalan mali yük (kısa vadeli sigorta kolları primi) ile finansmanın kaynağı aynı kuruluşa (Sosyal Güvenlik Kurumu'na) aittir. Dolayısıyla bu sigorta prim teşviki uygulamasında ilgili kuruluşun bütçesinde bir azalma olduğundan prim harcaması olarak nitelendirilmesi mümkündür.

Türkiye'de uygulanan sigorta prim teşviklerinin kamu maliyesi üzerindeki etkisi, Sosyal Güvenlik Kurumu verileri göz önünde bulundurularak Tablo 3'te gösterilmiştir. Bu tablo vasıtasıyla sigorta prim teşviklerinin tutar olarak ne kadarının kamu harcaması veya prim harcaması niteliğinde olduğunu da ortaya koyabilmemiz mümkündür:

**Tablo 3: Türkiye'de Uygulanan Sigorta Prim Teşviklerinin 2020 ve 2021 Yıllarında Kamu Maliyesi Üzerindeki Etkisi ve Nitelikleri**

Sigorta Prim Teşvikinin İsmi	2020 Yılı İçin Ödenen Toplam Teşvik Tutarı (Bin TL)	2021 Yılı İçin Ödenen Toplam Teşvik Tutarı (Bin TL)	Teşvikin Finansman Kaynağı	Teşvikin Niteliği
5 Puan Prim İndirim Teşviki	20.500.000	29.400.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Yurtdışına Götürülen Sigortalılar İçin 5 Puan Prim İndirim Teşviki	85.000	92.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
İlave 6 Puan Prim İndirim Teşviki	2.100.000	3.000.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
4/b (BağKur) 5 Puan Prim İndirim Teşviki	1.100.000	1.500.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Genç Girişimci Teşviki	745.000	1.500.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Bölgesel Büyük Ölçekli Yatırım Teşviki	1.400.000	2.200.000	Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı	Kamu Harcaması
Engelli İstihdamı Teşviki	380.000	535.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Araştırma, Geliştirme ve Tasarım Faaliyetlerine İlişkin Teşvik	785.000	1.100.000	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Kültür Yatırımları Teşviki	1.000	1.000	Kültür ve Turizm Bakanlığı	Kamu Harcaması

Sosyal Hizmetlerden Faydalanan Çocukların İstihdamı Halinde Uygulanan Teşvik	Veri Paylaşılmamış	Veri Paylaşılmamış	Hazine ve Maliye Bakanlığı	Kamu Harcaması
Yoksul İstihdamı Teşviki	368	930	Aile ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Kamu Harcaması
İş Sağlığı ve Güvenliği Hizmetlerinin Desteklenmesi	2.000	3.200	Sosyal Güvenlik Kurumu	Prim Harcaması
İşsizlikle Mücadele Teşviki	749	1.700	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu Harcaması
İş Kazası Teşviki	Veri Paylaşılmamış	416.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Prim Harcaması
Genç, Kadın ve Mesleki Belge Sahibi Olanların İstihdamı Teşviki	1.400.000	2.200.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu Harcaması
İşbaşı Eğitim Programını Tamamlayanların İstihdamı Teşviki	36.300	24.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu Harcaması
Milli Seferberlik (İlave İstihdam) Teşviki	9.000.000	15.700.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu/Prim Harcaması
Uygulama Süresi Dolmuş Diğer Teşvikler (Asgari Ücret Teşviki, Normalleşme Teşviki, Artı İstihdam Teşviki ve İstihdama Dönüş Teşviki)	8.247.300	8.648.000	İşsizlik Sigortası Fonu	Kamu Harcaması
TOPLAM	45.782.717	66.321.830		

**Kaynak:** Sosyal Güvenlik Kurumu 2020 ve 2021 yılları Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Tablo 3'ten görüldüğü üzere; sigorta prim teşvikleri içerisinde 5 puanlık prim indirimi en önemli yere sahiptir. Nitekim sigorta prim teşviklerinin tutar olarak yaklaşık %45'i bu uygulamaya aittir. Bunun ardından milli seferberlik (ilave istihdam) teşviki (%23,7), pandemi süresinde uygulanan ve süresi dolmuş teşvikler (%13) ve ilave altı puan prim teşviki (%4,5) oransal olarak önemli yere sahiptirler.

Tablo 3'te yer alan veriler incelendiğinde; 2020 yılında yaklaşık 45,8 milyar TL, 2021 yılında ise yaklaşık 66,3 milyar TL tutarında sigorta prim teşviki vasıtasıyla işveren ve sigortalılara destek sağlandığı görülmektedir. Bu tutarların 2020 yılı için 27,1 milyar TL'si (%59'u), 2021 yılı için 39,3 milyar TL'si (%59'u) muhtelif bakanlıkların bütçesinden karşılanan ve kamu harcaması olarak nitelendirilebilen sigorta prim teşviklerine aittir. Bunun yanı sıra sigorta prim teşviklerinin 2020 yılında yaklaşık 18,7 milyar TL'si (%40,8'i), 2021 yılında ise yaklaşık 27 milyar TL'si (%40,7'si) işsizlik sigortası fonundan karşılanmıştır. Bu teşviklerin nitelikleri göz önünde bulundurulduğunda 2020 yılı için 17,98 milyar TL'si kamu harcaması ve 720 milyon TL'si prim harcaması niteliğinde iken 2021 yılı için 25,3 milyar TL'si kamu harcaması ve 1,67 milyar TL'si ise prim harcaması niteliğindedir. Burada milli seferberlik (ilave istihdam) teşvikinin ne kadarının kamu harcaması ne kadarının prim harcaması olduğunun tespitinde, orantı yapılarak (%37,5'lik toplam prim içinde %3'lük pay işsizlik sigortası primine aittir) tahsilinden vazgeçilen işsizlik sigortası primi tutarı hesaplanmıştır. Bunun sonucunda işsizlik sigortası primi prim harcaması, geri kalan kısım ise kamu harcaması niteliğinde sayılmıştır. Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinden finanse edilen iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi uygulaması açısından ise 2020 yılı için 2 milyon TL, 2021 yılı için 3,2 milyon TL tutarındaki teşvikler prim harcaması niteliğindedir. Sonuç olarak

Türkiye’de sigorta prim teşviklerinin 2020 yılı için %98,5’i ve 2021 yılı için %97,4’ü kamu harcaması niteliğindeki geri kalan cüzi bir kısmı prim harcaması niteliğindedir.

### 5. Tartışma ve Sonuç

Sigorta prim teşvikleri, önemli bir aktif istihdam politikası aracıdır ve Türkiye’de ciddi bir uygulama alanı bulunmaktadır. Nitekim 2022 itibarıyla yürürlükte olan sigorta prim teşviki düzenlemesi sayısı on yediye ulaşmıştır. Bu teşviklerin temelinde, işyerlerinin mevcut istihdamlarının korunması ve işsizliğin önlenmesi, ilave istihdam sağlanması, girişimciliğin teşvik edilmesi, genç, kadın ve mesleki belge sahibi olanların istihdamının artırılması ve dezavantajlı grupların istihdamının sağlanması gibi asli amaçları bulunmaktadır. Ancak bunların yanı sıra, işverenlerin sosyal güvenlik yükümlülüklerini eksiksiz şekilde yerine getirmelerini sağlama, kayıtdışı istihdamın ve sahte sigortalılığın önlenmesi, iş kazalarının önlenmesi, iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi, araştırma, geliştirme ve tasarım faaliyetleri ile kültür yatırımları gibi özelikli girişimlerin desteklenmesi gibi amaçlara da hizmet etmektedirler. Dolayısıyla etkili bir istihdam politikası aracı olmasının yanı sıra önemli bir maliye ve sosyal politika aracı olarak da karşımıza çıkmaktadır.

Sigorta prim teşviklerinde hedeflenen amaca ulaşılabilmesi; teşvik düzenlemelerinin uygulanabilir olması, dağınık olmaması, hedeflenen kesimin ve finansal kaynağının doğru şekilde belirlenmesi ile mümkün olabilecektir. Dolayısıyla sigorta prim teşvikinin niteliğinin doğru şekilde belirlenmesi ve buna uygun çözümler bulunması gerekmektedir. Bu teşviklerin niteliğinin belirlenmesinde kamu harcamaları ve prim harcamaları olmak üzere iki kavram karşımıza çıkmaktadır. Türkiye’de uygulanan sigorta prim teşviklerinin büyük çoğunluğu (2021 yılı açısından %97,4’ü) ilgili sosyal güvenlik kuruluşunun bütçesinde eksilmeye neden olmaması ve başka bakanlıklarca/kurumlarca finanse edilmesi nedeniyle bir kamu harcaması çeşidi olan iktisadi veya sosyal transfer harcaması niteliğindedir. Buna karşın, iş kazası teşviki, milli seferberlik (ilave istihdam) teşviki ve iş ve sosyal güvenlik hizmetlerinin desteklenmesi uygulaması ilgili sosyal güvenlik idaresinin prim gelirini azaltması nedeniyle prim harcaması olarak nitelendirilebilecektir. Buradan yola çıkarak, bir sigorta prim teşvikinin prim harcaması veya kamu harcaması niteliğinde olmasının kamu maliyesi ve sosyal güvenlik sistemi üzerinde olumlu veya olumsuz etkileri olabileceğini söylememiz mümkündür. Nitekim prim harcaması niteliğindeki teşvikler sosyal güvenlik açıklarını artırıcı yönde bir etki doğuracaktır. Türkiye’deki mevcut sistemde ortaya çıkan sosyal güvenlik açıkları genel bütçeden yapılan transferler ile finanse edildiği göz önünde bulundurulduğunda prim harcamalarının genel bütçe üzerinde de olumsuz etkileri olacaktır. Sigorta prim teşviklerinin kamu harcaması niteliğinde olması halinde ise doğrudan veya dolaylı olarak sosyal güvenlik idaresinin bütçesine bir etkisi olmayacak, bunun yanı sıra genel bütçe üzerinde doğrudan bir olumsuz etkisi söz konusu olacaktır.

Sigorta prim teşviklerinin, istihdamın korunması, artırılması ve sürdürülebilir bir niteliğe kavuşturulması açısından önemi tartışılmaz bir husustur. Ancak bu teşviklerin doğru şekilde dizayn edilmemesi ve uygulamada zorlukların ortaya çıkması hem hedeflenen amaçların sağlanamamasına hem de kamu kaynaklarının boşa harcanmasına neden olabilecektir. Bu nedenlerle sigorta prim teşviklerinin izlenmesi, faydalarının periyodik olarak analiz edilmesi ve etkisiz olan teşviklerin uygulanmasından vazgeçilmesi gerekmektedir. Ayrıca söz konusu izleme ve analiz uygulamaları için kurumlar arası koordinasyon önem arz etmektedir. Ancak Türkiye’de teşviki uygulayan kurumlar ile finansmanı sağlayan kurumlar arasında koordinasyonu sağlayan bir yapı mevcut değildir. Bu nedenle söz konusu kuruluşlar arasındaki ilişki sadece bütçeden para

aktarımı düzeyinde kalmaktadır. Dolayısıyla sigorta prim teşviklerinin toplu şekilde takibini ve analizini mümkün kılacak, etkinliklerini ortaya koyup performanslarını ölçebilecek bir teşvik koordinasyon biriminin kurulmasında fayda olacağı düşünülmektedir.

Türkiye’de sigorta prim teşviklerinin finansman kaynaklarının çoğunun, uygulayıcı sosyal güvenlik idaresi yerine farklı bakanlıklar olması, başka bir ifadeyle teşviklerin kamu harcaması niteliğinde olması, teşviklerin verimliliğinin araştırılmasını ve takibini gereksiz bir iş yükü olarak algılanması sonucunu ortaya çıkarmakta ve popülist politikalar haline büründürmektedirler. Sigorta prim teşviklerinin finansman kaynağının, zaten bütçe transferleriyle sürdürülebilir Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesi olmaması olumlu bir şekilde karşılanabilirse de bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Teşvik politikalarının belirlenmesinde Sosyal Güvenlik Kurumu’nun teknik hususlar dışında sürece dahil edilmemesi ve teşvik mevzuatının dağınıklaşıp uygulanmasının zorlaşması bu hususların bazılarıdır.

Birçok prim teşviki düzenlemesinde ise finansman kaynağının işsizlik sigortası fonu olduğu görülmektedir. İşsizlik sigortası fonu, işgücüne dahil olan kişilerin işsiz kalmaları halinde belirli sürelerle ve şartlarla maddi destek almaları ve iş bulmalarının sağlanması amacı ile kurulmuşken daha çok sigorta prim teşvikleri ile işverenlerin mali yükünün azaltılması amacına hizmet etmesi nedeniyle eleştirilere maruz kalmaktadır. Nitekim bu durum da sigorta prim teşviklerinin bir kamu harcaması niteliğine bürünmesine ve işsizlik sigortası fonunda biriken tutarların amacı dışında erimesine neden olmaktadır. Mevcut bu durum işsizlik sigortası fonunun uzun vadede bazı finansal sorunlar yaşamasına neden olabilecektir.

Son olarak, sigorta prim teşviklerinin bazılarında teşvikin amacı ile finansmanı sağlayan kuruluş arasında geçerli sayılabilecek bir bağlantı bulunmadığı göze çarpmaktadır. Örneğin, iş kazası meydana gelmeyen işyerlerinde çalışanların işsizlik sigortası işveren prim payı teşvik olarak bir sonraki takvim yılından geçerli olmak üzere ve üç yıl süreyle %1 olarak alınmaktadır. Aslında iş kazası meydana gelmeyen işyerlerinde indirim iş kazası ve meslek hastalıkları sigortası priminden, dolayısıyla Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesinden, yapılması gerekmektedir. Buna benzer durum iş sağlığı ve güvenliği hizmetlerinin desteklenmesi uygulaması, engelli istihdamı teşviki ve sosyal hizmetlerden faydalanan çocukların istihdamı halinde uygulanan teşvikte de söz konusudur.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The author has no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The author declared that this study has received no financial support.

---

## Kaynakça/References

- Akdoğan, A. (2016). *Kamu maliyesi*. Ankara: Gazi Yayınevi.
- Atgür, M. (2020). Türkiye’de kamu harcaması davranışı ve hanehalkı tüketim harcaması davranışı ilişkisi (2006-2019). *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 41, 352-365.
- Batirel, Ö. F. (2013). Vergi harcamaları, mali saydamlık ilkesi ve anayasaya uygunluk. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12(24), 13-20.
- Bayraktar, S. (2019). İşsizliğin çözümünde uygulanan aktif istihdam politikalarının etkinliği üzerine genel bir değerlendirme. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 33(1), 339-358.
-

- Ceylan, B. (2020). Türkiye’de transfer harcamalarının gelir dağılımında adalet üzerindeki etkisi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 6(2), 67-76.
- Cirit Bayar, B. ve Varıcı, İ. (2021). SGK prim teşviklerinin SGK denetmenlerinin bakış açıları ile analizi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 24(2), 352-367.
- Erday, U. (2009). Dünyada genç işsizliği sorununun çözümüne yönelik ulusal politikalar ve Türkiye. *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2009/3(22), 133-162.
- Ericok, R. E. (2019). Türkiye’de vergi harcamalarının gelişimi: 2015-2021. *İstanbul İktisat Dergisi*, 69(2), 321-355.
- Gençler, A. (2011). Avrupa Birliği’nde krizin işsizliğe etkisi ve istihdam teşvikleri. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 2(1), 1-25.
- GİB (Gelir İdaresi Başkanlığı). (2021). *2021 yılı vergi harcamaları raporu*. Erişim adresi: [https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/Vergi\\_Harcamaları\\_Raporu/Vergi\\_Harcamaları\\_Raporu\\_2021.pdf](https://www.gib.gov.tr/sites/default/files/fileadmin/Vergi_Harcamaları_Raporu/Vergi_Harcamaları_Raporu_2021.pdf).
- Guzmán, G. (2014). How effective are active employment policies to reduce unemployment in EU countries? *Atlantic Review of Economics*, 2014(2), 1-15.
- Güler H., Toparlak, E. ve Kaba, H. (2018). Türkiye’de mali kural olarak vergi gelir güvenliğinin sağlanmasında vergi politikası tasarımı. *Politik Ekonomik Kuram*, 2(1), 142-164
- Günsan, N. ve Yergin, H. (2021). Aktif işgücü politikalarının istihdam üzerindeki etkisi. *Sosyal, Beşeri ve İdari Bilimler Dergisi*, 4(12), 1161-1180.
- Karaş, E. ve Hayrullahoğlu, B. (2021). Türkiye’de vergi harcamalarının incelenmesi ve vergilemede adalet açısından değerlendirilmesi. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 44, 91-105.
- Kasapoğlu, M. M. ve Murat, S. (2018). Aktif istihdam politikaları ve Türkiye’de İşkur tarafından uygulanan aktif istihdam politikalarına güncel bir bakış. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(25), 485-502.
- Koban, E. ve Yıldırım Keser, H. (2013). Rekabet edebilirlikte Türk lojistik sektörünün istihdam yapısının analizi ve istihdama yönelik devlet destekleri. *Çalışma İlişkileri Dergisi*, 4(2), 32-43.
- Koç, N. ve Şahin, M. (2020). Türkiye’de istihdamın artırılmasına yönelik teşvik politikalarının incelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(75), 1294-1313.
- Kurt, M. ve Çelikay, F. (2020). Vergi harcamaları ile gelir eşitsizliği arasındaki nedensellik üzerine bir inceleme. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 16, 511-524.
- Meriç, M. (2003). Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde transfer harcamalarının gelişimi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 171-191.
- Nadaroğlu, H. (2000). *Kamu maliyesi teorisi*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Nurdoğan, A. K. (2019). Sosyal sigorta prim teşviklerinin Sosyal Güvenlik Kurumu prim gelirlerine etkisi: Ekonometrik bir analiz. *Fırat Üniversitesi Uluslararası İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2), 81-106.
- Oral, İ. (2019). 2018 yılında uygulanan sigorta prim teşvikleri üzerine düşünceler. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 19(4), 222-240.
- SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu). (2021). 2020 yılı faaliyet raporu. Ankara.
- SGK (Sosyal Güvenlik Kurumu). (2022). 2021 yılı faaliyet raporu. Ankara.
- Ulusoy, A. (2018). *Maliye politikası* (10.bs), Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Yıldırım, D. Y. ve Akman, E. (2018). Bir kamu politikası olarak istihdam politikalarının uygulanmasında Türkiye İş Kurumu (İşkur)’nun rolü: Batı Akdeniz bölgesinde bir inceleme. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 6(13), 563-585.





# Maliye Çalışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2021-1033534

Araştırma Makalesi / Research Article

## Türkiye’de Maliye Politikalarının Büyüme, Harcama ve Gelir İlişkisi: ARDL-ECM Modeli

### *The Relationship Between Growth, Expenditure, and Income Fiscal Policy in Turkey: ARDL-ECM Model*

Mustafa Alpin GÜLŞEN<sup>1</sup> 



<sup>1</sup>Dr. Öğretim Üyesi, Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Antalya, Türkiye

ORCID: M.A.G. 0000-0002-2860-4469

#### Corresponding author:

Mustafa Alpin GÜLŞEN,  
Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi,  
İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi,  
Maliye Bölümü, Antalya, Türkiye  
E-mail: alpin.gulsen@alanya.edu.tr

Submitted: 07.12.2021

Revision Requested: 19.01.2022

Last Revision Received: 29.01.2022

Accepted: 02.02.2022

Citation: Gulsen, M. A. (2022). Türkiye’de maliye politikalarının büyüme, harcama ve gelir ilişkisi: ARDL-ECM modeli. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 67, 89-106.  
<https://doi.org/10.26650/mcd2021-1033534>

#### öz

Çalışmanın amacı, maliye teorisinde sıklıkla tartışılan kamu gelir ve harcamalarının iktisadi büyüme etkisini analiz etmektir. Bu amaçla analizde kamu gelir ve harcamalarının toplam büyüklüğü yerine bileşenleri kullanılmıştır. Kamu gelirleri bileşenleri olarak vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, faktör gelirleri ve sosyal fonlar; kamu harcamaları bileşenleri olarak da cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları kullanılmıştır. Bu çalışmanın kapsamını Türkiye’de maliye politikalarının iktisadi büyüme olan etkisi oluşturmaktadır. Bu amaçla 1999-2019 yılları arasında Türkiye’de kamu gelir ve harcama bileşenlerinin GSYH büyümesine olan etkisi incelenmiştir. Değişkenlerin büyüme olan etkisinin kısa ve uzun dönemli katsayılarını tahmin edebilmek amacıyla ARDL-ECM yöntemi kullanılmıştır. Çalışmanın bulgularına göre uzun vadede vergi gelirleri, vergi dışı olağan gelirler, faktör gelirleri ve sosyal fonlardaki bir birimlik artışın iktisadi büyümeyi sırasıyla 4,90, -0,71, 3,64 ve 0,63 birim etkilemektedir. Kamu harcamaları açısından ise cari harcamalar ve transfer harcamaları sırasıyla 2,41 ve -1,85 etkilemektedir. Çalışmanın bir diğer bulgusuna göre kamu gelirleri açısından kısa vadede oluşacak bir dengeden sapmanın yaklaşık 1,6; kamu harcamaları açısından ise 3,33 yılda düzelerek uzun dönem dengesine ulaşmaktadır. Diğer taraftan kamu yatırım harcamalarının iktisadi büyüme üzerindeki uzun dönemli etkisi istatistiksel olarak anlamsız çıkmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Türkiye, maliye politikası, büyüme, ARDL modeli, ECM modeli

#### ABSTRACT

The aim of the study is to analyze the effect of public revenues and expenditures on economic growth, topic that is often discussed in the theory of finance. For this purpose, rather than use total public revenues and expenditures, in the analysis, their components were used. The components of public revenues include tax revenues, non-tax ordinary revenues, factor revenues, and social funds. The components of public expenditures include current expenditures, investment expenditures, and



transfer expenditures are used as components of public expenditures. This study examines the effect of fiscal policies on economic growth in Turkey. For this purpose, the effects of public revenue and expenditure components on gross domestic product growth between 1999 and 2019. The autoregressive distributed lag error correction (ARDL-ECM) model -was used to estimate the short- and long-term coefficients of the variables on growth. According to the findings, a one-unit increase in tax revenues, non-tax ordinary incomes, factor incomes, and social funds affects economic growth by 4.90, -0.71, 3.64, and 0.63 units, respectively. In terms of public expenditures, current expenditures and transfer expenditures affect economic growth by 2.41 and -1.85 units, respectively. In addition, the deviation from a short-term balance in terms of public revenues is approximately 1.6; Public expenditures, reach a long-term balance by improving in 3.33 years. The long-term effect of public investment expenditures on economic growth was statistically insignificant.

**Keywords:** Turkey, fiscal policy, growth, autoregressive distributed lag error correction (ARDL-ECM) model, ECM model

### EXTENDED ABSTRACT

The effect of fiscal policy on economic growth is frequently discussed in the literature-; it is thought to have bipolar structure in which public intervention affects growth either positively or negatively. Turkey’s financial structure has undergone various changes in its fiscal policy to be integrated with global developments. When Turkey moved away from global integration, there were crises (i.e., such as the crises occurring in 1994, 1998, 2001, and 2008). Many changes in fiscal policy were made to avoid the negative effects of these crises. Perhaps the most important decisions were made to ensure fiscal discipline after the 2001 crisis. In Turkey, a substitution relationship emerges between the private and public sectors in times of crisis. After the contraction of demand during the crisis periods, the public sector follows non-cyclical fiscal policy in terms of expenditures and investment policy.

This study examines the short- and long-term effects of public expenditure and income components on economic growth in Turkey in the period of 1999-2019 using the autoregressive distributed lag error correction (ARDL-ECM) model. Investment and borrowing issues will be discussed in terms of public expenditures and revenues. The 1999-2019 period was chosen for this study due to data constraints. The reason for choosing the ARDL-ECM method is to analyze the econometric conditions in the data and the short- and long term coefficients between the variables.

In theory, the efficiency of investment in public capital significantly affects the public capital stock. However, the -investment-growth relationship expresses how an increase in public investment is translated into more public capital and higher private capital productivity, resulting in greater economic growth (Gurara et al., 2019). The higher the rate of return on public capital, the greater the impact of increased public capital on gross domestic product (GDP). Therefore, the rate of return on public capital may result in higher output and positively affect the investment-growth relationship. However, marginal public investment can lead to lower GDP growth, especially in low-productivity countries. Ultimately, the effect of productivity on the investment-growth link is unclear (Berg et al., 2018, p. 28). Therefore, one way of assessing the public investment/debt relationship in countries is to look for higher GDP growth than public investment growth. To finance the increase in public investments, governments have to borrow domestic and foreign debt. To avoid large increases in the debt level, the government must make fiscal adjustments. These include public revenue generation (tax or non-tax revenues) and public spending cuts (public consumption and transfer cuts). However, the uncontrolled increase in debt accumulation may increase the vulnerabilities of countries arising from exchange rate risk (Kumar et al., 2019, p. 3-5). The theoretical structure also differs according to the effects of fiscal policy on economic growth, according to the countries’ public revenues, debt stock, and public expenditure efficiency. This difference in the theoretical structure is also seen in the quantitative studies in the literature.

This study examines the effect of fiscal policy on economic growth in Turkey by examining the effect of the components of public revenue and expenditures on GDP growth in Turkey between 1999 and 2019 were examined. ARDL-ECM method was used to estimate the short- and long-term coefficients of the effects of the variables on growth. According to the findings of the study, a one-unit increase in tax revenues, non-tax ordinary incomes, factor incomes, and social funds affects economic growth by 4.90, -0.71, 3.64, and 0.63 units, respectively. In terms of public expenditures, current expenditures and transfer expenditures affect 2.41 and -1.85, respectively. According to another finding, the deviation from a short-term balance in terms of public revenues is approximately 1.6; In terms of public expenditures, it reaches a long-term balance by improving in 3.33 years. On the other hand, the long-term effect of public investment expenditures on economic growth was statistically insignificant.

## 1. Giriş

Maliye literatüründe maliye politikalarının iktisadi büyüme etkisi sıklıkla tartışılmaktadır. Bu tartışma kamu harcama ve gelir politikalarının büyümeyi pozitif veya negatif etkilediği yönünde çift kutuplu bir yapı göstermektedir. 1929 büyük buhrana kadar serbest piyasaların varlığı, iktisadi büyümenin koşullarından biri olurken 1929 sonrasında kamusal müdahalelerle serbest piyasanın etkin işleyeceği yönünde görüşler ortaya çıkmıştır.

Türkiye’nin mali yapısı, küresel gelişmelere hızla entegre olmaya yönelik politikalarla zaman içinde değişiklikler göstermiştir. Küresel entegrasyondan sapmalar ise beraberinde 1994, 1998, 2001 ve 2008 yıllarında olduğu gibi krizlere yol açmıştır. Bu krizlerin negatif etkisinden uzaklaşmaya yönelik alınan her karar beraberinde maliye politikası değişiklikleri getirmiştir. Değişikliklerin belki de en önemlisi 2001 krizi sonrasında mali disiplini sağlamaya yönelik alınan kararlardır.

Türkiye’de özel sektör ile kamu sektörü arasında genellikle kriz zamanlarında bir ikame ilişkisinin ortaya çıktığı görülmektedir. Kriz dönemlerinde talep daralması sonrasında kamu kesimi harcama ve yatırım politikalarıyla konjonktür karşıtı maliye politikaları izlemektedir. Benzer şekilde kamu harcamaları ve borcuyla da özel sektörün başlangıç maliyetleri yüksek olan yatırımlara çeşitli harcama yapmaktadır. Ek olarak, söz konusu değişkenlere yönelik çeşitli eleştiriler de yapılabilir. Kamu yatırımlarının fayda-maliyet analizi, kamu harcamalarının verimliliği; kamu borcunda ortaya çıkan faiz yükünün siyasi risk tarafından etkilendiği ve kamu gelirlerinin gelir dağılımında adaleti sağlaması bu eleştirilere örnek olarak verilebilir. Eleştiriler mevcut çalışmanın kapsamının dışında olmasının yanında para politikaları da ceteris paribus olarak kabul edilmektedir. Aksi halde toplam faktör verimliliği, faiz oranları ve özel tüketim harcamaları gibi birçok faktör iktisadi büyüme üzerinde etkili olmaktadır. Bu çalışma Türkiye’de 1999-2019 döneminde kamu harcaması ve gelir bileşenlerinin iktisadi büyüme üzerindeki kısa ve uzun dönemli etkisini ARDL-ECM yöntemiyle incelemeyi amaçlamaktadır. Bunun yanında kamu harcamaları ve gelirleriyle ilişki olarak yatırım ve borçlanma konularına da teorik olarak değinilecektir. Çalışmada veri kısıtı nedeniyle 1999-2019 dönemi seçilmiştir. ARDL-ECM yönteminin seçilme nedeni ise verilerdeki ekonometrik koşullar ile değişkenler arasındaki kısa ve uzun dönem katsayılarının analiz edilme hedefidir.

Çalışma 6 bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünün ardından ilk olarak teorik yapı ele alınacaktır. Çalışmada kullanılacak değişkenlerin GSYH arasındaki ilişkisi literatürde sıklıkla tartışılmakta ve niceliksel modellerle analiz edilmektedir. Üçüncü bölümde Türkiye’de maliye politikaları ve büyüme ilişkisi incelenecektir. Bu kısımda 1980 öncesi ve sonrası ayrımı yapılarak 2019 yılına kadar olan maliye politikaları süreci genel olarak ifade edilecektir. Ardından dördüncü bölümde literatür taraması yapılacak ve 5 bölümde veri seti ve model tanıtılacaktır. Altıncı bölümde ise çalışmanın bulguları ortaya konulacaktır. Son olarak çalışma, sonuç bölümüyle sonlandırılacaktır.

## 2. Teorik Yapı

Teoride maliye politikalarının makroekonomik yapıya etkisi sıklıkla tartışılmaktadır. Bu tartışmalar özellikle iktisadi ekollerin gelişimine paralel olarak maliye literatürünü etkilemiştir. 19. yüzyılda klasik iktisadi ekolden etkilenerek kamu kesiminin ekonomiye müdahalesinden kaçınılmış ve klasik maliye (mali gelenekçilik) düşüncesi ortaya çıkmıştır. Bu dönemde klasik iktisatçılar ve maliyeciler, J. P. Say’ın Mahreçler Kanunundan etkilenerek talep-faiz ve ücretler konusunda müdahalenin olmaması gerektiğini savunmuşlardır. Bununla birlikte klasik maliyeciler kamu harcamalarının mümkün olduğunca düşük olması, denk bütçe, kamu giderlerinin dolaylı vergi-

lerle karşılanması ve bütçe açıklarının uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması gibi ilkeleri de benimsemişlerdir. Bu ilkelerin arkasındaki varsayımlar ise tüketici ve verimsiz devlet ile doğal özgürlük felsefesinden kaynaklanan tarafsız kamu harcamalarıdır. Birinci dünya savaşına (1914-1918) kadar devam eden bu maliye anlayışı savaşın finansmanı ile iktisadi ve sosyal hayatın devamının sağlanması nedeniyle terkedilmeye başlamıştır. Müdahaleler sonucunda devletin ekonomik faaliyetlerde yer alması savaş öncesi mali felsefeyi değiştirmiş ve savaş sonrası kamu harcamaları savaş öncesi seviyesine indirilememiştir. Bu husus Peacock- Wiseman Sıçrama hipotezi (1961) olarak ifade edilmiştir. Savaş sonrası dönemde klasik iktisat anlayışına tekrar dönmeye yönelik çabalar da bulunmaktadır: altın para sistemine geçilerek kamu kesiminin müdahalesinin tekrar azaltılması istenmiş ancak başarılı sonuç vermemiştir. Savaşın ardından meydana gelen 1929 buhranı ile ikinci dünya savaşı ise refah devletlerini ortaya çıkarmıştır. Özellikle Roosevelt'in (1941) savaş döneminde söylediği *sefaletten kurtulma hürriyeti*, devletin tüm vatandaşlarına asgari bir refah sağlaması görevi yüklemiştir. Maliye politikasındaki bu değişimin teorik çerçevesini ise Keynes başta olmak üzere P. Sraffa, J.V Robinson ve H. F. Stackelberg gibi isimler oluşturmuştur. Keynes, piyasaların tam rekabet ve istihdam düzeyine gelemeyeceğini öne sürmüş ve bu nedenle kamu kesiminin etkin müdahalesini önermiştir. Keynes'in bu düşünceleri ise A. Lerner (1944), W. Beveridge (2014), A. Hansen (2013) tarafından geliştirilmiştir. Böylece maliye politikalarında kamu harcamaları, borçlanma politikası ve vergi gibi maliye politikaları araçlarına olan bakış değişmiştir (Türk, 1967, s. 1-11).

Dolayısıyla 1929 buhranı sonrasında, serbest piyasaya ve A. Smith'in görünmez el metaforuna olan güven sarsılmış; kamu kesimine vergi politikası görevleri verilmiştir (Colm, 1934, s. 319). Bu dönemden itibaren tarafsız verginin yerini aktif, reformcu ve politik/düzenleyici vergi almaktadır. Böylece vergi, kamu gelir ve giderlerle borç politikasını kapsayan maliye politikasının etkili araçlardan biri olmuştur (Alaybek, 1960, s. 1). Bir diğer ifadeyle 1930 sonrasında ekonomik istikrar sağlama amacı ile kamu gelirlerinde ve harcamalarında ayarlamalar yapmak fikri doğmuştur. Bu döneme kadar vergiler, kamu hizmetlerinin finansmanı için birer araç olarak görülmekteyken, daha sonraları enflasyonla mücadele etmek gibi geniş kapsamlı bir araç haline gelmiştir (Özer, 1968, s. 98)

Ayrıca kamu harcama politikaları geniş kapsamlı olarak ilk defa 1929 buhranında kullanılmıştır. Depresyon koşullarından çıkmak amacıyla vergi politikaları yoluyla özel harcamaların artırılması başta olmak üzere kamu harcamalarının artırılması değişen koşullara örnek olarak gösterilebilir (Aren, 1968, s. 241). Benzer şekilde vergi, sadece kamu masraflarını karşılamak için gereken paraları elde etmeye yarayan bir vasıta olarak kabul edilmemektedir. Buna ilâve olarak vergiden başka hizmetler de istenmektedir. Örneğin vergi, ekonominin belirli bir kesiminden, fazla gelen satın alma gücünü azaltmaya veya bir iktisadi faaliyeti engellemeye yaramaktadır (Sur, 1949, s. 276).

1929 buhranının sonrasında da kamusal müdahalenin ekonomi üzerindeki etkisi, kamu geliri, harcaması, yatırımı ve borcu açısından incelenmeye devam etmiştir. Söz konusu maliye politikası süreci özel sektörün marjinal verimliliğini artırırsa crowding-in (çekme); azaltırsa crowding-out (dışlama) olarak ifade edilmiştir (Clements, Gupta ve Inchauste 2004, s. 5-6; Pınar, 2010, s. 214). Monetaristlere göre maliye politikasının iktisadi faaliyet üzerindeki etkisi kamu harcamalarının nasıl finanse edildiğine bağlıdır. Monetarist bir ekonomide para arzının sabit olması halinde, kamu harcamaları çarpanının kısa dönemde pozitif olacağını, uzun dönemde ise çarpan değerinin sıfır olacağını savunmuşlardır (dışlama etkisi). Buna göre kamu harcamalarındaki artışın kişi ve firmalardan finanse edildiği varsayımı altında piyasada ödünç verilebilir fonlara olan talep artacak ve neticede faiz artarak özel yatırım harcamaları azalacaktır. (Ataç, 2006, s. 15).

Kamu gelirleri ve harcamalarının yatırımlarla olan ilişkisine bakıldığında kamu sermayesine yapılan yatırımın verimliliği kamu sermaye stokunu önemli oranda etkilemektedir. Yatırımların finansmanı ise dış ve iç borç ile başlı ve yardımlardan oluştuğu varsayılmaktadır. Bunun nedeni vergi gelirlerinin yatırımlarda kullanılmaması kuralıdır. Kamu kesiminin özellikle dış borç için ödediği faiz oranı, dış borcunun GSYH’ye oranı ile birlikte artış göstermektedir. Bu ise dış borç arttıkça temerrüt riskinin de arttığı anlamına gelmektedir. Bununla birlikte yatırım-büyüme ilişkisi, kamu yatırımındaki bir artışın nasıl daha fazla kamu sermayesine ve daha yüksek özel sermaye üretkenliğine dönüştüğü ve daha büyük ekonomik büyümeye neden olduğunu ifade etmektedir (Gurara, Melina ve Zanna 2019, s. 14). Ancak kamu sermayesini artıran tüm yatırımlar ekonominin verimliliğini aynı şekilde artırmamaktadır. Bunun nedeni ise kamu sermayesinin marjinal üretkenliği şeklinde ifade edilen getiri oranlarındaki farklılıktır. Kamu sermayesinin marjinal üretkenliği ise yatırımdan kaynaklanan GSYH artışıdır (Tamai, 2016, s. 2). Kamu sermayesinin getiri oranı ne kadar yüksek olursa, artan kamu sermayesinin GSYH üzerindeki etkisi o kadar yüksek olmaktadır. Bu nedenle kamu sermayesinin getiri oranı, yüksek çıktıya; yatırım-büyüme ilişkisinin pozitif etkilenmesine neden olabilir. Ancak özellikle düşük verime sahip ülkelerde marjinal kamu yatırımları daha düşük GSYH büyümesine neden olabilmektedir. Diğer taraftan kamu sermaye stoğu düşük verimli ülkelerde daha düşüktür; düşük verimlilik de zaman içinde kamu sermayesinin birikimini engellemektedir. Ancak daha düşük kamu sermaye stoğu daha yüksek marjinal sermaye üretkenliği anlamına gelmektedir. Bu nedenle, azalan marjinal verimler kanunu gereği, düşük verimli ülkelerde daha yüksek GSYH büyümesi beklenebilir. Dolayısıyla artan yatırımın büyüme üzerindeki nihai etkisi, söz konusu iki faktörün birleşik sonucudur. Sonuçta, verimliliğin yatırım-büyüme bağlantısı üzerindeki etkisi belirsizdir (Berg, Buffie, Pattillo, Presbitero ve Zanna 2018, s. 28). Dolayısıyla ülkelerde kamu yatırım /borç ilişkisini değerlendirmenin bir yolu kamu yatırım artışlarından daha yüksek bir GSYH büyümesinin gerçekleştiğine bakmaktır.

Kamu yatırımlarının artırılmasını finanse edebilmek için hükümetler yurt içinden ve dışından borç almak zorunda kalmaktadır. Ne kadar borç aldıklarına bağlı olarak, borç seviyeleri zamanla önemli ölçüde artmakta veya azalmaktadır. Büyük borç seviyesindeki artışlarından kaçınmak için hükümetler mali uyum yapması gerekmektedir. Bunlar kamusal gelir oluşturulması (vergi veya vergi dışı gelirler) ve kamu harcama kesintilerini (kamu tüketimi ve transfer kesintileri) içermektedir. Dolayısıyla bütçe kısıtı, borç dinamiklerinin analizinde merkezi bir rol oynamaktadır. Ancak borç birikiminin kontrolsüz yükselmesi ülkelerin kur riskinden kaynaklanan kırılganlıklarını da artırma ihtimali bulunmaktadır (Kumar, Bhutto, Mangrio ve Kalhoro 2019, s. 3-5).

Teorik yapı, maliye politikalarının iktisadi büyüme üzerindeki etkisini ülkelerin kamu gelirlerine ve kamu harcamalarının verimliliğine göre de farklılık göstermektedir. Teorik yapıdaki bu farklılık aynı zamanda literatürde yer alan niceliksel çalışmalarda da görülmektedir. İzleyen kısımda Türkiye’de 1999-2019 yılları arasında uygulanan maliye politikalarının büyüme üzerindeki yapısının genel olarak incelenmesi ele alınmıştır. Bununla birlikte maliye politikalarının beşerî sermaye, demokrasi seviyesi, geçmiş yılların gelir ve harcama politikaları ile kültürel yapılarından etkilendiği de açıktır. Çalışmanın izleyen kısmında makro veriler sunulacak ve değişkenlerin genel bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

### 3. Türkiye’de Maliye Politikaları ve Büyüme

Teorik kısımda vurgulandığı gibi maliye politikalarında iktisadi büyümeyi etkileyen temel değişkenler kamu geliri, harcaması, yatırımı ve borcu olarak ifade edilebilir. Bu değişkenler tek başına büyümeyi etkileyebildiği gibi birbirleri arasında ve hatta özel yatırım ve tüketim ile faiz

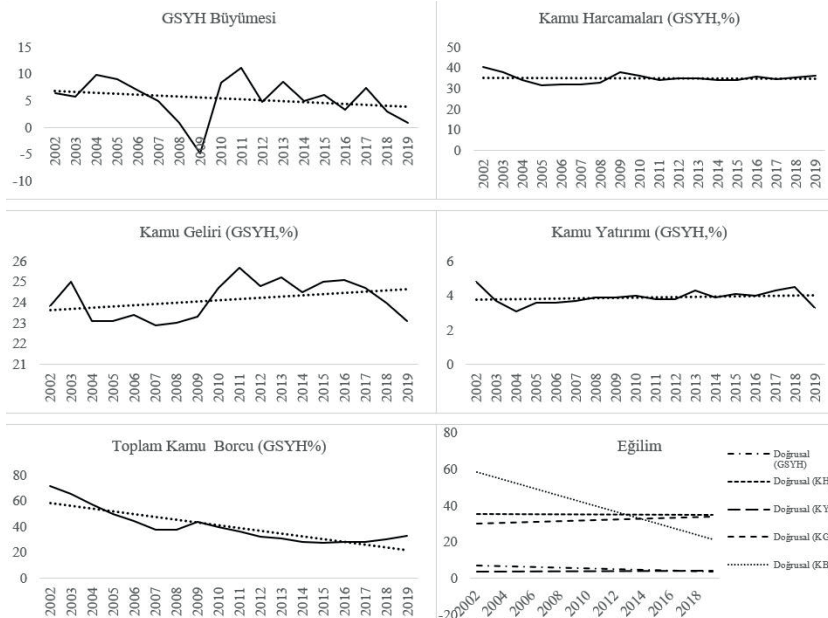
oranı gibi özel sektör dinamiklerini de etkilemektedir. Ek olarak aynı değişkenlerin farklı ülkelerde etkisi de farklılaşmaktadır

24 Ocak 1980 kararlarına kadar Türkiye ekonomisinde kamu kesimi iktisadi büyümede önemli rol oynamıştır. Bu tarihe kadar Keynesyen politikalar izlenmiş ve kamu harcamaları sürekli artış göstermiştir (Eşiyok, 2006, s. 22). 1980 yılından sonra ise Keynesyen politikalar devam etmekle birlikte daha çok Neoklasik kuramın etkili olduğu ve maliye politikalarından daha çok para politikalarıyla ekonomik istikrarın sağlandığı yıllar olmuştur.

Kamu harcamaları 1980 yılından itibaren artış gösterirken iktisadi büyümede dalgalanmalar olmuştur. Bu dönemde büyüme, özellikle ihracata yönelik vergi harcamaları ve kısa vadeli spekülasyon sermaye hareketlerinden pozitif etkilenmiştir. Bu ise maliye politikalarının iktisadi büyüme üzerindeki etkisini azaltmıştır (Yeldan, 2012, s. 40-45). Mali sürdürülebilirliğin sağlanamadığı bu yıllarda kamu harcamaları içinde faiz giderlerinin payı da oldukça yükselmiş ve 1994 krizi meydana gelmiştir (Özatat, 2011, s. 68-82). Ardından devam eden likidite sorunu, yüksek enflasyon ve Asya krizi ise beraberinde 1998 krizini getirmiştir (Alper ve Öniş 2011, s. 224). Ancak borç faizlerinin ve transfer harcamaları artarken reel harcamalarda azalma olması bu kez 2001 krizine neden olmuştur. (Mutluer, Öner ve Kesik 2013, s. 65-67). 2001 krizinin ardından mali disiplinin sağlanmasına yönelik (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Bankacılıkla ilgili düzenlemeler gibi) önemli adımlar atılarak 2008 krizinden nispeten daha az etkilenmiştir (Mercan, 2014, s. 130). 2008 yılından itibaren kamu harcamaları özellikle ulusal regülatörlerin etkisizliği ve küresel belirsizlik nedeniyle verimli alanlara tahsis edilememiştir. Bu dönemdeki maliye politikası değişkenleri pozitif eğilime sahiptir GSYH değişkeni azalma eğilimine sahiptir.

2002-2019 döneminde Türkiye’de maliye politikalarının genel görünümü Tablo 1’de gösterilmiştir.

**Tablo 1: Türkiye’de Maliye Politikalarının Genel Görünümü (2002-2019)**

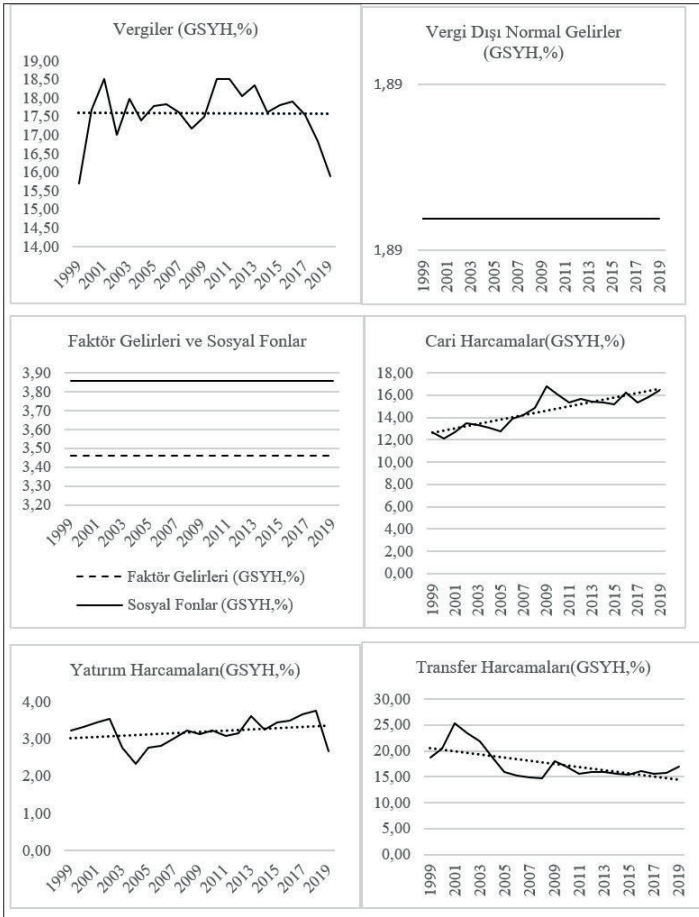


**Kaynak:** <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2020&locations=TR&start=2002> ve <https://www.sbb.gov.tr/yillar-bazinda-genel-devlet-istatistikleri/>

Tablo 1’de 2008 küresel finans kriziyle birlikte büyüme dışındaki tüm göstergeler artış eğilimine sahiptir. Bu yıllarda kamu harcamasında ve yatırımdaki artışla GSYH’de yaşanan düşüş telafi edilmiştir. Vergi gelirlerinin GSYH içindeki payındaki önemli artışın nedeni ise GSYH’deki daralmanın neden olduğu ifade edilebilir. Benzer şekilde özel yatırımların azalma eğilimine girdiği bu yıllarda kamu yatırımları artırılarak ekonomik istikrarın sağlanması hedeflenmiştir. Bu kapsamda 2009 yılında GSYH’de %-4,8’lik bir azalış olurken kamu harcaması %15 artış göstermiştir. Aynı yılda kamu geliri %6, kamu borcu %11,5 artmıştır. Kamu yatırımları ise uzun vadeli ve planlanan bir politika olduğu için herhangi bir değişiklik olmamıştır.

Değişkenlerin eğilimlerine bakıldığında kamu borcunun GSYH’ye payı 2002 yılında %71,5 iken 2019 yılında %32,98’e gerilediği ve diğer değişkenlere kıyasla büyük oranda azaldığı görülmektedir. Kamu borcundaki bu azalış özel sektör yatırımlarındaki ve borcundaki artışla ikame edildiği çalışmanın kapsamı dışında olup literatürde sıklıkla vurgulanmaktadır.

**Tablo 2: Gelir ve Harcama Bileşenlerine Göre Maliye Politikası (1999-2019)**



**Kaynak:** <https://www.sbb.gov.tr/ekonomik-ve-sosyal-gostergeler/>



Tablo 2’de özellikle 2001 kriziyle birlikte vergi gelirleri, yatırım ve transfer harcamalarında azalış olmuştur. Diğer taraftan krizin neden olduğu sosyal ve iktisadi refah kayıplarının cari harcamalar vasıtasıyla telafi edildiği düşünülmektedir. Bu kapsamda Tablo 2’de sadece cari harcamalarda artış olduğu görülmüştür.

Tablo 1 ve 2’de ifade edilen maliye politikaları, çoğunlukla küresel gelişmelerden etkilendiği de ifade edilebilir. Dünya ekonomisi 1998-2001 yıllarında Doğa Asya’dan başlayıp, Doğu-Orta Avrupa, Güney Amerika ekonomilerine ulaşan bir dizi finansal kriz içinde geçmiştir. Gelişmiş ekonomilerin nispeten daha az etkilendiği bu yıllar, 1998-2007, çevrimin durgunlaşma aşamasını oluşturdu. 2002-2007 ise aynı çevrimin canlanma aşamasıdır. 2008-2009 yılları ise gelişmiş ülkelerde başlayan yeni bir çevrimin ilk yıllarını oluşturmaktadır Türkiye’de ise özellikle 2002 yılı sonrasında faiz dışı fazla hedeflemesi, kamu maliyesinin geleneksel fonksiyonlarında önemli daralmalara yol açmıştır. Kamu hizmeti olarak ifade edilen faaliyetler için ayrılan cari, yatırım ve transfer harcamalarının payı bu nedenle azalmıştır. 2005-2008 yılları arasında artan harcamalar ve beraberinde gelen 2008 küresel finansal krizin ardından daraltıcı maliye politikaları uygulamasına geçilmiştir (Boratav, 2011, s. 123-125).

#### 4. Literatür

Literatürde maliye politikalarının iktisadi büyüme üzerindeki etkisine dair bir fikir birliği bulunmamaktadır. Maliye politikalarının iktisadi büyüme üzerindeki etkisine ilişkin çalışmalar incelenen dönemlerin, veri setlerinin, ülke veya ülke gruplarının farklılığı nedeniyle çift kutuplu bulgulara ulaşmışlardır. Gelirlerin büyüme üzerindeki etkisine yönelik literatür, gelirlerin bileşenlerine (dolaylı vergi, dolaysız vergi vb.) odaklanırken kamu harcamalarının büyümeye olan etkisinde cari/yatırım harcamaları gibi ayrımlara gidilmiştir. Benzer şekilde maliye politikasının iktisadi büyümeye etkisinde de özellikle crowding-out ve crowding-in çerçevesinde ele alınmış ve farklı bulgulara ulaşılmıştır. Örnek olarak Berndt ve Hansson (1992) kamu yatırımlarının crowding-in etkisine neden olarak büyümeyi pozitif etkilediği; Devarajan ve ark. (1996) ise crowding-out etkisine neden olarak negatif etkilediği sonucuna ulaşmıştır. Ek olarak Bukhari ve ark. (2006) ise Kore, Singapur ve Tayvan için yaptığı analizde yatırımlar ile büyüme arasındaki herhangi bir nedensel ilişkinin olmadığı bulgusuna ulaşmışlardır. Ansari ve ark. (1997) ise Kenya için kamu harcaması ve iktisadi büyüme arasında nedensellik ilişkisinin olmadığı sonucuna ulaşmışlardır.

Diğer taraftan Uzay (2002) Türkiye’de kamu harcamalarının ekonomik büyüklük üzerinde negatif etkisinin olduğunu ileri sürmüştür. Oktayer ve Susam (2008) ve Bağdigen ve Beşer (2009) ise Türkiye’de kamu harcamaları ile ekonomik büyüme arasında anlamlı bir ilişki bulamamışlardır. Diğer taraftan Selen ve Eryiğit (2009) ise kamu harcamaları ve ekonomik büyüme arasında pozitif bir ilişki bulgusuna ulaşmışlardır.

Kamu gelirlerinin iktisadi büyüme üzerindeki etkisinin incelendiği çalışmalardan Göçer ve ark. (2010) ile Dam ve Ertekin (2018) vergi gelirlerinin ekonomik büyümeyi pozitif yönde etkilediğine yönelik uzun dönem ilişki sonucuna ulaşmışlardır. Ek olarak Saraç (2015) vergi geliri bileşenlerini incelemiş ve iktisadi büyümeye dolaylı vergilerin etkisi pozitif iken dolaysız vergilerin etkisinin negatif olduğu bulgusuna ulaşmıştır. Fölster ve Henrekson (2001) ise vergilerle iktisadi büyüme arasında negatif yönlü bir ilişki olduğunu ileri sürmüştür.

Kamu gelirlerinin iktisadi büyümeye yönelik tahsisi literatürdeki farklı sonuçların da nedeni olmaktadır. Kamu gelirlerinin iktisadi büyümeye katkı sağlayabilecek alanlara tahsis edilmesi; bir diğer ifadeyle gelir ve harcama politikalarının büyümeyi desteklemesi ön kabulü doğru sonuçlara neden olmayabilir. Bunun nedeni yolsuzluğun yüksek ve/veya regülatörlerin etkin olmadığı olduğu ülkelerde kamu gelir ve harcamalarının büyümeyi pozitif etkilemesi de mümkün olmamasıdır.

### 5. Veri Seti ve Yöntem

Çalışmada 1999-2019 dönemini kapsayan yıllık, GSYH büyümesi, vergi gelirleri, vergi dışı olan gelirler, faktör gelirleri, sosyal fonlar ile yatırım, cari ve transfer harcamalarının GSYH'deki payı verileri kullanılmıştır. Veriler Dünya Bankası (WB) ve Strateji ve Bütçe Başkanlığı veri tabanından elde edilmiştir. Tablo 3'te çalışmada kullanılan bağımlı ve bağımsız değişkenlere ilişkin açıklama ve veri kaynakları gösterilmektedir.

**Tablo 3: Değişkenlerin Veri Tablosu**

Değişkenler	Kısaltma	Açıklama	Kaynak
GSYH Büyüme (Yıllık, %)	InGSYH	Bir ülkede bir dönemde üretilen toplam mal ve hizmetlerin piyasa değerindeki yıllık yüzde artışı ifade etmektedir.	Dünya Bankası Veri Tabanı
Vergi Gelirleri	InVG	Gelir, kar ve sermaye kazançları üzerinden alınan vergiler, Sosyal güvenlik katkı payları, Mülkiyet üzerinden alınan vergiler, Dahilde alınan mal ve hizmet vergileri, Uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergiler, diğer vergiler, vergi gelirlerinden alınan paylar, İdari harçlar ve ücretlerden oluşmaktadır.	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Vergi Dışı Normal Gelirler	InVDG	Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, Mali olmayan teşekkül ve kamu mali kuruluşlarından gelirler ve para cezalarından oluşmaktadır.	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Faktör Gelirleri	InFG	Sabit sermaye varlıklarının satışı ve stokların satışı gibi gelirlerden oluşmaktadır.	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Sosyal Fonlar	InSF	Sosyal güvenlik prim gelirlerinden oluşmaktadır.	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Cari Harcamalar	InCH	Personel harcamaları başta olmak üzere kamu kesiminin genel faaliyetlerini yürütebilmesi için yapılan elektrik, su gibi harcamalardan oluşmaktadır.	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Yatırım Harcamaları	InYH	İktisadi işleyişin verimliliğini artırmaya yönelik köprü, yol, hastane gibi yatırımların harcamalarından oluşmaktadır.	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Transfer Harcamaları	InTH	Borç faizi, vergi teşvikleri ve işsizlik yardımı gibi gelirin sadece el değişimini kapsayan harcamalardan oluşmaktadır.	Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Çalışmada kullanılan modeller aşağıdaki gibidir (Yüksel ve Songur 2011; Demir ve Sever 2017):

$$GSYH = a_0 + a_1 \ln VG + a_2 \ln VDG + a_3 \ln FG + a_4 SF + \mu \quad (1)$$

$$GSYH = a_0 + a_1 \ln CH + a_2 \ln YH + a_3 \ln TH + \mu \quad (2)$$

Verilerin niceliksel analizi için E-Wievs 10 yazılımı kullanılmıştır. İlk olarak değişkenlere ilişkin Birim kök testleri yapılmış daha sonra ARDL-ECM tahmincisinin güvenilir sonuçlar ve rebildiğine yönelik spesifikasyon testleri yapılmıştır. Ardından kısa ve uzun dönem katsayılar tahmin edilmiştir.

## 6. Bulgular

Çalışmada Türkiye’de 1999-2019 döneminde maliye politikalarının büyüme, gelir ve harca- ma ilişkisi incelenmiştir. Analizi yapabilmek için yapılan testler ve sonuçları bu kısımda belirtilmiştir.

### 6.1. Birim Kök Analizi ve Gecikme Uzunluğu

ARDL eşbütünlüşme yöntemi, değişkenlerin I(0) veya I(1) olması durumunda geçerlidir. ARDL yönteminin en önemli varsayımı, değişkenlerin I(0) veya I(1) veya I(0) ve I(1)’de entegre edilmesinin gerekliliğidir. İki birim kök testi- genişletilmiş Dickey-Fuller testi (Augmented Dickey-Fuller-ADF) ve Phillips-Perron testi (PP) - genellikle her bir değişkenin durağan olup olmadığını belirlemek için uygulanmaktadır. Tablo 4, çalışmanın değişkenlerinin farklı sırada durağan olduğunu ortaya koyan ADF ve PP birim kök testlerinin sonuçlarını göstermektedir. ADF ve PP testine göre lnVG ve lnFG dışındaki her bir değişken düzeyde birim köke sahip olup birinci farkta birim köke sahip değildir. Bu ise lnVG ve lnFG dışındaki her değişkenin I(1) olduğu anlamına gelmektedir. ARDL eşbütünlüşme yönteminin gereği olarak tüm değişkenler I(0) veya I(1)’e uyaktadır. Dolayısıyla bu araştırmada ARDL modeli uygulanabilir.

**Tablo 4: Birim Kök Test Sonuçları**

Değişkenler	Düzye		1.Fark	
	ADF	PP	ADF	PP
lnGSYH	-0,496 (0,974)	-0,634 (0,964)	-3,686 (0,048)	-3,645 (0,052)
lnVG	-3,224 (0,107)	-3,268 (0,100)	-5,575 (0,001)	-5,980 (0,000)
lnVDG	-3,739 (0,043)	-3,739 (0,043)	-7,574 (0,000)	-7,945 (0,000)
lnFG	-2,782 (0,218)	-3,914 (0,031)	-3,869 (0,036)	-3,306 (0,095)
lnSF	-1,006 (0,920)	-1,175 (0,888)	-4,488 (0,010)	-4,487 (0,010)
lnCH	-2,191 (0,468)	-2,252 (0,438)	-4,719 (0,007)	-4,956 (0,004)
lnYH	-2,291 (0,183)	-2,371 (0,161)	-3,349 (0,026)	-2,901 (0,063)
lnTH	-1,421 (0,551)	-1,564 (0,481)	-3,379 (0,025)	-3,318 (0,028)

Pesaran ve ark. (2001)’e göre değişkenlerin I(0) ve I(1) olduğu varsayımı altında değişkenler arasında uzun dönem ilişkiler araştırılabilir. Ouattara (2004) ise çalışmasında sınır testi yaklaşımı değişkenlerin I(0) ve I(1) oldukları varsayımına dayandığı için değişkenlerin 2.dereceden bütünlüşük olmaları durumunda test için oluşturulan F istatistiği kritik değerlerinin geçersiz olacağını göstermiştir. Bu nedenle değişkenlerin durağanlık seviyesinin tespit edilmesi önemlidir. Sınır testinin yapılmasında kullanılan model aracılığıyla değişkenlerin arakasındaki kısa ve uzun dönem esneklikleri hesaplanmaktadır.

ARDL sınır testi uygulanmadan önce uygun gecikme uzunluğunun seçimi önemlidir çünkü uygun olmayan gecikme uzunlukları modelin güvenilirliğini azaltmakta ve yanlış tahmin sonuçlarına yol açmaktadır. Burada uygun gecikme uzunluğunu seçmek için Akaike bilgi kriterleri (AIC) kullanılmış ve gecikme değeri 2 olarak belirlenmiştir.

### 6.2. ARDL Sınır Testi

ARDL sınır testinde GSYH, kamu harcaması ve geliri arasında bir eşbütünlük ilişkisi olup olmadığını belirlemek için, GSYH bağımlı değişken ve diğer değişkenler açıklayıcı değişken olarak modele dahil edilmiştir. Bu kapsamda çalışmada 2 model kullanılmıştır. Kamu gelirleri açısından ARDL (2,2,2,2,0) modeli ve kamu harcamaları açısından ARDL (1,2,0,1) için sınır testinin sonucu Tablo 5’te gösterilmektedir. Burada F-Bounds testinin sıfır hipotezi, değişkenler arasında eşbütünlük olmadığını göstermektedir. Hesaplanan F istatistiği (veya t istatistiği) alt sınırın altındaysa, sıfır hipotezi kabul edilmektedir. F istatistiği (veya t istatistiği) üst sınırdan yüksekse, boş hipotez reddedilecek ve değişkenler arasındaki eşbütünlük doğrulanacaktır. Büyük ve küçük veri serilerinde kritik sınır değerleri farklılık göstermektedir. Küçük örneklem için kritik sınır değerleri Narayan (2005) tarafından, büyük örnekler için değerler ise Pesaran ve ark. (2001) tarafından geliştirilmiştir. Bu çalışmada, küçük örneklem sayılabilecek bir veri setiyle analiz yapılmakta ve Narayan (2005) tarafından verilen kritik sınır değerlerini kullanılmaktadır.

**Tablo 5: ARDL Sınır Testi Sonucu**

Kamu Gelirleri					Kamu Harcamaları				
<b>F -Sınır testi</b>					<b>F -Sınır testi</b>				
Test İstatistiği	Değer	Anlamlılık	I(0)	I(1)	Test İstatistiği	Değer	Anlamlılık	I(0)	I(1)
F-istatistik	20,243	10%	2,45	3,52	F-istatistik	7,289	10%	2,72	3,77
K=	4	5%	2,86	4,01	K=	3	5%	3,23	4,35
		1%	3,74	5,06			1%	4,29	5,61
<b>t-sınır testi</b>					<b>t-sınır testi</b>				
Test İstatistiği	Değer	Anlamlılık	I(0)	I(1)	Test İstatistiği	Değer	Anlamlılık	I(0)	I(1)
t-istatistiği	-7,439	10%	-2,57	-3,66	t-istatistiği	-4,606	10%	-2,57	-3,46
		5%	-2,86	-3,99			5%	-2,86	-3,78
		1%	-3,43	-4,6			1%	-3,43	-4,37

Tablo 5’te gösterilen ARDL sınır testi sonuçları, GSYH bağımlı değişken ve diğer değişkenler arasında uzun dönemli bir eşbütünlüğün varlığını göstermektedir.

### 6.3. Uzun Dönem İlişki

Tablo 5’te gösterildiği gibi, kamu geliri ve harcaması değişkenlerinin uzun dönem katsayılarının işareti değişiklik göstermektedir. Kamu gelirlerinden vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, faktör gelirleri ve sosyal fonların esneklikleri sırasıyla 4,904, -0,719, 3,654 ve 0,637’dir. Bir diğer ifadeyle vergi gelirleri, faktör gelirleri ve sosyal fonlar değişkenlerindeki 1 birimlik artış iktisadi büyümede sırasıyla 4,904, 3,654 ve 0,637’lik bir artışa yol açarken vergi dışı olan gelirlerdeki bir birimlik artış GSYH büyümesini -0,719’luk azalışa yol açmaktadır. Büyümenin artmasına yol açan en önemli faktör vergi gelirleri ve faktör gelirleridir. Sosyal fonlardaki artışın ise iktisadi büyümede bir artışa neden olmasına rağmen etkisi nispeten düşük kalmaktadır. Diğer taraftan negatif katsayıya sahip tek değişken vergi dışı normal gelirlerdir. Vergi dışı olağan gelirlerdeki bir birimlik artış iktisadi büyümeyi 0,719 birim negatif etkilemektedir.

Kamu harcamaları açısından cari harcamalar (CH) ve transfer harcamaları (TH) istatistiksel olarak anlamlı olup iktisadi büyümeyi sırasıyla 2,419 ve -1,853 birim etkilemektedir. Bir diğer ifadeyle kamu kesiminin personel harcamaları başta olmak üzere olağan fonksiyonlarını yerine getirmek amacıyla yaptığı cari harcamaların büyüme üzerindeki etkisi pozitiftir. Diğer taraftan özellikle gelir dağılımında adaletin sağlanmasında önemli bir rol oynayan transfer harcamaları ise büyümeyi -1,853 birim negatif etkilemektedir.

**Tablo 6: ARDL Uzun Dönem Katsayı Sonuçları**

Değişken	Katsayı	Standart Hata	t-istatistiği	p-değeri
<b>Kamu Gelirleri (2,2,2,2,0)</b>				
lnVG	4,904	1,053	4,655	0,003
lnVDG	-0,719	0,188	-3,818	0,008
lnFG	3,654	0,364	10,035	0,000
lnSF	0,637	0,179	3,546	0,012
<b>Kamu Harcamaları (1,2,0,1)</b>				
lnCH	2,419	0,719	3,360	0,006
lnYH	-0,457	0,603	-0,757	0,464
lnTH	-1,853	0,375	-4,939	0,000

Not: Yatırım Harcamaları (YH) hariç diğer değişkenler %1, %5 ve %10 düzeyinde istatistik olarak anlamlıdır.

#### 6.4. Kısa Dönem İlişki

Tablo 7, kısa dönem dinamik katsayıların sonuçlarını göstermektedir. ARDL hata düzeltme modeli (ECM) vasıtasıyla tahmin edilen kısa dönem analizine göre değişkenler ile GSYH arasındaki ilişki anlamlıdır. Bunun nedeni, hata düzeltme teriminin işaretinin (CointEq(-1)\*) negatif ve istatistiksel olarak anlamlı olmasıdır. Dolayısıyla ARDL hata düzeltme modeli (ECM) uzun dönem dengeden sapmanın düzeltme hızını tahmin etmektedir. Bir diğer ifadeyle değişkenler arasında ilişkinin maruz kaldığı iç şokun yarattığı bozulmanın düzeltme süresini gösteren bir ifadedir. Buna göre uzun dönemde dengede olan her değişken arasındaki ilişki ne kadar şoka maruz kalırsa kalsın nihayetinde dengeyi bulacaktır (Turhan ve Arı, 2021: s.342). Analiz kapsamında CointEq(-1)\* katsayısı ile herhangi bir şoktan kaynaklanan dengesizliğin kamu gelirleri açısından %60'ı (0,6); kamu harcamaları açısından ise %30'u (0,3) sırasıyla 1,66 ve 3,33 yıl içinde tekrar dengeye geleceği bulgusuna ulaşılmıştır.

**Tablo 7: ARDL Modeli için Hata Düzeltme Modeli Sonuçları**

Kamu Gelirleri					Kamu Harcamaları				
Değişken	Katsayı	Standart hata	t-istatistiği	Olasılık değeri	Değişken	Katsayı	Standart hata	t-istatistiği	Olasılık değeri
C	4,008	0,310	12,918	0,000	C	9,217	3,085	2,987	0,012
D(lnsyh(-1))	-0,307	0,091	-3,373	0,015	D(LNCH)	0,521	0,333	1,560	0,146
D(lnvg)	1,650	0,403	4,088	0,006	D(LNCH(-1))	0,513	0,306	1,676	0,121
D(lnvg(-1))	-0,521	0,200	-2,601	0,04	D(LNTH)	-1,396	0,160	-8,700	0,000
D(fg)	0,801	0,132	6,039	0,000					
D(fg(-1))	-1,149	0,180	-6,350	0,000					
D(sf)	-0,901	0,154	-5,851	0,001					
D(sf(-1))	-1,454	0,247	-5,873	0,001					
CointEq(-1)*	-0,600	0,046	-12,988	0,000	CointEq(-1)*	-0,347	0,116	-2,982	0,012
R kare				0,976	R kare				0,908
Düzeltilmiş R kare				0,956	Düzeltilmiş R kare				0,881
Durbin- Watson İstatistiği				3,007	Durbin- Watson İstatistiği				1,565
Akaike Bilgi Kriteri				-3,767	Akaike Bilgi Kriteri				-2,844
Schwarz Bilgi Kriteri				-3,319	Schwarz Bilgi Kriteri				-2,596
Hannan-Quinn Bilgi Kriteri				-3,691	Hannan-Quinn Bilgi Kriteri				-2,802

Not: Tablodaki kamu yatırımı ve cari harcamalar değişkenleri, istatistiksel olarak anlamsızdır.

Bu sonuçlara göre hata düzeltme katsayıları, kısa dönemde oluşacak bir dengeden sapmanın 1,6 ve 3,33 yılda düzelen uzun dönem dengesine ulaştığına anlamına gelmektedir. Kısa dönemde vergi gelirleri ve faktör gelirleri büyümeyi pozitif etkilerken sosyal fonlar negatif etkilemektedir. Kamu harcamaları açısından ise transfer harcamaları büyümeyi negatif etkilerken cari harcamalar ve yatırım harcamaları istatistiksel olarak anlamsız olması nedeniyle yorum dışıdır. Tablo 6 ve 7 birlikte ele alındığında uzun ve kısa dönemde vergi gelirleri büyümeyi pozitif etkilerken sosyal fonlar uzun dönemde pozitif ancak kısa dönemde negatif bir etkiye bulunmaktadır.

### 6.5. Model İstikrarı

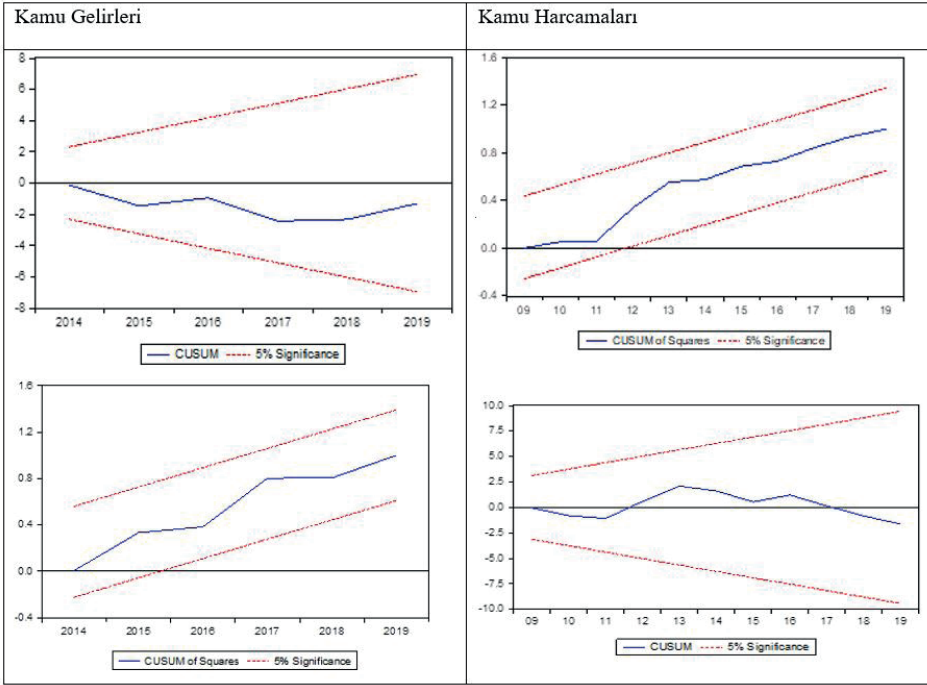
Pesaran ve Pesaran (1997) 'a göre ARDL modelinin tahmini parametreleri için kararlılık testi, zaman değişkenlerinin dalgalanmalarından kaynaklanan fonksiyonel formun yanlış belirlenmesini önlemek için gereklidir. ARDL modelinin kararlılığını sağlamak için genellikle kümülatif toplam (CUSUM) ve kümülatif kareler toplamı (CUSUMSQ) testleri kullanılmaktadır. Bu testlerde istatistik değeri, güven aralıkları arasında yer aldığına, o zaman tahmin edilen katsayıların kararlı olduğu anlamına gelmektedir. Bununla birlikte ARDL modelinde değişen varyans ve serisel korelasyonun tespitine yönelik Lagrange-çarpanı ve Breusch-Pagan-Godfrey ve Jarque-Bera test istatistikleri tablo 8'de gösterilmiştir.

**Tablo 8: Diaognostik Test Sonuçları**

Varsayım Testleri	Kamu Gelirleri	Kamu Harcamaları
Otokorelasyon testi	F-İstatistiği: 2,358	F-İstatistiği: 0,854
(Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test)	Prob E(2,4): 0,179	Prob E(2,9): 0,457
Değişen Varyans Testi (Breusch-Pagan-Godfrey)	F-istatistiği: 0,539	F-istatistiği: 0,369
	Prob E(12,6) 0,849	Prob E(7,11) 0,901
Teknik hata testi (Ramsey Reset Test)	F-istatistiği: 1,414	F-istatistiği: 0,068
	Prob: 0,287	Prob: 0,798
Normallik testi (Jarque-Bera)	J.B. (ki-kare) İstatistiği: 0,560	J.B. (ki-kare) İstatistiği: 2,301
	Prob: 0,755	Prob: 0,316

Tablo 8'e göre P (Prob.) değerleri %5'ten büyüktür. Bu nedenle testlere ait sıfır hipotezleri reddedilememiştir. Sonuç olarak modelde otokorelasyon, değişen varyans yoktur ve veriler normal dağılmıştır.

Analizde yer alan parametre tahmininin istikrar koşulunun sağlanıp sağlanmadığı ise CUSUM ve CUSUMQ testleriyle Tablo 9'da gösterilmiştir.

**Tablo 9: CUSUM VE CUSUMQ testleri**

Tablo 9'a göre seriler 1999-2019 döneminde durağandır. Tablo 8 ve 9 birlikte ele alındığında seçilen model istatistiksel olarak kararlıdır ve modelde yer alan tüm değişkenlere karşılık gelen parametreler güvenilirdir.

## 7. Sonuç

Bu çalışma, 1999-2019 döneminde kamu gelirleri ve harcamalarının bileşenlerinin iktisadi büyüme üzerindeki etkilerini analiz etmiştir. Çalışmada kullanılan ekonometrik metodoloji ARDL (Oto-regresif dağılımlı gecikmeli model- Autoregressive Distributed Lag Bound Test) olarak belirlenmiştir. Bu tahmincinin (ARDL modelinin) tercih edilme nedeni ise modelin bir ülkeden oluşması ve zaman serisinin kısa olmasıdır. ARDL sınır testine göre değişkenler arasında uzun dönemli bir denge bulunmaktadır. Daha sonra uzun ve kısa dönem katsayıları ARDL-ECM (hata düzeltme modeli-error correction model) modeli kullanılarak tahmin edilmiştir. Çalışmanın bulgularına kamu gelirlerinden vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, faktör gelirleri ve sosyal fonların esneklikleri sırasıyla 4,904, -0,719, 3,654 ve 0,637’dir. Bir diğer ifadeyle vergi gelirleri, faktör gelirleri ve sosyal fonlar değişkenlerindeki 1 birimlik artış iktisadi büyümede sırasıyla 4,904, 3,654 ve 0,637’lik bir artışa yol açarken vergi dışı olan gelirlerdeki bir birimlik artış GSYH büyümesini -0,719’luk azalışa yol açmaktadır. Büyümenin artmasına yol açan en önemli faktör vergi gelirleri ve faktör gelirleridir. Sosyal fonlardaki artışın ise iktisadi büyümede bir artışa neden olmasına rağmen etkisi nispeten düşük kalmaktadır. Diğer taraftan negatif katsayıya sahip tek değişken vergi dışı normal gelirlerdir. Vergi dışı olağan gelirlerdeki bir birimlik artış iktisadi büyümeyi 0,719 birim negatif etkilemektedir.

Kamu harcamaları açısından cari harcamalar (CH) ve transfer harcamaları (TH) istatistiksel olarak anlamlı olup iktisadi büyümeyi sırasıyla 2,419 ve -1,853 birim etkilemektedir. Bir diğer ifadeyle kamu kesiminin personel harcamaları başta olmak üzere olağan fonksiyonlarını yerine getirmek amacıyla yaptığı cari harcamaların büyüme üzerindeki etkisi pozitifdir. Diğer taraftan özellikle gelir dağılımında adaletin sağlanmasında önemli bir rol oynayan transfer harcamaları ise büyümeyi -1,853 birim negatif etkilemektedir.

Çalışmada, Türkiye’de 1999-2019 döneminde maliye politikalarının önemli değişkenlerinin ekonomik büyüme üzerinde nasıl bir etki yarattığına yönelik açıklamalar getirilmiştir. Bu çerçevede, kısa ve uzun vadeli ilişki gelecekteki araştırmalar açısından farklı bir bakış açısı sunabilir. Ayrıca kısa ve uzun dönemde kamu gelir ve harcamalarındaki artışın reel büyümeyi azaltacağı hususu, kamunun harcama politikalarının yönlendirilmesi açısından faydalı bir rehber olarak değerlendirilebilir. Son olarak, araştırmacılar mevcut çalışmayı toplam faktör verimliliği, kısa ve uzun vadeli kamu borç verileriyle ve regülatörlere yönelik endekslerle geliştirebilir ve NARDL yöntemiyle ilişkinin dinamik yapısını ele alarak analizin kapsamını genişletebilir.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The author has no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The author declared that this study has received no financial support.

---

## Kaynakça/References

- Alaybek, A. (1960). *Çeşitli mali meseleler hakkında görüşler*. İstanbul: Maliye Bakanlığı.
- Alper, C. E. ve Öniş, Z. (2011). Finansal küreselleşme, demokrasi açığı ve yükselen piyasalarda yaşanan sürekli krizler: Sermaye hareketlerinin liberalleşmesi sonrasında Türkiye deneyimi. *Doğu-Batı Düşünce Dergisi*, 17(67), 211-234.
- Ansari, M. I., Gordon, D. V., & Akuamoah, C. (1997). Keynes versus Wagner: Public expenditure and national income for three African countries. *Applied Economics*, 29(4), 543-557.



- Aren, S. (1968). *İstihdam, para ve iktisadi politika* (3.bs). Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Ataç, B. (2006). *Maliye politikası* (7.bs). Eskişehir: Etam A.Ş. Matbaa Tesisleri.
- Bağdıgan, M. ve Beşer, B. (2009). Ekonomik büyüme ile kamu harcamaları arasındaki nedensellik ilişkisinin Wagner tezi kapsamında bir analizi: Türkiye örneği. *Z.K.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(9), 1-17.
- Berg, A., Buffie, E. F., Pattillo, C., Portillo, R., Presbitero, A., & Zanna, L. F. (2018). Some misconceptions about public investment efficiency and growth. *Economica*, 1-36.
- Berndt, E. R., & Hansson, B. (1992) Measuring the contribution of public infrastructure capital in Sweden. *The Scandinavian Journal of Economics*, 94, 151-168.
- Boratav, K. (2008). *Türkiye iktisat tarihi, 1908-2009*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Beveridge, W. H. (2014). *Full employment in a free society (works of William H. Beveridge): A report*. London: Routledge.
- Bukhari, S. A. H. A. S., Ali, L., & Sadaqat, M. (2007). Public investment and economic growth in the three little dragons: Evidence from heterogeneous dynamic panel data. *International Journal of Business and Information*, 2(1), 57-79.
- Clements, B., Gupta, S., & Inchauste, G. (2004). Fiscal policy for economic development: An overview. In S. Gupta, B. Clements & G. Inchauste (Eds.), *Helping countries develop: The role of fiscal policy* (pp. 1-22). Washington, DC: IMF.
- Colm, G. (1934). The ideal tax system. *Social Research*, 1(3), 319-342.
- Dam, M. ve Şaban, E. (2018). Türkiye’de vergi gelirlerin ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin analizi. *Vergi Raporu Dergisi*, 228, 19-32.
- Demir, M. ve Sever, E. (2017). Vergi gelirleri ekonomik büyüme ilişkisi: OECD ülkelerine ilişkin panel veri analizi. *Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 51-66.
- Devarajan, S., Swaroop, V., & Zou, H. (1996) The composition of public expenditure and economic growth. *Journal of Monetary Economics*, 37(2), 313-344.
- Eşiyok, B. A. (2006). *İktisadi dönemler itibariyle Türkiye ekonomisinde kalkınma (1923-2004)*. Ankara: Türkiye Kalkınma Bankası Yayın No: GA-06-02-02.
- Fölster, S., & Henrekson, M. (2001). Growth effects of government expenditure and taxation in rich countries. *European Economic Review*, 45(8), 1501-1520.
- Giday, A., & Mellár, T. (1993). The dilemma of economic policy: The question of stabilization in Hungary. *Russian & East European Finance and Trade*, 29(2), 59-81.
- Göçer, İ., Mercan, M., Bulut, Ş. ve Dal, M. M. (2010). Ekonomik büyüme ile vergi gelirleri arasındaki ilişki: Sınır testi yaklaşımı. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 28, 97-110.
- Gurara, D., Melina, M. G., & Zanna, L. F. (2019). Some policy lessons from country applications of the DIG and DIGNAR models. *IMF Working Paper No. 19/62*, 1-45.
- Hansen, A. H. (2013). *Fiscal policy & business cycles*. London: Routledge.
- Kumar, A., Bhattu, N. A., Mangrio, K. A., & Kalhor, M. R. (2019). Impact of external debt and exchange rate volatility on domestic consumption. New evidence from Pakistan. *Cogent Economics & Finance*, 1-15.
- Lerner, A. P. (1944). *Economics of control: Principles of welfare economics*. New York: Macmillan and Company Limited.
- Mercan, M. (2014). Ekonomik büyümenin belirleyicileri ve 2008 krizi: Orta Asya ülkeleri ve Türkiye ekonomisi için panel veri analizi. *Yönetim ve Ekonomi*, 21(1), 125-142.
- Mutluer, M. K., Öner, E., ve Kesik, A. (2013). *Teoride ve uygulamada kamu maliyesi* (3.bs). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Narayan, P. K. (2005). The saving and investment nexus for China: Evidence from cointegration tests. *Applied Economics*, 37(17), 1979-1990.
- Oktayer, N. ve Susam, N. (2008). Kamu harcamaları ekonomik büyüme ilişkisi: 1970-2005 yılları Türkiye örneği. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 22(1), 145-164.
- Ouatara, B. (2004). *Foreign aid and fiscal policy in Senegal* (Unpublished Manuscript). Manchester: University of Manchester.

- Özatay, F. (2011). *Finansal krizler ve Türkiye* (3.bs). İstanbul: Doğan Kitap.
- Özer, İ. (1968). *Türkiye'de vergi rezervleri*. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, Damga Matbaası.
- Peacock, A. T., & Wiseman, J. (1961). *The growth of public expenditure in the United Kingdom*. Princeton: Princeton University Press.
- Pesaran, M. H., Shin, Y., & Smith, R. J. (2001). Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16, 289-326.
- Pesaran, M. H., & Pesaran, B. (1997). *Working with microfit 4.0: Interactive econometric analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pesaran, M. H.; Shin, Y., & Smith, R. J. (2001). Bounds testing approaches to the analysis of level relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16(3), 289-326.
- Pınar, A. (2010). *Maliye politikası teori ve uygulama*. Ankara: Naturel Yayıncılık.
- Saraç, T. B. (2015). Vergi yükü ve ekonomik büyüme ilişkisi: Türkiye örneği. *Maliye Dergisi*, 2015(169), 21-35.
- Selen, U. ve Eryiğit, K. (2009). Yapısal kırılmaların varlığında Wagner kanunu Türkiye için geçerli mi? *Maliye Dergisi*, 156, 177-198.
- Storvik, K. (1998). Fiscal policy dilemma. *Norges Bank Economic Bulletin*, 69(2), 115-135.
- Sur, F. H. (1949). Maliye tarihine kısa bir bakış. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 6(2), 246-278.
- Tamai, T. (2016). Public investment, the rate of return, and optimal fiscal policy in a stochastically growing economy. *Journal of Macroeconomics*, 49, 1-17.
- Turhan, M. S. ve Arı, Y. (2021). Organizational foundings, disbandings, and the COVID-19 pandemic: Evidence from the Turkish construction sector. *Ekonomski Vjesnik*, 34(2), 337-350.
- Türk, İ. (1967). *Maliye politikası amaçlar ve araçlar*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Uzay, N. (2002). Kamu büyüklüğü ve ekonomik büyüme üzerindeki etkileri: Türkiye örneği (1970-1999). *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19, 151-172.
- Yeldan, E. (2012). *Küreselleşme sürecinde Türkiye ekonomisi: Bölüşüm, birikim ve büyüme* (12.bs). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yüksel, C. ve Songur, M. (2011). Kamu harcamalarının bileşenleri ile ekonomik büyüme arasındaki ilişki: Ampirik bir analiz (1980-2010). *Maliye Dergisi*, 161, 365-380.

# Maliye Çalışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2022-1074312

Research Article

## The Privacy Right of Legal Person Taxpayer

Arzu KALYON<sup>1</sup> 



### ABSTRACT

Since tax authorities have very wide powers within the scope of legislation regarding tax inspections, tax privacy for a legal person is as important as for a natural person. It is a fact that legal persons and natural persons are not protected equally in respect of personal data protection. Since a legal person has to comply with extensive public disclosure, limited protection for a legal person is understandable. However, it could not be possible to claim that a legal person is out of the application of personal data protection law. This study is aimed to underline the importance of the protection of the privacy right of legal person taxpayers despite the public disclosure. However, legal disclosure of banking secrecy for the exchange of tax information is out of the scope of this study. Examining the decisions of the Turkish Constitutional Court and the European Court of Human Rights, we try to determine in which subject and from what perspective the privacy right of legal person taxpayer is protected. Contrary to the belief that a legal person taxpayer has no sensitive information like the natural taxpayer, specifically, the protection of commercial secrets is very important and vital for them. Also, in many decisions rendered by the Turkish Constitutional Court and the European Court of Human Rights, it is admitted that a legal person has a right to privacy.

**Keywords:** Legal person taxpayer, privacy right, Turkish Constitutional Court, European Court of Human Rights, information, natural taxpayer, public disclosure, commercial secret

**JEL Code:** K35, K31

<sup>1</sup>Research Asst. Dr, Istanbul Medeniyet University, Faculty of Law, Istanbul, Turkiye

**ORCID:** A.K. 0000-0001-6289-6189

### Corresponding author:

Arzu KALYON,  
Istanbul Medeniyet University, Faculty of Law,  
Istanbul, Turkiye

**E-mail:** arzu.kalyon@medeniyet.edu.tr

**Submitted:** 15.02.2022

**Revision Requested:** 28.02.2022

**Last Revision Received:** 04.04.2022

**Accepted:** 04.04.2022

**Citation:** Kalyon, A. (2022). The privacy right of legal person taxpayer. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 67, 107-116.

<https://doi.org/10.26650/mcd2022-1074312>



## 1. Introduction

The privacy rights of legal person taxpayers have received less attention than natural person taxpayer rights. This is partly acceptable because the right to privacy is often associated with individuals and concerns are less pronounced in the case of legal person taxpayers. Despite the relative lack of importance regarding the legal person's right to privacy, it is clear that privacy and trade secrets for legal person taxpayers remain important. In particular, in the international information exchange for multinational businesses to combat tax evasion and tax avoidance, the disclosure of a trade secret also brings to mind privacy concerns such as competing effectively in the market. The focus of this study is to examine whether the privacy of the legal person taxpayer is protected under the European Court of Human Rights<sup>1</sup> ("ECtHR") and the Turkish Constitutional Court by examining the decisions rendered by these Courts. Since the personal data of all the taxpayers are stored in the warehouse of the National Revenue Office, the potential risk of abuse of the storage should be discussed. Then, the protection of personal data has been dealt with by the ECtHR under Article 8 of the European Convention of Human Rights ("ECHR") in several cases; the ECtHR's decisions should be examined. Also, the Turkish Constitutional Court has ruled that the term "*everyone*" is used in relation to personal data in the text of paragraph 3 of Article 20 of the Constitution<sup>2</sup> and decided that a legal person is also the subject of the right to personal data protection guaranteed under the Article 20 of the Constitution.

## 2. Tax Data and Risk of Abuse

The right to privacy is an indispensable right for all taxpayers because a tax authority frequently has information which is pertaining to one's private life. Furthermore, in taxation, there is a wide area where the right to privacy, family, home, and correspondence have interfered. The fact that a tax authority is entitled to require the applicant to produce a list of his private expenditure, subject to the risk of a tax assessment measure, constitutes an interference with his private life (Wöhler, 2018, p. 210)<sup>3</sup>. As stated by Cockfield, "*the use of huge amounts of data can have an actual and potential impact on the right to confidentiality and privacy of the taxpayer in case that the taxpayer's personal and business information may be used to construct a detailed profile of an individual's identity, including her religious beliefs, political alliances, and personal behavior*" (Debelva & Mosquera 2017, p. 364). Other examples of personal information about taxpayers that will need to be protected are, for instance, the taxpayer's address, identity number, civil status, and biometric information. Therefore, the tax office has a piece of very sensitive information about taxpayers, and the protection of the confidentiality of this information becomes indispensable for taxpayers.

While the collection of personal data of taxpayers by the tax administration is detailed, the absence of regulation regarding personal data is a dilemma. With globalization, the use of information technologies by public institutions has become a necessity. Since the modernization of the tax administration and projects<sup>4</sup> related to the effective delivery of the taxation service *Data*

---

1 According to Article 8 of the European Convention on Human Rights: "1. Everyone has the right to respect for his private and family life, his home, and his correspondence. 2. There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as is in accordance with the law and is necessary for a democratic society in the interests of national security, public safety, or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others."

2 Article 20/3 of the Turkish Constitution "Everyone, owner of the personal data has a right to request the protection of personal data".

3 X. v. Belgium, (Application no. 9804/827), 01.12.1987.

4 It was developed to establish a system for which named data warehouse.

*Warehouse Project* (VERIA)<sup>5</sup> received by the Turkish Revenue Office (“GIB”) from internal and external sources being developed, combating the tax evasion by processing data requires less effort. The declaration and notification information of taxpayers and information received from third parties (public and private sector institutions) about taxpayers and non-payers are stored in said warehouse (veri ambarı).

Increasing the efficiency and productivity in tax inspections, within the intranet structure, the data warehouse is opened for use of the audit staff of the GIB. In compliance with legislation, all data of the taxpayer would be obtained from other public institutions. It has created a very rich and advanced data warehouse that it stores. These data are IOP data, processed with data mining techniques in its warehouse.

The information there is compared with the taxpayers’ declarations. and risk analyses are made. Tax reviews are being done now also based on this risk analysis. The “*risk management system*” that the tax administration uses effectively, collects data from different sources in a data warehouse.

Based on taxpayer profile by processing the larger amount of data, the tax administration can decide which taxpayer would be audited. This automatic profiling of taxpayers could ultimately lead to the automation of decisions which might have negative consequences on both natural and legal person tax payer’s right to privacy. Also, through the data they collect from taxpayers and other sources, the government not only has taxpayers’ tax status but also has many personal data such as their habits, relatives, and preferences. For tax exemptions, the administrator may have information about the taxpayer’s racial or ethnic origins or personal expenses (Kalyon, 2021, s.109). These exemptions may even include information about religious beliefs. Examples include situations where governments impose “*church taxes*”<sup>6</sup> or where donations to religious or charitable organizations are subject to tax deductions (Scarcella, 2019, p. 11).

Donations and aids that are accepted as discounts are regulated by subparagraph 4 of paragraph 1 of Article 89 of the Turkish Income Tax Law (“GVK”) and subparagraph (c) of paragraph 1 of Article 11 of the Turkish Corporate Tax Law (“KVK”) and Article 89/4 of the KVK. According to the Article, the portion of “*donations and aids made against receipt,*” which does not exceed a certain amount, can be deducted from the tax base. So that donations and aids made within the scope of the relevant Article to be deducted from the tax base, the name of the association to which donations are made by the taxpayer must be conveyed to the tax administration. In this way, tax authorities will also be aware of which associations and foundations the taxpayers are making donations to, requesting deductions from the income reported in their income tax return.

5 Automation projects in the Turkish Revenue Administration (On request or through continuous information, the information collected by the company is uploaded to the data warehouse system which is stored and kept confidential.).

6 Wasmuth v. Germany, (Application no. 12884/03), 17.02.2011, In this decision, the ECtHR decided on the church tax applied to the taxpayer. The applicant filed a lawsuit on the grounds that the mandatory declaration made to his employer that he did not pay taxes to the church violated the freedom of religion and conscience and the right to protection of personal data was violated. In this case, the ECtHR decided that the statement “*the applicant does not need to pay church tax*” does not violate articles 9 of the ECHR and articles 8 of the ECHR, which regulate the freedom of religion and conscience. According to the Court, there was an interference with the freedom of religion and conscience and the protection of private life, but the interference was proportionate to its purpose. It is an informational letter written to inform the applicant about not paying faith tax to churches or religious groups authorized to collect taxes. Here, in our opinion, the ECtHR has accepted that a person’s religious belief is collected for the purpose of information and has decided that articles 8 and 9 of the ECHR have not been violated.

Similarly, in the 5th, 6th, 7th, 10<sup>th</sup>, and 11th subparagraphs of the 89th Article of the GVK and the (ç), (d), (e), and (f) subparagraphs of the 1st paragraph of the 10th Article of the KVK, donations, and aids, all of which can be deducted from the tax base, are prescribed. When we examine the aforementioned items, the donations and aids that are subject to discount are made to support education, health, religious education, and similar activities. In our opinion, donations to a foundation or association should undoubtedly be characterized as sensitive personal data that reflects the person's political thought,<sup>7</sup> philosophy, values, and beliefs. At this point, there is no doubt that the processing of people's religious, philosophical thoughts and beliefs by tax authorities for taxation purposes is now within the scope of the protection of personal data (Kalyon, 2021, s. 121).

In the recent pending case of the ECtHR, the Court examines the applicable safeguards about the personal data stored in the database of the Taxpayers Information Service.<sup>8</sup> This case would be the first decision directly rendered by the ECtHR about the tax data warehouse. For this reason, the final decision of the Court should be followed prudently. Even the court has not rendered its final decision, it should be underlined that the Court request to be informed by the Government about the safeguards against abuse of the tax data warehouse. In our estimation, the Court will carefully examine the safeguards that should be taken by the Government even if it is related to the tax data warehouse (which is estimated under the sovereignty of the State by the precedents of the ECtHR). Also, by said request, the Court affirms the obligation to take measures by the Government to prevent the abuse of tax data.

### 3. Personal Data Protection Right of the Legal Person Taxpayer

#### 3.1. Personal Data Protection under Turkish Law

As a matter of fact, the right to the protection of personal data is regulated under Article 20 of the Turkish Constitution,<sup>9</sup> which includes regulations regarding the privacy of private life.

---

7 Also, tax authorities of other States collect the personal data of the taxpayer and there is a risk of abuse. For example, in the USA, Richard Nixon is heard in his White House tapes: "Are we going after their tax returns? I ... you know what I mean? There's a lot of gold in them thar hills." Nixon is accused of abusing the IRS "the constitutional rights of citizens, confidential information contained in income tax returns for purposes not authorized by law." <https://iapp.org/news/a/what-tax-privacy-can-teach-us-about-todays-data-privacy-debates-in-the-us/>

8 Casarini v. Italy, (Application no. 25578/11), 1.03.2021, "Government are requested to describe the applicable safeguards, controls and guarantees against abuse. In particular, they are requested to specify, with reference to the situation at the relevant time and at present:

- (a) the data which is collected in the database;
- (b) the length of the data retention in the database;
- (c) the bodies or officials having access to the database;
- (d) the purposes for which the data stored in the database can be used;
- (e) who and how can authorise searches in the database;
- (f) the bodies or officials reviewing compliance with domestic law.

The Government are requested to inform the Court whether the Italian Revenue Police put in place, both at the relevant time and at present:

- (a) sufficient security measures for access to the tax registry;
- (b) an automated monitoring system which could effectively identify irregular access;
- (c) an effective tracking system for access and searches in the database and systematic controls on the work stations of its agents."

9 Legal person's right to fundamental right is also protected under the Finland Constitution. "Section 15 -Protection of property The property of everyone is protected." (<https://finlex.fi/en/laki/kaannokset/1999/en19990731.pdf>); In France, it is claimed that legal entities can make reference to the article 4 of the Declaration of the Rights of Man and of the Citizen in 1789 "Liberty consists of doing anything which does not harm others: thus, the exercise of the natural rights of each man has only those borders which assure other members of the society the fruition of these same rights. These borders can be determined only by the law."

The right to protection of personal data is also regulated as tax privacy under Turkish Procedural Law.<sup>10</sup>

The Turkish Constitutional Court considers personal data protection as a special form of the right to privacy<sup>11</sup>. Already existing in the Constitution, the right to the protection of personal data has been concretely regulated by the KVKK. It should be noted that KVKK only regulates natural persons.<sup>12</sup> However, “*protection of personal data*” as a fundamental right regulated in Article 20 of the Turkish Constitution protects both natural and legal persons.

The current decision of the Turkish Constitutional Court,<sup>13</sup> which declared that legal entities benefit from the right to protection of personal data included in Article 20 of the Turkish Constitution, stated that it is not possible to transfer even the data of legal entities disclosed to the public or in public registers without its consent.

In our opinion, said decision that personal data disclosed to the public or in the registries should not be deemed as “*consent to the transfer of data*” is a criterion that should be applied to both natural and legal persons. In many countries, like Turkey, a legal person is accepted to have a right to privacy just as a natural person.<sup>14</sup>

Privacy is a word; it refers to the secrets that have been evaluated about private life. In private, it does not seem to be visible separately from privacy. Although laws do not recognize a private life, it means that life in private life, general life in private life, having potential in personal life, health, economic, financial, criminal status, and records cover their own potential in their own life. For this reason, in the privacy of personal information, all information that has an interest is a part of it.

In summary, tax administration can collect and store all kinds of data, and said data can be preserved, changed, rearranged, classified, and subjected to advanced analysis processes. Concerning only disclosure, the only limit to the taxpayer is tax privacy. And the right to information is indispensable for the taxpayer. It is not possible to protect taxpayers; even they do not know the information stored by the tax administration. Detailed regulation is required for taxpayers since constitutional compliance is essential for all taxpayers.

10 First, to determine the scope of tax privacy, it is necessary to determine who the “*taxpayer*” and “*persons related to the taxpayer*” represent. In article 8 of the Turkish Tax Procedural Law (“VUK”), “*the taxpayer is the natural or legal person who has a tax debt to him according to the tax laws.*”. In the doctrine, there are also opinions that argue that commercial secrets such as manufacturing and business secrets belonging to businesses that do not belong to real people will not be considered within the scope of personal data and that only trade secrets belonging to a natural person are personal data, on the grounds that KVKK only covers information related to a natural person. In our opinion, as we will examine in detail, the protection of personal data of legal person taxpayers, all data related to the business of natural and legal person taxpayers, whether they are trade secrets or not, are also within the scope of personal data protection as per the first sentence of the last paragraph of Article 20 of the Constitution. At the same time, access by the administration to certain trade secrets and professional information should also be denied due to economic freedom and intellectual property rights of individuals, unless there is an overriding public interest and the information in question is not indispensable for taxation.

11 Turkish Constitutional Court E.2013/122, K. 2014/74 and t. 9.4.2014, “*The right to the protection of personal data means the protection of human dignity and as a particular form of the right to freely develop his personality*”.

12 Turkish Personal Data Protection Law only protects data belonging to real persons, but “*data controller*” and “*data processor*” can be both natural and legal persons. Data transfers realized within the body of a legal entity holding the title of data controller cannot be considered as transfers to a third party. The exchange of data between employees or different units operating within the legal entity cannot be considered as a transfer to a third party in this sense. Contrary to data sharing between different units within a legal entity, data transfer between different legal entities within the same group of companies (company group) will fall within the scope of application of Article 8.

13 Turkish Constitutional Court, E. 2013/84, K. 2014/183 and 4.12.2014.

14 see further information, Constitution of Austrian, Croatian, Czech, Finnish, German, Spanish, and Swiss.

Foreseeable regulation in the processing of personal data is very important for both natural and legal persons. For example, the guarantees such as how long the personal data will be kept and when it will be destroyed should not be vague and subjective. Both natural and legal persons whose personal data are processed should know how long their data could be kept. If the data processing procedures are not regulated in an objective and foreseeable manner, both Articles 2 and 90 of the Turkish Constitution will be violated.

Excessive collection of information about the taxpayer should be prevented, and appropriate data should be collected. Based on broad authority, it should not collect information for deterrent purposes, and in case of the processing of the data, the possible violations should be able to be foreseen and are determined in advance by the taxpayer protective regulations.<sup>15</sup>

Tax privacy is also regulated under Article 5 of the Turkish Tax Procedural Law (“VUK”). In cases where the interest of the taxpayer and the public interest conflict, some restrictions may be imposed on tax privacy. Under Article 5 of the VUK, the exceptions to tax privacy are listed. When we evaluate the tax privacy exceptions, in our opinion, the exceptions such as the declaration of the tax base, taxes, and tax penalties by the tax administration are a disproportionate intervention to the right to privacy and the protection of personal data. At the same time, income and corporate tax bases are the taxpayer’s personal data of financial nature, and the data is made public without the consent of the taxpayer. The administration has not disclosed the superior interest of the public in the disclosure of tax bases and penalties, which are the personal data of the taxpayer. Likewise, it is against the presumption of innocence of the taxpayer that those who issue “*false and misleading documents*” are reported to professional organizations and union chambers. In our opinion, it is unlawful to put the taxpayer under suspicion with an administrative decision without a court decision and to damage his commercial reputation.

### **3.2. Personal Data Protection Under ECHR**

The ECHR is applicable when it comes to taxpayers’ rights and concretely right to privacy and all regulations should be in line with Article 8 of the ECHR and the precedents of the ECtHR. It is true that the ECHR does not directly regulate data protection; however, the right to data protection is considered as one aspect of the right to respect private life which is guaranteed by Article 8 of the ECHR. Therefore, almost every situation in relation to personal data can be qualified as a protected right under Article 8 of the ECHR.

Some terms used in Article 8 of the ECHR may be less important in relation to legal persons, while other terms may be more relevant. For example, it is very difficult to determine what “*private and family life*” means in relation to a legal person and whether it has any meaning in this context (Cavelti & Hongler 2018, p. 316). According to the ECtHR, private life cannot be limited to the inner world of the individual and includes the right to establish and develop relations with other people and the outside world.<sup>16</sup> Therefore, it may be controversial whether a legal entity’s private and family life is protected. However, the commercial assets of the legal entities, their commercial relations, or the information regarding their personalities during their activities can be considered within the scope of personal data. The issue of the subject matter of the right to

---

15 In our opinion, legal person taxpayers directly benefit from the Constitution when a right is violated, but rather than waiting for a right to be violated and benefiting from the legal regulations, only one goal is aimed in the study; and it is the regulation of the collection, recording, storage, and transfer of all personal data of all taxpayers in accordance with the law on the protection of personal data.

16 Niemietz v. Germany, (Application no. 13710/88), 16.12.1992.



personal data protection was clarified by the ECtHR. The ECtHR has examined the allegations of the legal person applicants regarding the violation of its privacy data rights. Civil guarantees can apply and have indeed been applied by the ECtHR to disputes arising from acts of public authorities. This is proof that the ECHR is relevant to protecting legal person taxpayers' rights.

Such information, for example, company capital, founders, shareholders, head office address, board members, and the terms of office specified in the Articles of association, legal representative, and resolutions of the board of directors, is deemed as publicly available information. Although commercial in nature and the legitimate interest of the owner, explicit information is not protected since this is publicly known information (Ekmekçi Çalıcıoğlu ve Ateşgaoğlu 2019, s. 1778). Legally or publicly disclosed information may be considered outside the scope of personal data protection. However, in our opinion, a legal person may have some unknown addresses (e.g., manufacturing or commercial planning address, warehouse address, etc.) that are within the scope of personal data protection.

The issue of providing personal protection for legal persons has been dealt with by the ECtHR in its decisions. It has been clarified in the Bernh Larsern Holding case that the legal person could be the applicant. The ECtHR examines the allegations of the applicant, not in the sub-category of "right to private life" in the ECHR 8/1 but the sub-category of "right to respect for housing" and the "right to respect for communications" have been gracefully affirmed.<sup>17</sup> When examining the decision in terms of the criterion of necessity in a democratic society, the ECtHR considers that national authorities had a certain degree of discretion in the light of the importance of the interest to be protected and the gravity of the interference. In addition, it has been stated by the Court that there is a wider discretion for a legal person compared to a natural person. When examining whether the recording of all irrelevant data relating to the tax inspection was proportionate to the legitimate aim, the Court noted that necessary and appropriate measures had been taken by the tax administration against abuse. Consequently, the ECtHR held that there was no violation of Article 8 of the ECHR. In a recent decision, the ECtHR disappointed the taxpayers.<sup>18</sup> Namely, it is stated that publishing the applicant's personal data such as addresses and unpaid tax amounts on the internet does not violate Article 8 of the ECHR. We cannot agree with this decision and the proportionality between the applicant and the State is not balanced, also publishing the personal data via intranet would violate the "right to be forgotten." Besides, publishing the applicant's ad-

17 Bernh Larsen Holding AS and Others v. Norway, (Application no. 24117/08,) 08.07.2013, par 105-106 "The Court further reiterates that in certain previous cases concerning complaints under Article 8 related to the search of business premises and the search and seizure of electronic data, the Court found an interference with "the right to respect for home" (*ibid.*, § 71) and "correspondence" (*ibid.*, § 71, and *Wieser and Bicos Beteiligungen GmbH*, cited above, § 45). On the other hand, it did not find it necessary to examine whether there had also been an interference with the right to respect for "private life" (*ibid.*). Turning to the particular circumstances of the present case, the Court observes that during a meeting between representatives of the tax authorities and the first applicant company, B.L.H., on its premises on 9 March 2004, the former ordered the latter, pursuant to section 4-10 (1) (b) of the Tax Assessment Act, to provide access to and enable the tax auditors to take a copy of all data on a server used by all three applicant companies. Both B.L.H. and I.O.R., respectively the first and third applicant companies, rented space on the server, which was owned by Kver, the second applicant company. All three companies' offices were in the same building. Although the disputed measure was not equivalent to a seizure imposed in criminal proceedings or enforceable on pain of criminal sanctions (see paragraph 43 above), the applicant companies were nonetheless under a legal obligation to comply with the order to enable such access. The imposition of that obligation on the applicant companies constituted an interference with their "home" and undoubtedly concerned their "correspondence" and material that could properly be regarded as such for the purposes of Article 8. In the absence of any argument to the contrary, the Court has found no basis for differentiating between the applicant companies in this respect"

18 L.B. v. Hungary, (Application no. 36345/16), 31.05.2021.

dresses would cause a grave consequence (i.e., burglary) as stated in the previous decision of the ECtHR.<sup>19</sup> Even in this decision, the applicant is a natural person, it is important to observe the approach of the ECtHR about the public shaming legislation.

Enshrined in Article 8 of the ECHR, whether it is internal foreign correspondence or commercial correspondence, is also relevant to data privacy (Ehrke-Rabel, 2018, p. 81). Therefore, the right to privacy for a legal person and the correspondence of its taxpayers is accepted. However, it's reasonable to argue that it might seem less sensitive from a privacy perspective in general, such correspondence, for example, a doctor and his client, or between two newlyweds (Schabas, 2015, p. 400).

These disclosure requirements for businesses are unlimited. In particular, in accordance with the obligation to inform the public, a business is required to disclose all necessary information, especially, in a tax audit, a legal entity taxpayer should clearly present information or all receipts, but in our opinion, this public disclosure obligation does not mean being deprived of privacy rights. Right to privacy is important for the publication of information, and it is accepted that confidential commercial information is protected under Article 8 of the ECHR.<sup>20</sup> It also relates to the question of what the taxpayer must disclose to the authorities. Public disclosure of the tax information should meet three conditions stated in Article 8/2 of the ECHR<sup>21</sup>: legality (legal base and foreseeable), legitimate aim, necessary in a democratic society. Also, in some cases, the ECtHR requires procedural safeguards such as judicial review besides the said three conditions.<sup>22</sup>

In the aforementioned Casarini decision, it is expected that the ECtHR will clarify tax data is deemed as "data" under Article 8 of the ECHR and the obligations of the State to protect the tax data as well as personal data.

---

19 Alkaya v. Turkey, (Applicant no. 42811/06), 9.10.2012.

20 Bernh Larsen Holding AS and Others v. Norway, (Application no. 24117/08,) 08.07.2013, par 129 "*The main issue in the instant case relates to the fact that by taking a backup copy containing all the existing documents on the server, the tax authorities had obtained the means of accessing great quantities of data which did not contain information of significance for tax assessment purposes and which thus fell outside the remit of section 4-10 (1). That included private documents and correspondence of employees and other persons working for the companies, and confidential commercial information about the companies themselves and other companies; in other words, documents that affected the rights and interests of individuals and companies that were protected by Article 8 of the Convention.*"

21 Article 8 of the Convention– Right to respect for private and family life "*There shall be no interference by a public authority with the exercise of this right except such as it is in accordance with the law and is necessary for a democratic society in the interests of national security, public safety or the economic wellbeing of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or the protection of the rights and freedoms of others.*"

22 Norwegian tax authorities broke into a taxpayer's (legal entity) business and searched and copied all the digital data available on a server. In the aforementioned case, private correspondence and other documents belonging to the employees were seized by the tax authorities. However, the ECtHR did not qualify the seizure of non-tax-related personal data as a violation of personal data, that because it provides effective and sufficient guarantees to the taxpayer by the member state. In reaching this decision, the ECtHR considered the following: in the case at issue, the use of the shared computer network alleged to have taken place was the applicant's own choice; the task of tax authorities to parse and identify documents in the common computer network has become very difficult.

Accordingly, it will be necessary to evaluate each event separately; In this decision, it was not accepted by the ECtHR that the tax administration should bear a great burden due to the preference of the taxpayer. According to the ECtHR, a fair balance has been struck between ensuring efficiency in examining the information provided for tax inspection and the applicant companies' right to privacy.

#### 4. Conclusion

When the decisions of the Turkish Constitutional Court and the European Court of Human Rights are examined, it is seen that Article 8 of the European Convention of Human Rights and Article 20 of the Turkish Constitution regarding the right to protection of personal data can be applied to all taxpayers. However, we see in the decisions that it was decided that the right to protect personal data could be restricted on the grounds of the economic welfare or national security of the state.

The use of data must be lawful as well as the legality of data collection; the data should be used in accordance with the purpose for which it was collected. Special protection measures should be introduced in the processing of taxpayers' private data such as religious beliefs, opinions, and convictions. We suggest that access to the taxpayer's sensitive data should be made by the administration only by certain persons and with special passwords, and this data should be used if it is very necessary and indispensable information to reveal the true nature of the taxable event and base. The confidentiality of taxpayer information has always been a cornerstone of tax systems. Also, legal person taxpayers have the right to expect their personal information processed by tax authorities to remain confidential. The taxpayer who trusts the tax system will comply more with its obligations.

Comprehensive policies and procedures regarding tax confidentiality should be reviewed regularly. Moreover, the fact that the administration is responsible for the implementation of the privacy policy should not be overlooked. Security screening should be done for people who will have access to confidential information. Training explaining their responsibilities regarding tax affairs should be given regularly by the GİB. Documents containing confidential information (whether paper, paper, or electronic) must be destroyed upon use.

Consequently, legal person taxpayers are required to expect that their financial information will not be intentionally or accidentally improperly disclosed. The Tax and Customs Administration should take appropriate measures to prevent the misuse, loss, unauthorized access, unintended disclosure, and alteration of data by unauthorized persons. Although there are no direct regulations in the constitutions regarding taxpayer rights and the exchange of taxpayer's information, general constitutional provisions and the ECHR constitute the basic basis of taxpayer rights.

---

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The author has no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The author declared that this study has received no financial support.

---

#### References

- Cavelti, L., & Hongler, P. (2019). The right to privacy: scope and boundaries of interference. In F. Başaran Yavaşlar & J. Hey (Eds.) *Tax Transparency* (pp. 301-318). (Annual Congress Zurich, 2018), IBFD Amsterdam.
- Dahlberg, M. (2019). *Taxpayers' rights protection during exchange of information*. (Master's Thesis). Uppsala University, Sweden.
- Debelva, F., & Mosquera, I. (2017). Privacy and confidentiality in exchange of information procedures: some uncertainties, many issues, but few solutions. *INTERTAX*, 45(5), Kluwer Law International BV, The Netherlands, 362-381.
- Ehrke-Rabel, E. (2018). Third parties as supplementary sources of tax transparency. In F. Başaran Yavaşlar & J. Hey (Eds.), *Tax Transparency* (pp. 65-94). EATLP.
- Ehrke-Rabel, T., & Schwarzenbacher. (2019). Chapter 16 Austria. In F. Başaran Yavaşlar & J. Hey (Eds.), *Tax Transparency* (pp. 371-400). (Annual Congress Zurich, 2018), IBFD Amsterdam.

- Ekmekçi Çalıcıoğlu, E., & Ateşagaoglu, E. (2019). Protection of tax payer's commercial data within the scope of turkish tax law. *Social Science Studies Journal*, 5(32),1775-1788.
- Kalyon, A. (2020). Güncel avrupa insan hakları mahkemesi kararları ışığında vergi incelemesi ve aramalarında mükellefin özel hayatına müdahaleye karşı sağlanan usuli güvenceler, *Bahçeşehir Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(193), 1359-1381.
- Kalyon, A. (2021). *Türk vergi hukukunda kişisel verilerin korunması*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaye, T. A. (2019). Chapter 43 United States. In F. Başaran Yavaşlar & J. Hey (Eds.), *Tax Transparency* (pp. 1081-1110). (Annual Congress Zurich, 2018), IBFD Amsterdam.
- Scarcella, L. (2019). Tax compliance and privacy rights in profiling and automated decision making, *Internet Policy Review*, 8(4), 1-19.
- Schabas. A.W. (2015). *The European Convention on human rights: a commentary*.Oxford, Oxford University Press.
- Wöhler, V. (2018). *Data protection and Taxpayers' Rights: Challenges Created by Automatic Exchange of Information*, European and International Tax law and Policy Series, IBFD Amsterdam.

# Maliye Çalışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2021-1031134

Araştırma Makalesi / Research Article

## Üniversite Fakültelerinde İdari Mali İşler Biriminde Çalışan Personelin Yaşadığı İş Stresi

### *Opinions of Personnel Working in Administrative Financial Affairs in University Faculties on Job Stress: Case Study*

Ali KARAKUŞ<sup>1</sup> , İlhan GÜNBAIYI<sup>2</sup> 



#### öz

Yaşamış olduğumuz dönemde, insan yaşamı gerek teknolojik olsun gerek sosyo-kültürel olarak birçok değişime uğramıştır. Bu değişen yaşam, kişileri hem olumlu hem olumsuz olarak etkilemiştir. Olumsuz yönde etkilenen insan stresli bir yapıya bürünmüş, yaşamının her anında kaygı ile yaşayarak, bu sorunla baş etme yöntemlerini öğrenip araştırarak en az şekilde etkilenmeye çalışmıştır. Özellikle çalışma ortamında birçok sebepten dolayı daha fazla görülen stres, yapılan işin niteliğine göre kaygı düzeyini artırmıştır. Fakültelerin idari mali işler biriminde çalışan personeller arasındaki anlaşmazlıklar, çalışma ortamından kaynaklanan sebepler, çalışanların amirleri ile yaşamış oldukları anlaşmazlıklar ve en önemlisi işin hatalı yapılması sonucunda çalışanlara yansıtılan parasal cezalar, idari ve adli soruşturmalar kişiler üzerinde baskı oluşturarak stres yaratmaktadır. Yansıtılan para cezalarının sehven düzeltilme gibi bir durumu olmaması ve yapılan soruşturmaların maddi konular olması sebebiyle yüz kızartıcı suçlarla karşı karşıya kalınması yaşanan stresin büyüklüğünü daha net bir şekilde ortaya koymaktadır. Yapılan bu çalışmadaki amaç, idari mali işler biriminde çalışan personellerin yaşamış oldukları iş stresini neye benzettiklerini, nasıl etkilendiklerini ve bu stres yapıcılarla başa çıkma yöntemlerini minimum görüşmeler yapılarak anlaşılmasıdır. Bu görüşmeler sonucunda hizmet içi eğitimlerin daha sık yapılması gerektiği, sehven yapılan hatalı işlemler sonucu gelen idari para cezalarına karşılık çözüm önerilerinin sunulması ve idari mali işler biriminde çalışacak kalifiye eleman ihtiyacının olduğu ön görülmüştür. Daha önce fakültelerde çalışan idari mali işler personellerine yönelik benzeri bir çalışma yapılmamış olması sebebiyle, literatüre kazandırılmak istenmiştir. Nitel bir araştırma olan çalışmamız betimsel tek durum desenli yöntem kullanılarak araştırılmıştır. Araştırmanın evrenini 2020-2021 yılları içerisinde Akdeniz Üniversitesi sınırları içerisinde yer alan fakültelerin idari mali işler biriminde çalışan 12 gönüllü personelle yapılmıştır. Yapılan bu görüşmeler sonucunda elde edilen bulgular, stresin kişiler üzerinde bedenen ve ruhen baskılar yarattığı ve bu etkilerden kurtulabilmek için farklı yöntemlere

<sup>1</sup>Bilim Uzmanı, Akdeniz Üniversitesi, Eğitim Fakültesi, Antalya, Türkiye

<sup>2</sup>Prof. Dr., Akdeniz Üniversitesi, Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Bölümü, Antalya, Türkiye

ORCID: A.K. 0000-0002-0617-6010;  
İ.G. 0000-0001-7139-0200

#### Corresponding author:

Ali KARAKUŞ,  
Akdeniz Üniversitesi, Eğitim Fakültesi,  
Antalya, Türkiye  
E-mail: alikarakus@akdeniz.edu.tr

Submitted: 09.12.2021

Revision Requested: 09.02.2022

Last Revision Received: 28.03.2022

Accepted: 29.03.2022

Citation: Karakus, A., & Gunbayi, I. (2022). Üniversite fakültelerinde idari mali işler biriminde çalışan personelin yaşadığı iş stresi *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 67, 117-137.  
<https://doi.org/10.26650/mcd2021-1031134>



başvurdukları görülmektedir. Yarı yapılandırılmış görüşme formları kullanılarak, içerik analizi yapıp elde edilen sonuçlar betimsel bir anlatımla doğrudan aktarılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Stres, psikolojik, fizyolojik, betimsel, nitel

#### **ABSTRACT**

Human life has undergone many recent changes, technologically and socio-culturally. These life changes have affected people both positively and negatively. Those affected negatively have suffered stress and have attempted to limit that stress to control everyday anxiety by researching developmental methods of coping with those problems. Stress, common in the workplace for many reasons, increases the level of anxiety according to the nature of the job. Disputes among personnel in the administrative financial affairs units of university faculties, the reasons for those disputes that arise from the work environment, the disagreements that employees have had with their supervisors, and most importantly, monetary penalties imposed upon these employees because of errors in doing their work, have, according to administrative and judicial investigations, created stress on the individuals involved. The fact that the fines charged have not been inadvertently rectified, that the investigations concern material issues, and that these individuals are accused of disgraceful crimes reveals even more clearly the magnitude of the stress they have experienced. This study aims to understand how the personnel working in the administrative financial affairs units experienced that stress, how they were affected by it, and their methods for coping with these stressors. The authors investigated these issues through interviews with administrative staff. The authors believe that there was an obvious need for qualified personnel to work in administrative financial affairs units and a concomitant need for solutions to the issue of administrative fines. Since there had been no previous similar study of administrative and financial affairs personnel working in faculties before, the authors believed it would significantly contribute to the literature. This paper represents qualitative research with a descriptive holistic case design. The research population consisted of 12 volunteer personnel working in the administrative financial affairs units of the faculties within Akdeniz University between 2020 and 2021. Using semi-structured interviews, authors performed content analysis, and the results were directly conveyed in a descriptive narrative manner. Findings obtained from the interviews demonstrated that the ongoing stress created diverse physical and mental pressures on the subjects. Those interviewed reported various methods of alleviating these effects.

**Keywords:** Stress, psychological, physiological, descriptive, qualitative

#### **EXTENDED ABSTRACT**

Stress, the most common disease of the current era, has affected many people of all ages. Stress, encountered at every stage of life, causes physical and psychological disease. Today, human life, subject to constant change, creates psychological and economic pressure on those struggling to keep up with the changes, which results in stress.

Every person suffers unique causes and symptoms of stress. For some, any given situation is normal and ordinary, while for others, the same situation can be a cause of stress. Of course, some situations can be shown as a common cause of stress for virtually everyone who experiences them.

When we examine the factors that cause stress in working life, we see that one of the most important features of the job, among all environmental and physical factors, is the relationship between employees and their motivation. As a consequence of stress, many psychological and physical diseases occur in people, negatively affecting their performance in the working environment and causing behavioral disorders.

Although stress is often experienced as a negative, it can also act as a stimulant and stimulate important human responses in situations of difficulty and change. While healthy anxiety may increase the ability to work, excessive pressure and strain can be distressing and cause loss of motivation and deterioration of health.

When dealing with stress, there are no common methods of analysis that will apply to everyone. Every individual has a clear tolerable level of exposure to stress. Therefore, individuals should endeavor to find and implement methods suitable for their own lives and take their stress management into their own hands.

In this study, we investigated their sources of stress and how they coped with that stress. In this descriptive case study with a qualitative holistic single-case design, the authors created semi-structured open-ended problem sentences and conducted recorded interviews with the participants. The data obtained from the interviews and accompanying document review were first coded and themes determined between these codes. The researcher then interpreted the findings obtained as a result of the themes.

As a result of the interviews performed in this study, the authors concluded that annual periodic in-service training should be given to financial affairs employees or during process changes. Such training would enable these personnel to progress more confidently and carry out their work with fewer errors. Even though they are in different faculties, these employees often strive to overcome their ongoing problems by communicating with one another in a team spirit. In addition, the authors found that the number of qualified personnel desiring to work in this field in faculties is very low due to the acknowledged stressful work environment in the field of financial affairs.

It is clearly impossible to eliminate stress completely. However, employees should attempt to maintain their stress at the lowest level possible in their particular situation and the conditions of their job. Further, they should aim to learn effective coping methods for stress and try to minimize the negative effects of stress on their work life. It is difficult to eliminate the factors that cause stress in business life but managing them is possible. People are not necessarily affected in similar ways by the stress they experience because of differences in their character. Nonetheless, the data argue that some stress is essential to maintain and increase the quality of an individual's work.

Based on the research findings, the authors make the following suggestions: (1) In order to reduce the stress of financial affairs employees resulting from the imposition of administrative fines, an additional compensation payment might be made in their salaries. (2) The acceptable margin of error in the work of this personnel could be minimized by providing a calmer and better equipped environment to reduce distraction by improving the working environment. (3) The number of trained financial affairs employees should be increased. (4) Faculty administration should regularly communicate with financial affairs personnel and support them in obtaining information about the various transactions to better understand these employees and the work performed by them.

## 1. Giriş

Çalışma hayatında insanları olumlu ya da olumsuz olarak birçok konuda etkileyen stres, zamanla hayatın bir parçası olup psikolojik ve fizyolojik etkiler bırakmıştır. Bu çalışmada fakültelerin idari mali işler biriminde çalışan personellerin yaşamış olduğu iş stresi, strese sebep olan nedenler ve bu yaşanan stresle nasıl başa çıktıklarına dair görüşmeler yapılmıştır. Bu çalışmanın önemi; fakültelerin idari ve mali işler biriminde çalışan personellerin yapmış oldukları işler ve almış oldukları sorumluluklardan dolayı, özel ve iş hayatlarında olumlu ya da olumsuz etkilerini belirleyip iyileştirilmesi yönünde yapılacak çalışmaları kapsamlı bir şekilde gün yüzüne çıkarmak ve literatüre kazandırmaktır. Böylece sağlıklı iş ortamı oluşturularak, iş yerinde çalışanın iş verimini artırıp ruh ve beden sağlığını korumaktır. Bunun sonucunda da çalışanın hem ideal çalışma ortamını sağlamak hem de hatalı işlemler sonucu karşı karşıya kalacağı idari para cezaları ve soruşturma gibi olumsuzlukları ortaya koymaktır.

## 2. Stresin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

Günümüzün en yaygın hastalığı olan stres küçükten büyüğe birçok insanı etkisi altına almış bulunmaktadır. Değişim içerisinde olan insan yaşamı, hayatını etkileyen bu değişimlere ayak uydurmaya çalışırken ruhsal ve ekonomik olarak baskı altında kaldığından dolayı, stresi ortaya çıkarmaktadır. Hayatın her safhasında karşımıza çıkan stres bedensel veya psikolojik hastalıklara sebep olmaktadır.

Stres; yaşam süreci boyunca birey ve toplumların sıklıkla karşılaştıkları en önemli ruhsal sorundur. Bireylerin ruhsal ve fiziksel sağlığını, sosyo-kültürel hayat içerisinde yaşam kalitesini derinden etkileyen sosyal bir sorun olarak ifade edebiliriz (Korkmaz ve Ceylan, 2012, s. 314). Uzmanlar stresi, insan vücudunun stres yapıcılarına karşı göstermiş olduğu tepkimeler olarak tanımlar. Stresle ilgili yapılan araştırmalarda insan davranışı olarak ele alınmış ve temel olarak “distress-yıkıcı stres” üzerinde durulmuştur. Sonuç olarak bir grup bireylerin stres karşısında güçsüz duruma düşüp ciddi hastalıklara yakalanmalarına sebep olduğu bazı gruplarda ise performans artıran bir etki “eustress-yapıcı stres” olmuştur (Aydın, 2008, s. 3).

Stres, canlının beden ve ruhen sınırlarının zorlanması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu zorlamalar sonucunda canlı kendini savunmaya alır ve tepkisini ortaya koyar. Bu tepkisel özellik “Savaş ve Kaç” cevabının ortaya çıkmasıdır. Baskı durumunda savunamayacağını anladığında uzaklaşmaya başlar. Savunabileceğini inandığında savaşır ve gelişen bu duruma uyum sağlamaya başlar (Baltaş ve Baltaş, 2008, s. 25). Bu uyum sürecinde insanlarda fizyolojik ve psikolojik kalıcı sağlık sorunlarına da sebep olabilmektedir.

Lamberton ve Minor’a (1995) göre stresin belirtilerinden sonra, strese alışma aşaması söz konusudur. Strese sebep olan etkenlere uyum sağlanırsa her şey normale döner. Bu dönemde kaybedilen güç yeniden kazanılmaya çalışılır. Bu evrede sinir sistemi hala aktif durumdadır, ancak belirtilerin görüldüğü dönemdeki kadar üst düzeyde değildir. Stresle ilgili yapılan savaş kazanıldığı anda parasempatik sinir sistemi faaliyete geçmeye başlar. Kalp ritmi, tansiyon ve solunum düzene girer, kas gerilimi azalır (aktaran Aydın, 2008, s. 3).

Selye, stresi, kişiyi etkileyen uyarıcı olarak görmüştür. 1950 yılında yapmış olduğu bir araştırmada stresi, organizmanın bulunmuş olduğu çevreye karşı almış olduğu bir durum olarak tanımlamıştır. Bu araştırmada sonucunda Selye, stres stresör terimlerini ön plana çıkarmış, kişilerde birtakım tepkiler yaratan çevresel uyarıcıyı stresör, kişilerin bu tür uyarıcılara göstermiş olduğu tepkiye de stres demiştir (Selye, 1974, s. 28). “Stres” Latince’den türemiş ve İngiliz dilinde kullanılan bir terimdir. İnsanların yaşamış oldukları ve canlılarla ilgili durumu tanımlamada



kullanılan bir terim olmadan önce, fizik ve mühendislik alanında kullanılmıştır. “Stres” Latince’de “Estrictia”, eski Fransızca’da “Estrece” kelimelerinden gelir. 17. yy’da felaket, bela, musibet, dert, keder, elem gibi anlamlarda kullanılmış, 18 ve 19. yy’larda yüklenen anlam değişmiş ve güç, baskı, zor gibi anlamlarda objelere, kişiye, organa veya ruhsal yapıya yönelik kullanılmıştır. Buradan da anlaşılacağı üzere stres, nesne ve kişinin bu tür güçlerin etkisi ile şeklinin bozulmasına, çarpıtılmasına karşı bir direnç anlamında kullanılmaya başlanmıştır (Baltaş ve Baltaş, 2008, s. 419). Günümüzde stresi iki farklı şekilde tanımlayabiliriz. Bu tanımlardan birincisi kişinin çevresiyle olan ilişkilerini tanımlar, diğer bir tanımda ise dış etkenlerden gelen sistem ya da etkiye organizmanın verdiği tepkiyi ele alarak yapılan tanımlardır (Aydın, 2008, s. 3).

### 3. Stresin Belirtileri

Her insanın kendine özgü stres sebepleri ve belirtileri vardır. Kimi insanlar için yaşanan durum normal görülürken başkası için stres sebebi olabilir. Tabi bazı durumlar ortak stres sebebi olarak da gösterilebilir.

Strese karşı verilen tepkiler uzadıkça kronik rahatsızlıkların oluşumuna sebep olur. Stresin sık ve yoğun olması bu hastalıkların oluşumunu hızlandırır. Bu hastalıklar kalp ve solunum rahatsızlıkları gibi fiziksel hastalıklar olduğu gibi, psikolojik rahatsızlıklarda olabilir. İnsanların çevresel ve zihinsel olarak davranışları stres karşısında psikolojik etki olarak kabul etme, geri durma, panik ve korku, bunalım gibi sorunlar oluşabilir. Bunlardan başka dikkat dağınıklığı, konu üzerinde yoğunlaşamama unutkanlık ve takıntılı düşünceler zihinsel sorunlardan bazılarıdır. Anlaşılacağı üzere stresler, farklı durumlarda ortaya çıkarak sorunlarla insanların verimliliğini azaltır, hayat zevkini düşürür ve yakın çevresiyle olan ilişkileri zedeler (Baltaş ve Baltaş, 2008, s. 33).

Baltaşlara göre bireyin stres altında olduğunu gösteren temel belirtiler şunlardır; rahatlıkla ve-rilebilen kararlarda, daha sonra karar vermede güçlük çekilmesi, kişi kendi içerisinde olumsuz duygulara kapılması, davranış biçimlerinde önemli değişiklikler, iyi olanı değil, garanti olanı seçmek, olumsuz durumlarda ortaya çıkan öfke, düşmanlık ve kızgınlık dalgaları, zararlı alışkanlıklara eğiliminin artması, kişisel hata ve başarısızlıkları sürekli düşünmek, fazla hayal kurup, sık sık düşüncelere dalıp gitmek, çevresindeki kişilere aşırı güven ya da güvensizlik, olması gerekenden daha titiz ve daha fazla çalışmak, konuşma ve yazıda net olamama ve kopukluk, görel olarak önemsiz konularda aşırı panik ya da gerçek sorunlar karşısında ilgisizlik ve aldırış etmemek, sağlığa aşırı ilgi, uyku dengesizliği, ölme isteği ve intihar etme düşüncesi (Baltaş ve Baltaş, 2008, s. 35).

### 4. İş Stresi ve Çalışma Performansına Etkisi

Birleşmiş milletlerin çalışma yaşamındaki uzman bir kuruluşu olan Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) 28.04.2003 tarihinden itibaren dünya işçi/çalışan sağlığı ve güvenliği günü olarak ilan edilmiştir. Her sene önem arz eden bir konuyu Uluslararası toplumun gündemine getirmeyi sağladı. 2016 yılında gündemindeki konu ise iş verilerinde stres oldu. Sunmuş olduğu bildirisinde stresin genel tanımlamasını yaparak; farklı ülke ve bölgelerde yapmış olduğu çalışmalarda işe bağlı stresin ve sebep olduğu hastalıkların giderek çoğaldığını bildirdi. Buna örnek verecek olursak Avrupa ülkelerinde 40 milyon çalışanın stresle ve buna bağlı hastalıklarla mücadele ettiği vurgulandı. Ayrıca yapılan araştırmada işe gelememe sebeplerinin 5. ve 6 sırasını iş stresi ve buna bağlı hastalık olduğu bildirilmiştir (Akkurt, 2016).

İş hayatında yaşanan işçi-işveren arası rekabet ekonomideki belirsiz ve güvensiz durum iş hayatında strese sebep olan faktörlerdendir. Yaşanılan bu stres çalışanların verimliliğini olumsuz yönde etkilemektedir. Çalışanlar arası ve yöneticilerle olan çatışmalar, iş yükünün fazla olması

çevresel desteğin az oluşu, beklentilerin belirsizliği ve zaman baskısı da olabilir. Ayrıca çalışanların yapılması gereken işler konusunda gerekli eğitimlerin verilmemesi bazı işlerde yeteneklerinin etkisiz olması strese sebep olabileceği düşüncesindedir (İştar, 2012, s. 2). Çalışma hayatında strese sebep olan faktörlere bakıldığında en önemlisi yapılan işin özelliği, çevresel ve fiziksel etkenler ve çalışanlar arası ilişkiler ve motivasyon olduğu görülmektedir (Şenyiğit, 2004, s. 103). Strese bağlı olarak kişilerde psikolojik ve fiziksel birçok hastalıkların ortaya çıkmakta ve bunlar çalışma ortamında performansı olumsuz yönde etkilenmesine ve davranış bozukluklarına neden olmaktadır (Ünal, 1999, s. 365).

Çalışma ortamına bağlı stres sebepleri içerisinde fazla iş yükü altında çalışmanın önemi büyüktür. Fazla iş yükü niteliksel ve niceliksel olabilir. Niceliksel iş yükü hem psikolojik hem fiziksel olarak iş yerinde güçlü stres etmenidir. Belli bir zamana kadar yetişmesi gereken işler bağımsız bir stres kaynağıdır. Yoğun iş yükü altında çalışan bir kişi yanında pasif durumda çalışan birinin olması psikolojisini bozabilmektedir. Kaza olabilme riski, sağlık açısından tehlikeler ayrıca birer stres kaynağıdır (İştar, 2012, s. 4). Bir iş yerinde çalışma ortamı çalışanları tatmin etmiyorsa çalışanlar fiziksel ve ruhsal açıdan olumsuz etkilenir. Yaşanmış olan bu durum kişilerin kendilerini olumsuz algılamasına yersiz davranışlarda bulunmasına ve kurumdan yararlananlarda sorunlar yaşamasına sebep olabilmektedir (Aktaş, 2001, s. 26).

Çalışma dünyasında kişileri kaygılandıran, gücendiren, paniğe kapılmasına neden olan, gelecek beklentilerin de olumsuz düşüncelere sevk eder. İkili ilişkilerde kavgalara sürükleyici iş yeri olanaklarının yanında, kişinin beden sağlığını tehdit eden çalışma koşulları, yapılan işlerde bitkinlik ve isteksizlik gibi olumsuz tepkilere sebep olan tüm faktörler organik ve psikolojik zedelenmelere neden olur. Çalışan kişilerin stresle karşı karşıya kalması kaçınılmazdır. Çalışma ortamında sağlıklı ilişkilerin kurulabilmesi kaliteli hizmetin verilebilmesi ve verimli çalışma koşullarının oluşturulabilmesi karmaşık örgüt kültürlerinde, stresin kişisel ve örgütsel sebeplerin araştırılıp, anlaşılmasına bağlıdır. Bu nedenle stres insan sağlığını ve çalışma verimliliğini olumsuz etkileyebilmektedir (Okutan ve Tengilimoğlu, 2002, s. 15).

Bir ekibin başarılı olabilmesi için önemli şartlardan biri çalışanların işini sevmesidir. Çalışma isteği yok olmuş çalışanlarda oluşan bir ekip den verim beklemek yanlıştır. Bu tarz çalışanlar işini aksatmakta, fazla hata yapmakta, başka birimlerde çalışmayı istemekte ve sorumsuz takılmaktadır. Çalışma arkadaşları ile ilişkileri azalmakta ve anlaşmazlıklar çoğalmaktadır. Bu durum ekip içerisinde stres yaratmakta olup giderek büyümektedir. Yaşanılan bu stres kısır döngüye sebep olup verimsizleştirmektedir (Aksoy ve Kutluca, 2005, s. 458).

## 5. Olumlu ve Olumsuz Stres

Şu bir gerçek ki, sağlıklı yaşamak için “stresi olmayan bir hayat dileyerek”, stresin zararlarından ve olabilecek tehlikelerden uzak duramayız. Çünkü strese sebep olan pek çok şey hayatın her anında var olduğu gibi, var olan bu stres yapıcılarının bazıları başarı için gerekli olan dinamizmin ve gelişmenin sebebidir (Baltaş ve Baltaş, 2008, s. 226). Stresten olumlu ya da olumsuz etkilenmek, çoğu zaman kişinin kendisine bağlıdır. Çünkü stresin etkisi, kişiyi psikolojik ve bedenen rahatsız eden bir unsur olabildiği gibi, yaşamın zorluklarıyla başa çıkabilme, enerji veren bir güç de olabilir (Kaba, 2019, s. 63). Aktaş’a göre kişiyi motive eden ve faaliyete geçiren olumlu bir özelliğinden de bahsedebiliriz. Stresin olumlu tarafı seviyesiyle ilgilidir. Yaşanılan bu stres kişiyi daha hazır ve daha yeterli hale getirmeye yönelir (Aktaş, 2001, s. 26).

Stres çoğu zaman olumsuzluk olarak ifade edilse de aynı zamanda uyarıcı olabileceği, zorlanma ve değişim durumlarında önemli bir insan tepkisi olarak görev alabilmektedir. Belirtildiği

gibi sağlıklı kaygı çalışma gücünü artırırken, aşırı baskı zorlanmalar üzücü olabilir ve iş gücünün kayıp edilmesine sağlığın bozulmasına sebep olabilir (Ünal, 1999, s. 365).

Cüceloğlu'na göre stres çalışılan her durumda olumsuz etki değildir. Başarı elde edilmek isteniyorsa için azda olsa stres gereklidir. Fakat çatışmaya yol açan iş ortamındaki stres faktörlerinin azaltılması veya yok edilmesi gerekmektedir. Buda gösteriyor ki stresin her durumda olumsuz olduğu görüşü doğru değildir. Diğer bir ifadeyle stresi zihinsel, fiziksel ve duygusal kaynaklarımızı yok eden psikolojik bir durum olarak görürüz ki bu genellikle stres konusunda yetersiz bilgimizden kaynaklanır. Stres sınırını aşmış, fazla bir stresin insanlar için pozitif yanları yoktur ve çeşitli psikolojik ve fiziksel hastalıklara neden olur. Ancak stres sınırı ve pozitif stres seviyesinin varlığı da hafife alınmamalıdır. Kişiden kişiye değişen olumlu seviyedeki stres etkin bir işleyiş için gerekli olan bireyin içinde var olan enerjinin ortaya çıkmasının en önemli aracıdır. Kontrol edilebilen ve stres sınırını aşmayan koordine edilebilir bir stres bireyde var olan yeteneklerin açığa çıkmasında katalizör bir etkisi yapar (Aytekin, 2009, s. 3).

### 6. Stresle Başa Çıkma Yöntemleri

Bireyin yaşamış olduğu stres anında, insan vücudu istem dışı tepki vermeye başlar; kalp ve nefes fonksiyonları hızlanır, kas kasılmaları başlar ve terler. Kısacası vücuda, savunma hali başlar. Bu savunma haliyle yani stresle baş edebilmek mümkündür. Kişinin yaşamış olduğu stresin büyük bir kısmı, olayın veya durumun kendisinde değil o olaya veya duruma yüklediği anlamdadır (Kaba, 2019, s. 63).

Sınırları belirlenerek ölçütlerine dikkat edilen stresin, kişiler üzerinde bedensel, psikolojik ve davranışsal açıdan sorun olarak görülmediği normal karşılandığı görülmüştür. Stresin sınırlarını belirlemek ve aynı zamanda stresle baş edebilmek veya stres yönetimi anlamına gelmektedir (İştar, 2012, s. 18). Stresle başa çıkma kişinin kendi içinden veya çevresinden gelen baskılar sonucu vermiş olduğu mücadeledir. Çoğu kişiler stresle başa çıkabilmek adına olumsuz yöntemlere (alkol, sigara kafein alma, aşırı yeme v.) başvurmaktadır. Bu yöntemler vücuda zarar verip daha fazla strese yol açabilmektedir. Daha yapıcı başa çıkabilme yöntemleri beden ve ruh sağlığı için daha olumlu etkilere sahiptir. Bu etkiler; fiziksel egzersizler, aile ve arkadaşlarla olan sosyal gruplar, tatil, hobiler ve danışmanlık faktörlerini sayabiliriz (Örücü, 2021, s. 13). Stresle baş edilirken herkes için geçerli olan ortak bir çözümleme şekli yoktur. Her bireyin strese maruz kalan açık bir noktası vardır. Bundan dolayı kişiler kendi yapılarına uygun yöntemler bulup deneyerek kendi stres yönetimlerini ellerine almalıdır (Güçlü, 2001, s. 91). Baltaş'a göre kişiler stresle baş edebilmede stres yaratan durumlardan kaçma, duygu ve düşüncelerini paylaşmak, rahatlama tekniklerini kullanma kendini güçsüz hissettiği durumlarda kişilere güçsüzlüğünü belli etmemeye çalışma, güçlü olma, dua etme yöntemlerini yaygın kullanmaktadırlar (Ünal, 1999, s. 365). Quick ve ark. (1998) yapmış oldukları araştırmada iş yerinde stres önleyici stratejiler olarak belirtilenler şunlardır; yapılacak işin ve görev dağılımlarının yeniden planlanması, görev analizi, amaç belirleme, kariyer gelişimi, ortak düşünceye saygı duyan yönetim anlayışı, çalışma ortamının düzenlenmesi, çevre desteğinin artırılması, (Quick, Quick ve Nelson, 1998, s. 20).

### 7. Araştırmanın Modeli

Araştırma nitel bütüncül tek durum desenli betimsel bir durum çalışmasıdır. Nitel desenli bir araştırma olan bu araştırmanın paradigması yorumlayıcıdır, çünkü yorumlayıcı paradigma nicel araştırmalardan farklı olarak hipoteze dayalı öngörme, kontrol, ölçme ve kanıtlamaktan ziyade bireylerin öznel ve öznel arası görüşlerini anlamaya ve yorumlamaya dayanır ve ontolojik ola-

rak da hermenötiktir (Gunbayi ve Sorm, 2018, s. 61). Bromley'e (1986) göre durum çalışması araştırmalarının hepsi, aynı dikkat çekici özellikle başlar: bir tek durumu veya daha çok durumu detaylı bir şekilde incelemeler yaparak anlamlandırarak ortaya çıkarma isteğidir (Yin, 2017, s. 4). Dönemsel bir olgu konusunda kendi gerçekleri bağlamında özellikle olgu ve türler arasındaki sınırlar net bir şekilde belli değilken yapılan ampirik bir sorgulamadır (Yin, 2017, s. 4). Yakınlık, ortamdaki davranışı ve anlamı konusunda yeni bilgilerin öğrenilmesine dayalı, önemli ve derinlemesine anlamaya çalışarak, durumları anlaşılır bir şekilde irdeleyerek ortaya çıkarmayı amaçlar. Durum çalışması araştırması diğer özelliklerine göre, bağlamı ve araştırılan durum ve durumlarla olan ilişkisi, karmaşık olan koşulların durum ve durumlarını anlamının ayrılmaz bir parçası olduğunu varsayar (Yin, 2017, s. 4).

Durumlar farklı şekillerde karşımıza çıkabilir. Şahıs, kurum ve bir grup ortamı çalışma yapılabilecek durumlar için örnek oluşturabilir. Durum çalışmaları hem nicel hem de nitel çalışmalarla yapılabilir. Bu tür iki çalışmanın amacı da yapılan araştırmaya ilişkin sonuçları ortaya koymaktır. Nitel durum çalışmasının en belirgin özelliği bir veya birçok durumun derinlemesine incelenmesidir. Durum çalışmasına etki eden faktörler (ortam, bireyler, olaylar, süreçler, vb.) bir bütün halinde araştırılır. Araştırmada durumu nasıl etkilediği ve durumdan nasıl etkilendiği odak noktasıdır. Çalışma yapılan durum üzerinde meydana gelen değişiklikler ve yaşanan süreçler önem arz ediyorsa uzun soluklu bir çalışma söz konusu olabilir (Yıldırım ve Şimşek, 2016, s. 73). Shuttleworth' (2008) göre durum yapılan araştırmanın nasıl yönetileceğinin ve veri toplama sürecinin koordine ederek ve tasarlanması önemlidir (Ozan Leymun, Odabaşı ve Kabakçı Yurdakul, 2017, s. 373-374). Yin (2014) durum çalışma aşamalarını şekildeki gibi tanımlamaktadır (Ozan Leymun, Odabaşı ve Kabakçı Yurdakul, 2017, s. 373-374).

### Şekil 1: Durum Çalışması Süreci

Planlama → Tasarlama → Hazırlık → Toplama → Analiz → Paylaşma

Durum çalışması sürecinde ilk adım planlama aşamasıdır. Bu basamakta sorular oluşturulur, durum çalışmasının bu çalışma için uygunluğu gözden geçirilerek karar verilir, uygunsa gerekçeler belirtilir. Daha sonra ise sınırlılıkları ve üstünlükleri belirlenmektedir. Planlamadan sonraki tasarım aşamasında durum türüne karar verilerek bu türe uygun analiz birimleri ya da durumlar belirlenir. Sonraki aşamada ise hazırlıklar yapılır. Araştırmacının becerileri kontrol edilerek eğitim verilir. Durum çalışması protokolü belirlenir. Birey veya kurumlardan gerekli izinler alınır. İzinler alındıktan sonra pilot çalışma yapılarak hazırlık aşaması tamamlanır. Bir sonraki aşama olan toplama aşamasında ise durum çalışması protokolünü uygulayarak, birden fazla kaynaktan, birden fazla yöntemle veri toplanmaktadır. Araştırmacı veri çeşitlenmesi yaparak bunların kanıtlanabilirliğini kaynak altına almaktadır. Bir sonraki aşama olan analiz aşamasında ise analizler yapılarak yapılan analizlerin ispatlanabilir olabilmesi için karşıt görüşler toplanır, objektif ve nesnel bulgular sunmak için kendi yorumlarından ayırarak sunmaya çalışır. Son olarak paylaşma aşamasında sonuçlar kanıtları ile sunulmaktadır. Sunulan bulgularda araştırmaya katılanların gizliliğinin korunması esas alınmaktadır (Ozan Leymun, Odabaşı ve Kabakçı Yurdakul, 2017, s. 373-374).

## 8. Veri Analizi

Durum çalışmaları kişiyi ya da konuyu durum olarak ele alıp çalışmaktadır. Yapılan bu çalışmalar psikolojide insan davranışlarıyla ilgili alan yazılarına büyük katkılar sağlamaktadır. Ayrıca bireyin durumları, eğitim ve yönetim gibi diğer alanlarında ayrılmaz bir parçasıdır (Yin, 2017, s. 51).

Yapılan durum çalışmalarında birçok veri toplama yöntemi kullanılmaktadır. Kullanılan veri analizleriyle yapılan araştırmaları teyit ederek güvenilir sonuçlar elde edilebilir. Araştırma sonucunda elde edilen veriler birbirinden farklı olacağı için genelleme yapılabilmesi söz konusu değildir. Nitel araştırmalarda durum çalışması sık kullanılan bir yaklaşımdır. Durum çalışmalarında tekli durum ve çoklu durum çalışmaları gibi çalışmalar yapılmaktadır (Yıldırım ve Şimşek, 2016, s. 73-74).

Veri analizi nitel araştırmalarda çeşitlilik, yaratıcılık ve esneklik anlamına gelmektedir. Nitel araştırmalar kendi içerisinde birtakım özellikler taşımakta olup, veri analizi yöntemi de bazı yeni yaklaşımlar gerektirir. Bu sebeple araştırmanın veya toplanan verilerin özelliklerinden yola çıkarak kullanılmakta olan veri analiz yöntemlerini gözden geçirerek yapmış olduğu araştırmasına bir veri analiz yöntemi geliştirmelidir (Yıldırım ve Şimşek, 2016, s. 237). Betimsel durum çalışması geçmişten bugüne en çok kullanılan durum çalışmasından biridir. Bu çalışmalar yaşanan bir durumun sosyal yaşamına çeşitli yaklaşımlarla olayların iç yüzünü anlaşılmasını sağlayabilir (Yin, 2017, s. 49).

Betimsel durum çalışmasına göre elde edilen veriler belirlenmiş olan temalara göre özetlenir ve yorumlanır. Elde edilen veriler soruların ortaya koymuş olduğu temalara göre düzenleme yapılabileceği gibi görüşme veya gözlem sürecinde kullanılan sorular veta gözlemlere göre de aktarılabilir. Görüşülen ya da gözlemlenen bireylerin görüşlerini çarpıcı bir biçimde yansıtabilmek için doğrudan alıntılara sık sık yer verilir. Bu analizdeki amaç elde edilen verileri düzenleyerek ve yorumlayarak okuyucuya sunmaktır. Bu amaç doğrultusunda elde edilen veriler sistematik ve net bir biçimde betimlenir. Yapılan bu betimlemeler neden sonuç ilişkisi içerisinde incelenerek açıklanarak yorumlanır. Ortaya çıkan sonucun ilişkilendirilmesi anlamlandırılması ve ileriye yönelik tahminlerde bulunulması araştırmacının katacağı yorumun boyutuna bağlıdır (Yıldırım ve Şimşek, 2016, s. 240).

Nitel bütüncül tek durum desenli betimsel bir durum çalışması olan araştırmamızda; Eğitim Bilimleri Enstitüsü Müdürlüğüne verilen dilekçe ile Enstitü aracılığıyla Fakülterele yazılan onay yazıları sonucu görüşme onayı alınmış, katılımcı izin formu düzenlenerek, yarı yapılandırılmış açık uçlu problem cümleleri oluşturulup katılımcılarla minimum 15'er dakikalık kayıtlar alınarak görüşmeler yapılmıştır. Ses kaydı yapmaktaki amaç; görüşmede ortaya çıkacak verileri daha doğru analiz ederek zaman kazanabilmek içindir. Ses kayıt cihazının kullanımı için katılımcılardan izin alınmıştır. Görüşmeler araştırmacı tarafından yönetilerek, görüşmelerde katılımcılara zaman kısıtlaması uygulanmamış olup katılımcılara bu bilgi aktarılmıştır. Sorulan sorulara katılımcıların doğru ve gerçek cevaplar verebilmesi için görüşme yapılan personellere verilen cevapların gizli tutulacağı, isimlerin açıklanmayacağı, cevapların yüksek lisans tezi için kullanılacağı ve üçüncü kişilerle paylaşılmayacağı bilgisi verilmiştir. Bu nedenle görüşme sakın bir yapıda ilerlemiş, araştırmacı ve araştırmaya katılan personeller arasında güven ortamı oluşmuştur. Ses kayıt cihazındaki bu görüşmeler daha sonra Word ortamında metne çevrilmiştir.

Görüşme kayıtları ve doküman incelemesinin ardından elde edilen veriler ilk olarak kodlanmış ve bu kodlar arasındaki temalar belirlenmiştir. Bu aşamada nitel veri analizi paket programı NVIVO 10 kullanılarak (Kelle, 1995, s. 33) veriler analiz edilmiştir. Temalar sonucunda elde edilen bulgular araştırmacı tarafından yorumlanmıştır. Araştırmaya katılan personellerin isimleri gizli tutulacağı beyanından dolayı araştırmacı isimleri yerine yapılan kodlamalar kullanılmıştır. Araştırma içinde yapılan kodlamalar aşağıda belirtilmiştir.

- Araştırmaya katılan 1. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 2. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 3. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 4. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 5. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 6. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 7. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 8. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 9. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 10. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 11. fakülte idari mali işler personeli
- Araştırmaya katılan 12. fakülte idari mali işler personeli

## 9. Bulgular

### 9.1. Birinci Alt Probleme İlişkin Bulgular

Araştırmanın birinci alt problemi olan “İdari Mali İşler Personeli Olarak İş Stresini Nasıl Tanımlarsınız?” sorusuna ilişkin görüşlerden elde edilen bulgulara yer verilmiştir. Bu bulgular İdari Para Cezası, İş Kolları Değişikliği, Günlü Süreli İşlemler şeklinde alt temalar altında temalandırılarak, aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 1: Katılımcıların İş Stresine İlişkin Görüşleri ile İlgili Temaların Dağılımı**

İş Stresi Alt Temaları	KA	KB	KC	KD	KE	KF	KG	KH	KI	Kİ	KJ	KK
Soruşturma ve İdari Para Cezası		√	√	√		√	√	√		√	√	√
İş Kolları Değişikliği		√					√		√			
Günlü Süreli İşlemler		√	√		√		√	√		√	√	
Yalnızlık ve Yetersizlik			√			√	√					√

Tablo 1 incelendiğinde, katılımcılara göre iş stresi nedir diye sorulduğunda; İdari Para Cezası cevabını veren 9 kişi ile ilk sırada yer almaktadır. İş Kolları Değişikliği 3, Günlü Süreli İşlemler 7 ve Yalnızlık ve Yetersizlik 4 cevapları yer almaktadır.

Katılımcıların İş Stresine ilişkin vermiş oldukları cevaplar şu şekildedir;

“ ... Yaptığımız işler açısından cezai yaptırımları olan günlük ivedi işler zamanında yapılmadığında maddi olarak bize cezai yaptırımları olan işlerimiz var. Ve bu yaptığımız işi stresli hale getiriyor... “(KB 1, 1)

“... Benim için tabii ki işin içerisine stres girdiği zaman stres nasıl tanımlarsınız dediğiniz zaman; olumsuz giden bir süreç vardır, işin içerisinde bunların çok ciddi derecede eksi durumları vardır. İş soruşturmaya kadar gidebilir, idari para cezasına kadar gidebilir bunlar ciddi konulardır. İşin içerisinde mali konular olduğu zaman ciddi derecede dikkat edilmesi gerekir ve stres anlamında çok yoğun bir şekilde stres altında kalıyoruz... “(KC 1, 1)

“... İdari mali işler personelinin en büyük iş stresi maddi cezalardan kaynaklı olan yaptırımlar ve bunun akabinde meydana gelen soruşturmalar, örnek olarak vermemiz gerekirse; maaşlardan sonra düzenli olarak yapılan kesenekler günlük süreli evraklardır. Maaşlar yapıldıktan sonraki 10 gün içerisinde bildirimini yapıp, kontrolünü yapıp, sisteme yükleyip üst yazı ile göndermeniz lazım bu yapılan işlemler sırasında meydana gelen maddi hatalar varsa ya da sizden

*kaynaklanan ya da sistemden kaynaklanan hatalar varsa bu strateji birimi tarafından kontrol edilir ve süre içerisinde size dönüş yapılır ama bazen son günde yapılan geri dönüşler sebebiyle geri dönülemez hatalar meydana geliyor ve bu da maddi cezaya yol açıyor... “(KD-1,1)*

*“... Ödemeleri bireysel olarak yapıyoruz, bireysel olarak yapmış olduğumuz ödemeler de kişilere geçecek hesaplar olduğu için çok dikkatli hesaplamaları yapmamız gerekiyor. Geri dönüşü kamu zararı oluyor idari para cezası olarak geri dönüşleri oluyor bu da hem iş anlamında strese çok fazla sebep oluyor hem de motivasyon olarak çalışmamıza etkiliyor... “(KF-1,1)*

*“... Günlü zamanlı işlerimiz var onları yetiştirmedi ve bunları kaçırdığımız anda bana geri dönüşü nasıl olacak zimmet çıkacak mı, soruşturma yiyecek miyim, bunların hepsi gerçekten çok büyük bir stres ... “(KG-1,1)*

*“... Zaman içinde teslim edemezseniz ekonomik olarak birim ve size yük ve borç olarak geri geliyor her şeyi zamanında teslim etmek zorundasınız. Bu nedenle de çok ciddi stres yaratıyor... “(KH-1,1)*

*“... Gününü geçirirsem kesenek bilgi sistemine tekrar yüklerken asgari ücretin direkt dörtte biri olarak hatırlıyorum ceza benim cebimden alırlar... “(KI-1,1)*

*“... İş stresi en baştan parayla uğraşılıyor ordan zaten ilk stresimiz, o yaptığımız tüm işler süreli ve günlük olduğu için burada yaşanan gecikmelerden doğan; direkt SSK boyutu olsun, maliye ayağı boyutu olsun cezai yaptırıma bire bir maruz kalıyoruz bu yüzden olduğunca bütün işlerimiz stresli... “(KJ-1,1)*

*“... Herkes parasını almak istiyor gayet güzel, bu da bizim maddi ve maddiyata dayandığı için eksik ödememeliyim düzgün yapmalıyım sıkıntı çıkmamalı diye kendi kendinizi bastırdığımız için ister istemez hatalar oluyor hataların sonucunda bize ceza olarak dönebiliyor idari cezalara dönebiliyor... “(KK-1,1)*

*“... İdari mali işler ofisinde çeşitli iş kolları var yapılan işe göre iş stresi değişiklik gösterebiliyor... “(KA-1,2)*

*“... Şöyle ki bizim yaptığımız işte dallar çok fazla tek bir işte tek bir maaş yapmıyoruz tek bir ek ders yapmıyoruz o kadar çok dal var ki her birini çok çok iyi yapmak zorundayız, bir kere bu çok iyi yapma olayı bizim üzerimizde çok büyük stres yaratıyor... “(KG-1,2)*

*“... Fakülte mali işleri olarak bizde sözleşmeli personel var, idari personellerin akademik personellerin maaşları, SGK bildireleri, ek dersleri var, yolluklar yani paranın geçtiği her türlü mali iş... “(KI-1,2)*

*“... Maaşta zaman mesela, maaşlar her ayın 6'sında başlıyor maaş değişiklikleriyle ilgili uygulanması, bordroların dökülmesi ve elektronik ortamda imzaların yetiştirilip biri de ıslak imza olarak yetiştirilip hem de gönderilmesi biraz insanı kaygıya sokuyor... “(KA-1,3)*

*“... Mali işler' deki çalışma ortamında yani yaptığımız işler açısından cezai yaptırımları olan günlük ivedi işler zamanında yapılmadığında maddi olarak bize cezai yaptırımları olan işlerimiz var. ve bu yaptığımız işi stresli hale getiriyor... “(KB-1,3)*

*“... İdari mali işler personelinin en büyük iş stresi maddi cezalardan kaynaklı olan yaptırımlar ve bunun akabinde meydana gelen soruşturmalar örnek olarak vermemez gerekirse maaşlardan sonra düzenli olarak yapılan kesenekler günlük süreli evraklardır... “(KD-1,3)*

*“... Bir kere bu çok iyi yapma olayı bizim üzerimizde çok büyük stres yaratıyor zaten, maaşlar günlük zamanlı işlerimiz var onları yetiştirmedi ve bunları kaçırdığımız anda bana geri dönüşü nasıl olacak zimmet çıkacak mı soruşturma yiyecek miyim bunların hepsi gerçekten çok büyük bir stres... “(KG-1,3)*

*“... Mali işler de ki yapılan her iş bir sonraki gün ciddi bir şekilde kanun ve surelere bağlı, her şeyin bir zamanı var o zaman içinde vermezseniz bunun sistemsel problemleri oluyor, zamansal*

*problemleri oluyor o zaman içinde teslim edemezseniz ekonomik olarak birim ve size yük ve borç olarak geri geliyor... “(KH-1,3)*

*“... İş stresini nasıl tanımlarım beni sürekli rahatsız eden ödemelerde gecikmelerde aksama yaşarmıyım, yaşamaz mıyım yaşarsam sonuçları ne olur, sonuçlarına katlanır mıyım... “(KI-1,3)*

*“... İş stresi en baştan parayla uğraşılıyor ordan zaten ilk stresimiz, o yaptığımız tüm işler süreli ve günlük olduğu için burada yaşanan gecikmelerden doğan; direkt SSK boyutu olsun, maliye ayağı boyutu olsun cezai yaptırıma bire bir maruz kalıyoruz bu yüzden olduğunca bütün işlerimiz stresli... “(KJ-1,3) “*

*“... Ve geri dönüşü de olmuyor çoğu zaman, çözmek istediğimizde, bir hata yaptığımızda; kimi işler öyle ve çözüm aşamasında da yalnız kalabiliyoruz, çaresiz hissedebiliyoruz hani stresi böyle tanımlayabilirim... “(KB 1, 4)*

*“... İş stresi çalışan kişinin çalışma gereksinimlerini kendini de yeterli hissetmesi ve sonucunda ortaya çıkan duygusal ve fiziksel tepkilerdir... “(KE-1,4)*

*“... İş stresini çalışma ortamından kaynaklanan mutsuzluk yaptığım iş ile başa çıkamama durumunda ortaya çıkan buhran olarak tanımlarım... “(KF-1,4)*

*“... İster istemez hatalar oluyor hataların sonucunda bize ceza olarak dönebiliyor idari cezalara dönebiliyor ve bu dönemde kimse yanımızda olmuyor yapan öder gibi tepkimeler verdiği için bu da sıkıntılar yaşamaktayız... “(KK-1,4)*

Katılımcılarla yapılan bu görüşmelerde strese sebep olan en büyük etkinin idari para cezaları olduğu görülmektedir. Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı Sigorta Primleri Genel Müdürlüğünün Usul ve Esasları incelendiği zaman; “...4/4/2015 tarihli ve 6645 sayılı Kanunun 48 inci maddesiyle 5510 sayılı Kanunun 102nci maddesinin birinci fıkrasının (i) bendine paragraf eklenmiştir. Söz konusu paragraf ile 5510 sayılı Kanunun 4 uncu maddenin birinci fıkrasının (c)bendi kapsamında bulunan sigortalıların hizmet bilgilerinin 100 uncu madde kapsamında Kurumca oluşturulan yazılım programına bilgi girişi yapması gereken işyerlerince, Kurumca belirlenen süre içinde elektronik ortamda Kuruma hiç gönderilmemesi halinde sigortalı başına aylık brüt asgari ücretin beşte biri, geç gönderilmesi halinde ise sigortalı başına aylık brüt asgari ücretin onda biri tutarında idari para cezası uygulanacağı, ancak idari para cezasının ilgili yılın aralık ayında geçerli olan brüt asgari ücretin yirmi dört katını geçemeyeceği hükme bağlanmıştır... “ (Türmob, 2020, s. 74). İdari mali işler birimi olarak iş kollarının değişiklik gösterdiği ve iş kolları içerisinde bazı işlerin gün ve süreli olması sebebiyle kişilerde stres yarattığı görülmüş olup, aksi giden bir durumda kendilerinde yetersizlik duygusuna kapılıp yalnız hissettiklerini ifade etmişlerdir.

## **9.2. İkinci Alt Probleme İlişkin Bulgular**

Araştırmanın ikinci alt problemi olan, “İdari Mali İşler Personeli Olarak Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Yapıcılar Sizce Nedir?” sorusuna ilişkin görüşlerden elde edilen bulgulara yer verilmiştir. Bu bulgular Çalışma Koşulları, Çalışanlar Arası Uyum, şeklinde alt temalar altında temalandırılarak, aşağıdaki tabloda vermiştir.



**Tablo 2: Katılımcıların Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Yapıcılara İlişkin Görüşleri ile İlgili Temaların Dağılımı**

Stres Yapıcılar Alt Temaları	KA	KB	KC	KD	KE	KF	KG	KH	KI	Kİ	KJ	KK
Çalışma Koşulları			√		√	√	√		√	√	√	√
Çalışanlar Arası Uyum		√	√		√	√						

Tablo 2 incelendiğinde, katılımcılara göre Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Yapıcılar nelerdir diye sorulduğunda; Çalışma Koşulları cevabını veren 8 kişi ile ilk sırada yer almaktadır. Çalışanlar Arası Uyum cevabı ise 2. bir cevap olarak yer almaktadır.

Katılımcıların Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Yapıcılara İlişkin vermiş oldukları cevaplar şu şekildedir;

“... Ya şöyle bir şey var tabii ki fiziki olanaklar konusunda stres yaşanabilir... “(KC-2,1)

“... Fiziki ortamın yetersiz olması, ortamın havalı covid zamanın da havalandırmasının olması çok önemli ... “(KE-2,1)

“... Bunun dışında çalışma ortamımızın konforu evet ışıklandırma havalandırma ve bu tür etkenlerde ortamımızı etkiliyor... “(KF-2,1)

“... İdari mali işler personelinin odasının tek olması gerekiyor aynı odada idareli personele bakan arkadaş öğrenci işlerine bakan arkadaşın olmaması gerekiyor açıkçası, çünkü işimiz dikkat gerektiren bir iş olduğu için dışarıdan gelecek olan bizi engelleyecek olan her türlü sestir ya da oradaki konuşmadır bizi etkiliyor gerçekten bizim tek bir odamız ve mümkünse büyük bir masamız olması gerekiyor ve ortamın ışığı çok iyi olması gerekiyor havalandırmasının çok iyi olması gerekiyor yani fiziki koşulların iyi olması gerekiyor açıkçası... “(KG-2,1)

“... Ortam tamam fiziksel ortam olarak önce sakin bir ortam olması gerekiyor kafanızın karışmaması gerekiyor müdahale edilmemesi gerekiyor aydınlık bir ortamda... “(KI-2,1)

“... Çalışma ortamından benim çalıştığım ortamım bulunduğu yer konum itibarıyla iyi diyemeyiz zaten tamamen gürültülü bir ortam insan akışının çok yoğun olduğu bir ortam böyle olunca bağırda çağırda ya da sürekli soruların sorulması o nerede bu nerede şu oda nerede sorular ile karşılaşmış işe vermiş olduğunuz dikkatin dağılması sonuçta... “(KI-2,1)

“... Sürekli bizim yapmış olduğunuz hesap kitap işi burada en ufak bir iş içerisine çalışırken kafanızın dağılması birinin gelip danışma gibi sana soru sorması ya da telefonla gereksiz bir konuyu benim böyle bir derdim var deyip dikkatinin dağılmasına sebep veriyor yani çalışma ortamının sessiz sakin bir yer olmalı olması gerekir mali işler olarak en azından ... “(KJ-2,1)

“... Şöyle bir şey idari mali işlere çat kapı girilmemesi gerekir hesap kitap işleri yapıldığı için sessiz bir ortamın olmalı ama öyle şeyleri yaşıyoruz ki bir hesaplama içerisindeyiz kapı çalınıp bir şeyler söylenip gidilebilir lay lay lom ortamlar olup geyik yapmaya gelenler de olabiliyor insanlar daha çok dikkatli olmalı girerken çıkarken daha çok dikkat edilmeli ortam elverişli olmalı ışık ses ferah bir ortam olmalı ki biz daha rahat çalışabilirim ben böyle olduğumu düşünüyorum... “(KK-2,1)

“... Yani biz aslında başka birimlerle de çalışa biliyoruz bir iş birliği gerekebiliyor başka kurumlarla da çalışıyoruz ama daha çok kendi fakültemizde diğer birimlerle iş birliği gerektiğinde onları işi anlatmak onların anlamasına kavramasını beklemek ciddi sıkıntılar yaşayabiliyoruz bu konuda çünkü farklı işler oluyor ve sonunda onu da ben yapayım deyip işi yüklenebiliyoruz... “(KB-2,2)

“... Onun dışında çalışan arkadaşlarla ilgili elbette uyumsuzluklar oluyor... “(KC-2,2)

“... Çalışan arkadaşlarımızla uyumumuzun iyi olması... “(KE-2,2)

“... Çalışma ortamında çalışma arkadaşlarımızla uyum çok önemli çünkü günümüzün büyük bir çoğunluğunu işyerinde geçiriyoruz dolayısıyla hani sabah kalktığımızda severek işe gelmek çok farklı istemeyerek mutsuz bir şekilde gelmek çok farklı... “(KF-2,2)

Katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucunda çalışma ortamından kaynaklanan stres yapıcılarına ilişkin görüşleri çoğunlukla fiziki koşullar ve çalışanlar arası uyumun önemli unsurlar olduğu görülmektedir.

### 9.3. Üçüncü Alt Probleme İlişkin Bulgular

Araştırmanın üçüncü alt problemi olan, “Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Sizi Nasıl Etkilemektedir?” sorusuna ilişkin görüşlerden elde edilen bulgulara yer verilmiştir. Bu bulgular Uyku Bozukluğu, Psikolojik Gerginlik şeklinde alt temalar altında temalandırılarak, aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 3: Katılımcıların Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Sizi Nasıl Etkilemektedir? ile İlgili Temaların Dağılımı**

Stresin Etkileri Alt Temaları	KA	KB	KC	KD	KE	KF	KG	KH	KI	Kİ	KJ	KK
Uyku Bozukluğu	√	√			√		√	√				
Psikolojik Gerginlik									√	√	√	√

Tablo 3 incelendiğinde, katılımcılara göre Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Nasıl Etkilemektedir diye sorulduğunda; Uyku Bozuklukları cevabını veren 5 kişi ile ilk sırada yer almaktadır. Psikolojik Gerginlik cevabı ise 2. bir cevap olarak yer almaktadır.

Katılımcıların Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stresin Etkisine İlişkin vermiş oldukları cevaplar şu şekildedir;

“... Ben mesela sigarayı bırakmaya çalışıyorum ama bazı zaman dilimlerinde çok aşırı kaygı ve stres yaşadığım zaman maalesef sigara kullanma gibi olumsuz etkileri gözükmekte ya daha gece uyuma sıkıntısı oluşturuyor... “(KA-3,1)

“... Birine ulaşip orada evde halledelim diye rahatlayalım şeklinde aksi halde gece uykularımı zı bile böyle biliyor yani bunu tamamlayamadım yarın son günüydü ya da işte bugün gece 12'ye kadar halletmem gerekiyor gibi öyle... “(KB-3,1)

“... İş stresi olduğum zaman eve gittiğim zaman uyuyamam tabii uyuyamadım zaman ya da aileme yansır bunu aileme yansıtmamaya çalışıyorum... “(KE-3,1)

“... Beni nasıl etkiliyor açıkçası yaptığım iş gün içerisinde işte hani insanlarla olan diyalogu mu çok etkilemesini kendim sağlıyorum bu da kendimi kasmama ve gece eve gittiğimde uyuyamama sebep oluyor bana geri dönüşü böyle yani... “(KG-3,1)

“... Yani bazen olaylar o kadar çığırından çıkıyor ki yönümü buraya vermek bile istemiyorum mümkün olsa arkama bakmadan kaçabilsem diyorum öbür günü düşündüğümde bir sonraki günkü işi düşündüğümde uykuya geçemiyorum “(KH-3,1)

“... Şimdi istese bizlerde kişiler daha çok etkiliyor şöyle konuya burada hakim olmak çok önemli benim için çözüm odaklı işinize dışarıdan müdahale edildiği zaman bu bende baskı olarak nitelendiriyor um strese o zaman giriyorum... “(KI-3,2)

“... Beni germektedir. niye ben burada çalışıyorum tamamen işinden koparırım ortamı terk ederim belki o gün hiçbir iş yapmayabilir “(Kİ-3,2)

“... Etkiliyor şimdi bizim sayımızda yüksek fakülte olarak sürekli ptt gibi telefonlar susmuyor takıldığı konularda sormak öğrenmek istiyor doğal olarak onlar da haklı ama tabii bu bizi geri-  
yor bu sefer iş ortamında gerildiği zaman kafa dağılıyor “(KJ-3,2)

“... Şöyle söyleyeyim çok stresli olduğum anda tabii ki çok geriliyorum psikolojik olarak çok  
yıpranıyorum stresli olduğum anda odamı terk ediyorum “(KK-3,2)

Katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucunda çalışma ortamından kaynaklanan stresin nasıl etkilediğine dair sorulan soru sonucunda uyku bozukluğu ve psikolojik olumsuz sorunlar yaşandı-  
ğı görülmektedir.

#### 9.4. Dördüncü Alt Probleme İlişkin Bulgular

Araştırmanın dördüncü alt problemi olan, “Stres Yapıcılarla Başa Çıkabilme Adına Ne Tür  
Şeyler Yapıyorsunuz?” sorusuna ilişkin görüşlerden elde edilen bulgulara yer verilmiştir. Bu bul-  
gular İşin Tamamlanması, Temiz Hava ve Yürüyüş şeklinde alt temalar altında temalandırılarak,  
aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 4: Katılımcıların Stres Yapıcılarla Başa Çıkabilme Adına Ne Tür Şeyler  
Yapıyorsunuz? ile İlgili Temaların Dağılımı**

Stresin Başa Çıkabilme Alt Temaları	KA	KB	KC	KD	KE	KF	KG	KH	KI	Kİ	KJ	KK
İşin Tamamlanması		√	√			√	√					
Temiz Havada Yürüyüş ve Hobiler					√		√	√	√		√	

Tablo 4 incelendiğinde, katılımcılara göre Stres Yapıcılarla Başa Çıkabilme Adına Ne Tür  
Şeyler Yapıyorsunuz diye sorulduğunda; Temiz Havada Yürüyüş ve Hobiler cevabını veren 5 kişi  
ile ilk sırada yer almaktadır. İşin Tamamlanması cevabı ise 2. bir cevap olarak yer almaktadır.

Katılımcıların Stres Yapıcılarla Başa Çıkabilme Adına Ne Tür Şeyler Yaptıklarına Dair ver-  
miş oldukları cevaplar şu şekildedir;

“... Yani açıkçası dediğim gibi işin bitmesi gerekiyor yani aksi halde biz başa çıkmıyoruz yani  
çıkmayı da düşünmüyoruz yani o iş bitmeden onunla başa çıkılmaz gibi geliyor bize yani bitecek  
ve halletmiş olacağız... “(KB-4,1)

“... Yani bir çözüm yolu bulup o olayı çözmeye bulmaya çalışırım çözüm odaklı olmaya çalışı-  
rım çözene kadar da üstünde giderim “(KC-4,1)

“... Benim için işin bitmesi çok önemli işi dar zamanlarda değildi geniş zamanlarda yayararak  
yapıyorum... “(KF-4,1)

“... Elimde birkaç tane iş varsa bir tanesini bırakıp diğerine odaklanmaya çalışıyorum ama  
benim yapımdan da kaynaklı o gün o işi bitirmek zorundayım yani ben o da bende stres yaratı-  
yor mesela... “(KG-4,1)

“... Kafamı dağıtmak için bir sigara içerim az bir yürüyüş yaparım kendimi rahatlatmak için  
volta atarım... “(KE-4,2)

“... Bir şey o an konsantre oluyorum yüzde seksenini bitiriyorum ondan sonra biraz ara veriyö-  
rum dışarı çıkıyorum nefes alıyorum... “(KG-4,2)

“... Mümkün olduğu kadar doğaya çıkıp yürüyerek biraz fotoğraf çekiyorum radyo tiyatroları  
dinliyorum çok severek kitap okumayı seviyorum konudan kafamı bu şekilde uzaklaştırmaya  
çalışıyorum... “(KH-4,2)

“... Yani insanın en iyi kendi kendine yapmış olduğu stresi dağıtacak eylemler yani bir çay  
içerim biraz dolaşırım koridorda ... “(KI-4,2)

“... Biraz önce de dediğim gibi baktığımız kafanız dağıldı iyice gerildiniz çünkü kendiniz odaklanamıyorsunuz yaptığımız için ya bir kahve alıp aşağı iniyorsunuz 5-10 dakika kafayı dağıtma diye bir temiz havada dolaşım geliyorsunuz ...”(KJ-4,2)

Katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucunda stres yapıcılarla başa çıkabilme adına neler yapıldığına dair sorulan soru sonucunda yapılan işin tamamlanana kadar o stres den kurtulamadıkları ancak işin tamamen bittik den sonra bir rahatlama olabileceği söylenmektedir. Bazı katılımcılarında vermiş olduğu başka bir cevap da ise iş ortamından uzaklaşarak açık havaya çıkıp yürüyüşler yaptıkları cevabını aldık.

### 9.5. Beşinci Alt Probleme İlişkin Bulgular

Araştırmanın beşinci alt problemi olan, “Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Yapıcıları Neye Benzetiyorsunuz?” sorusuna ilişkin görüşlerden elde edilen bulgulara yer verilmiştir. Karanlık Ortam, Görünmeyen Bir Yük, Doğanın Kanunu, İnsan Kamburu, Levrek Balığı, Bedene Giren Virüs, Dozer, Demokrasi Kılıcı, Stres Topuna, Cebimde Gezen Toplu İğne, Döviz Kuru, Pimi Çekilmiş Bir Bomba şeklinde alt temalar altında temalandırılarak, aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 5: Katılımcıların Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Yapıcıları Neye Benzetiyorsunuz? ile İlgili Temaların Dağılımı**

Stres Metaforları	KA	KB	KC	KD	KE	KF	KG	KH	KI	Kİ	KJ	KK
Karanlık Ortam	√											
Görünmeyen Bir Yük		√										
Doğanın Kanunu			√									
İnsan Kamburu				√								
Levrek Balığı					√							
Bedene Giren Virüs						√						
Dozer							√					
Demokrasi Kılıcı								√				
Stres Topu									√			
Cebimde Gezen Toplu İğne										√		
Döviz Kuru											√	
Pimi Çekilmiş Bomba												√

Tablo 5 incelendiğinde, katılımcılara göre Çalışma Ortamından Kaynaklanan Stres Yapıcıları Neye Benzetiyorsunuz; diye sorulduğunda; Karanlık Ortam, Görünmeyen Bir Yük, Doğanın Kanunu, İnsan Kamburu, Levrek Balığı, Bedene Giren Virüs, Dozer, Demokrasi Kılıcı, Stres Topu, Cebimde Gezen Toplu İğne, Döviz Kuru, Pimi Çekilmiş Bomba cevabını veren 12 kişi ile ilk sırada yer almaktadır.

Katılımcıların Stres Yapıcılarla Başa Çıkabilme Adına Ne Tür Şeyler Yaptıklarına Dair vermiş oldukları cevaplar şu şekildedir;

“...Kendine içine çeken karanlık içindeyiz ve oradan çıkmaya çalışan ben gibi... Yani işlemleri yaparken kafanızda kurgularken karanlık bir şeyi geliyorsunuz ve bütün bunlarla uğraşırken sanki karanlıkta kendi kendinize dövüşüyor gibi oluyorsunuz ve o karanlıktan çıkacak bir yolla arıyorsunuz veya O yola gidene kadar biraz kendinizde mücadele etmeyi öğreniyorsunuz gibi...” (KA 5, 1)

“... Yani bu şeye benziyor sanki biraz böyle elinize bir bardak taşıyorsunuz içinde yarım bardak su var diyelim onu bir saat taşıdığımızda oyarım bardaklık bir su olmaktan çıkıyor belki bir kilo ağırlığına ulaşır yarım gün taşırsanız 10 kilogram ağırlığında bütün gün taşırsanız 1 tona ulaşabilir yani zaman geçtikçe katlanarak ağırlığımı hissettiren yani bu şekilde bir benzetebilirim yani insanın bu ağırlığı taşıdıkça koluna ağırlık vermeye başlar sonra belki kolunu hasta eder görünmeyen bir yük gibi düşünüyorum “(KB-5,2)

“... Genelde böyle bazı şeyler üst üste gelir genelde de bu sanki doğanın kanunu gibi bir şeydir de bu dolayısıyla bir yağmur başlar gök gürler şimşek çakar sağanak başlar arkasında bir fırtına bir türlü arkası gelmez ya ne o bir tane kadar sanki sağanak yağmur altında kalmışım hiçbir yer yok kendimi koruyacak bir alan yok ne zaman ki iş çözümler yağmur durur stres biter stres de aynen yani bir sağanak gibi... “(KC-5,3)

“...Kambura insan kamburuna ertesi güne erteledikçe sırtımızdaki yük artıyor belirli bir süre sonra sırtımızdaki o kambur beyninizdeki kambur oluyor bu da çeşitli sağlık sorunlarına sebep oluyor yani kambura benzetebiliriz bu da bir sağlık sorunu... “(KD-5,4)

“... Çalışma ortamından kaynaklanan stresi büyük bir levrek benzetirim çünkü bu balığı yakaladığım zaman büyük bir strese atarım iş olarak levrek balığı yakalamak zordur işi bitirince rahatladığım için büyük balığı da tutunca rahatladığım için kendimde büyük bir mutluluk hissedeceğim için stresle başa çıkarım... “(KE-5,5)

“... Ben işi bedenimize benzetiyorum stresi de bedenimize giren virüse benzetiyorum yani bedenimize virüsler ne kadar fazla girerse bir süre sonra beden artık sağlığını kaybetmeye başlıyor yani beden derken bu sadece bedenimiz değil beynimizde yani psikolojimiz de sağlığını kaybetmeye başlıyor yani virüsleri benzetiyorum vücudumuza girdikçe bir süre sonra vücudumuz artık hırpalayan maya ve eski dinamiklerini kaybetmeye başlıyor ... evet ben iş stresini virüse benzettim daha doğrusu biz stresle maruz kaldıkça iş ortamında çok fazla stresli çalıştıkça ne oluyor işte psikolojimiz artık eskisi gibi sağlam olmuyor mutsuz oluyoruz sürekli bir mutsuzluk içerisinde günümüzü bitiriyoruz... “(KF-5,6)

“... Yani ben gerçekten eve giderken üzerimden bir dozer geçmiş gibi hissediyorum ben dozere benzetiyorum ....tabi yani biraz omuzlarım çökmüş boynum ağrıyor kollarım çok ağrıyor işte gözlerim çok acıyor çünkü bilgisayara çok bakmak zorunda kalıyorsun gün içinde... “(KG-5,7)

“... Valla demokrasinin kılıcı gibi görünüyor tepemizde dönüp duruyor yani ha indi ha inecek düşünüyorsunuz sürekli olarak yani bu işlerde hiçbir şekilde bu düzene girecek götürüyoruz diye bir şey yok tepemizde dönüyor sürekli tehlike olarak dönüyor sürekli tehlike altındasınız yani o işlerin zamanında yetişmemesi gibi yapılamaması konusunda bir tehlike altındasın dediğim gibi bunların sonucu olumsuz etkiliyor sizi... “(KH-5,8)

“... Kocaman bir stres topuna topa benzetiyorum... “(KI-5,9)

“... Cebimde gezen toplu iğne bir çatal iğne diyebilirim toplu iğne daha şeydir çatal iğnenin açılmaz riski daha azdır toplu iğne sürekli açıktır ve batar ve baktıkça da bu beni sürekli rahatsız eder o toplu yine benim cebimden çıkacak olan bir paradır cebinden çıkacak olan para benim çoluğumun çocuğumun rızıkıdır benim çoluğumun çocuğumun rızıkı boşu boşuna heba etmektense daha dikkatli olmaya çalışırım o toplu iğnenin de cebimde gezmesini isterim... “(Kİ-5,10)

“... Bir döviz kuru gibi bir borsa gibi yükselişe geçtiği zaman seviniyorsunuz düştüğü zaman üzülüyorsunuz bu da aynı yani iyiyken işleri gider iyi giderken hiçbir sıkıntı yok yarın bir cezai işlem ile karşılaştığımız zaman bunun yaptığına ne şekilde bize döneceğini bildiğimiz için aynı işte borsanın bir iniş çıkışlar gibidir yani bu iniş çıkış bizle iyi yönde mi ne şekilde yani çıkış

*normal sorunsuz bir şekilde bütün seyrederse bir sıkıntı yok ama bir geriye dönük bir mahkemeye kararsa vesaire gibi gelindiği zaman yani ya da hiç ummadığımız bir atlamış da olabilir herhangi bir konuyu atlamamaya çalışıyoruz ama o an atladığımız zaman bir maliye ya da sigorta kolunda cezayı yaptığımız ya da bir IPC düştüğümüz zaman gidiyoruz işte çözmeye çalışıyoruz çözersek mutlu oluyoruz çözemezsek ödemezsek sonuçta hepimiz biz devlet memuruyuz bu yaptığımız işin ekstra bir bedelini almıyoruz o kadar risk yaşıyoruz bunun karşılığında bir bedel alma en azından alsak deriz diğer memurlara göre bizim mali işler çalışan olarak fazla alıyoruz bu cezayı yap yaptırımı oradan kurtarıyoruz diyebilirsiniz... "(KJ-5,11)*

*"... Yani ben bir pimi çekilmiş bombayı benzetiyorum her an patlamaya hazırız bomba gibi o bize çağırıyor biz ona çarpıyoruz kimlerde patlarsa gibi bir şey oluyor aslında... "(KK-5,12)*

Katılımcılarla yapılan görüşmeler sonucunda çalışma ortamından kaynaklanan stres yapıcıları neye benzetirsiniz soruna verilen cevaplarla yapılmış olunan benzetmeler gösteriyor ki yoğun bir stres altında çalışıldığı, insan bedenini ve psikolojisini olumsuz etkilediği görülmektedir. Yapılan işin parasal işlemlere dayalı olduğu için ve yapılan bu işlemlerin kişilerin maddi yönlerine etkilemesi sebebiyle çalışanlarda sorumluluk duygusundan dolayı stres yarattığı görülmektedir. Yapılan işlemlerin aksi durumlarında idari para cezası olarak karşılığı olması veya idari soruşturmalarla karşı karşıya kalınması sebebi de çalışanlarda stres yarattığı görülmektedir. Katılımcı KH yapmış olduğu benzetmede olduğu gibi "Demokrasinin Kılıcı" yapılan işlemlerin hata kabul etmediği yapılan hata sonucunda sehven diyerek düzeltilmesinin çok zor olması sonuç yaptırımlarının yıpratıcı olduğu ifade edilmektedir.

## 10. Sonuç ve Tartışma

Son zamanlarda sıkça duyduğumuz stres cümlesi kişileri hem fizyolojik hem psikolojik olarak olumsuz yönde etkilemektedir. Çalışanlar üzerinde moral ve motivasyon olarak da olumsuz yönde sonuçlara sebep olmaktadır.

Mali işler çalışanlarının, gerek çalışma ortamı gerekse yapılan işin önemi açısından ciddi sonuçlarla karşı karşıya kalması sebebiyle, çalışanlar üzerinde özellikle psikolojik olarak baskı yarattığı görülmektedir. Yanlış yapılan işler sonucunda çalışanın İdari Para Cezası ya da İdari Soruşturmalarla karşı karşıya kalınması işin stres boyutunu bir kez daha ortaya koymaktadır. İdari Para Cezalarının geri ödemeleri çalışanlara ibraz edilmekte olup şahıslar tarafından ödenmektedir. Bu duruma örnek verecek olursak; fakültelerin son sınıf öğrencilerinin yapmış oldukları staj öğrenimi kapsamında, TÜBİTAK bursiyer öğrencileri, kurum dışından görevlendirilen öğretim görevlilerinin yapılan SGK işlemlerinde sigorta giriş bildirgesi işlemler hakkında; "5510 Sayılı Kanunun 8 inci maddesinin birinci fıkrasında, işverenleri 4 üncü maddenin birinci fıkrasının (a) bendi kapsamında sigortalı sayılan kişileri, 7 nci maddenin birinci fıkrasının (a) bendinde belirtilen sigortalılık başlangıç tarihinden önce, sigortalı işe giriş bildirgesi ile Kuruma bildirmekle yükümlüdür. 8 inci maddenin birinci fıkrasında belirtilen bildirgenin verilmediğinin, mahkeme kararından veya Kurumun denetim ve kontrolle görevli memurlarınca yapılan tespitlerden ya da diğer kamu idarelerinin denetim elemanlarının kendi mevzuatları gereğince yapacakları soruşturma, denetim veri incelemelerden veya bankalar, döner sermayeli kuruluşlar, kamu idareleri ile kanunla kurulan kurum ve kuruluşlardan alınan bilgi ve belgelerden anlaşılması halinde bildirgeyi vermekle yükümlü olanlar hakkında her bir sigortalı için asgari ücretin iki katı tutarında idari para cezası uygulanır." (Türmob, 2020).

Bu çalışmada yapılan görüşmeler sonucunda, Mali işler çalışanlarına yapmış oldukları işlerde

daha öz güvenle ilerleyebilmesi, ya da yapılan işleri hatasız yürütebilmeleri için yılın belirli dönemlerinde ya da işlem değişikliklerinde hizmet içi eğitim verilmesi gerektiği görülmektedir. Çalışanlar işlem değişikliklerinde farklı fakültelerde olsalar bile kendi aralarında ekip ruhu ile iletişim halinde işlerin üstesinden gelmeye çalışmaktadırlar.

Çalışanlara verilen hizmet içi eğitimlerde verimliliği artırmak, çalışanların moral ve motivasyonunu yükseltmek, çalışanların dikey yükselmesini sağlamak, yapılan işten veya çalışma ortamından kaynaklanan rahatsızlıkları en aza indirmeye çalışmak, iş ortamında canlılığı artırmak, yöneticilerin denetimini kolaylaştırıp, yükünü azaltmak amaçlanmaktadır (Selimoğlu ve Yılmaz, 2009, s. 1-11).

Mali işlerde yapılan işlerin genelde hesap ve dikkat gerektiren işler olması sebebiyle iş ortamının da motivasyonu arttıracak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

Çalışanlar, yaşamış oldukları stresi kendi yöntemleri ile çözmeye çalışarak daha az hata ile işlemleri sonlandırıp olumsuz sonuçlardan kaçınmaktadırlar.

Ayrıca Mali İşler alanında yapılan işlerin stresli olması sebebiyle, fakültelerde bu alanda çalışmak isteyen kalifiye eleman sayısının çok az olduğu dile getirilmiştir. Mali işler içeriği bakımından önemli bir birimdir. Mali işlerin hatasız yapılabilmesi için nitelikli meslek çalışanlarına ihtiyaç vardır. Ülkemizde kalifiye eleman ihtiyaçlarının karşılanması için Orta Öğretimlerde ve Üniversitelerde uzun zamandır muhasebe eğitimi verilmemektedir. Ayrıca kurum ve kuruluşlarda mesleki eğitim alanında çalışmalar da yapılmamaktadır (Şengel, 2011, s. 167-180).

İşin Stres kısmı ne kadar olumsuz olarak dile getirilse de kişilerin sorumluluk duygusunu artırıp, yapılan işlerde sonuç odaklı olmalarını sağlayan olumlu yönleri de bulunmaktadır.

İş ortamında yaşanan stres kişinin özel hayatında da sorumluluk duygusunu artırıp daha dikkatli davranmasını, zamanı daha iyi kullanıp daha planlı yaşamasını da sağlar.

Stresi tamamen ortadan kaldırmak imkânsızdır. Ancak çalışanlar kendilerini işin durumuna ve şartlara göre stresin seyrini en düşük seviyede tutmaya çalışıp, stresle baş edebilme yöntemlerini öğrenip, stresin doğuracağı olumsuz etkileri en aza indirmeye çalışmaları gerekmektedir. İş hayatında strese sebep olan faktörleri yok etmek zordur. Çünkü kişilerin karakter yapılarından dolayı yaşanan stresten aynı derecede etkilenmeleri imkânsızdır. Bazı veriler iş kalitesinin artması için azda olsa strese gerek duyulduğunu savunmaktadır. Bu durumlar göz önüne alınarak tümüyle ortadan kaldırmak yerine stresi aza indirmek için örgüt yönetimlerine büyük görev düşmektedir (İştar, 2012, s. 18).

## 11. Öneriler

Mali işler çalışanlarının almış oldukları İdari Para Cezaları sonucunda yaşamış oldukları stresi aza indirilebilmek için maaşlarda artı bir tazminat ödemesi yapılabilir.

Çalışma ortamları düzeltilerek dikkat dağınıklığını engellemek için daha sakin ve donanımlı bir ortam hazırlanılarak yapılan işte hata payı en aza indirilebilir.

Hizmet içi eğitimlerle VUK (Vergi Usul Kanunu) TTK (Türk Ticaret Kanunu) MYS (Mali Yönetim Sistemi) KBS (Kamu Bilişim Sistemi) ek ders ödemeleri, yolluk ödemeleri, TÜBİTAK işlemleri, döner sermaye işlemleri gibi işlemlerde de yapılmış olunan değişiklikler konusunda eğitimler verilmelidir.

Mali İşler çalışan sayısı eğitimler verilerek artırılmalıdır.

Fakülte yönetimi mali işler personelleri ile iletişim halinde olarak hem yapılan işlemler hakkında bilgi alma konusunda hem de çalışanları daha iyi anlayabilmek için destek olmaları gerekmektedir.

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Yazar Katkıları:** Çalışma Konsepti/Tasarım- A.K., İ.G.; Veri Toplama- A.K., İ.G.; Veri Analizi/Yorumlama- A.K., İ.G.; Yazı Taslağı- A.K., İ.G.; İçeriğin Eleştirel İncelemesi- A.K., İ.G.; Son Onay ve Sorumluluk- A.K., İ.K.

**Çıkar Çatışması:** Yazarlar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazarlar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Author Contributions:** Conception/Design of Study- A.K., İ.G.; Data Acquisition- A.K., İ.G.; Data Analysis/Interpretation- A.K., İ.G.; Drafting Manuscript- A.K., İ.G.; Critical Revision of Manuscript- A.K., İ.G.; Final Approval and Accountability- A.K., İ.K.

**Conflict of Interest:** The authors have no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The authors declared that this study has received no financial support.

---

### Kaynakça/References

- Akkurt, İ. (2016). İş yerlerinde stres ve yol açtığı meslek hastalıkları. Erişim adresi: <https://m.bianet.org/biamag/saglik/175483-is-yerlerinde-stres-ve-yol-actigi-meslek-hastaliklari>.
- Aksoy, A. ve Kutluca, F. (2005). Çalışma hayatında stres kaynakları, stres belirtileri ve stres sonuçlarının incelenmesi üzerine bir araştırma. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, 49, 458-485.
- Aktaş, A. M. (2001). Bir Kamu kuruluşunun üst düzey yöneticilerinin iş stresi ve kişilik özellikleri. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 56(4), 26-41.
- Aydın, İ. (2008). *İş yaşamında stres*. Ankara: Pegem Akademi.
- Aytekin, A. (2009). Stres yönetiminin önemi ve kamu çalışanlarında stres faktörlerinin teşhisine ilişkin bir araştırma; Sivas Valiliği Defterdarlığı uygulaması. (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Cumhuriyet Üniversitesi, Sivas.
- Baltaş, Z. ve Baltaş, A. (2008). *Stres ve başa çıkma yolları*. İstanbul: Remzi Kitap Evi.
- Güçlü, N. (2001). Stres yönetimi. *G. Ü. Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 21(1), 91-109.
- İştar, E. (2012). Stres ve verimlilik ilişkisi. *Akademik Bakış Dergisi*, 33, 1-18.
- Gunbayi, I. & Sorm, S. (2018). Social paradigms in guiding social research design: the functional, interpretive, radical humanist and radical structural paradigms. *International Journal on New Trends in Education and Their Implications*, 9(2), 57-76.
- Kaba, İ. (2019). Stres, ruh sağlığı ve stres yönetimi: Güncel bir gözden geçirme. *Akademik Bakış Dergisi*, 73, 63-76.
- Kelle, U. (1995). *Computer aided qualitative data analysis*. London: Sage Publications
- Korkmaz, M. ve Ceylan, B. (2012). Örgütsel stres yönetimi ve stresin İstanbul Büyükşehir Belediyesi çalışanlarının iş performansı üzerine etkisinin uygulamalı olarak incelenmesi. *Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10, 314-338.
- Ozan Leymun, Ş., Odabaşı, H. F. ve Kabakçı Yurdakul, I. (2017). Eğitim ortamlarında durum çalışmasının önemi. *Eğitimde Nitel Araştırmalar Dergisi*, 5(3), 373-374.
- Okutan, M. ve Tengilimoğlu, D. (2002). İş ortamında stres ve stresle başa çıkma yöntemleri: Bir alan uygulaması. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(3),15-42.
- Örücü, M. Ç. (2021). Sağlık ve rehberlik. Erişim adresi: <https://srm.metu.edu.tr/tr/system/files/pdrm-brosur-12.pdf>.
- Quick, J., Quick, J. C., & Nelson, D. L. (1998). The theory of preventive stress management in organizations. In C. Cooper (Ed.), *Theories of organizational stress*. Oxford: Oxford University Press.
- Selimoğlu, E. ve Yılmaz, H. B. (2009). Hizmet içi eğitimin kurum ve çalışanlar üzerinde etkileri. *PARADOKS Ekonomi, Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 5(1), 1-11.
- Selye, H. (1974). *Stress without distrees*. New York: J. B. Lippicott.
- Şengel, S. (2011). Türkiye’de muhasebe meslek elemanı talebi üzerine bir araştırma. *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 50, 167-180.
- Şenyiğit, G. (2004). Çalışma hayatında stres. *Verimlilik Dergisi*, 3, 103-118.



Türmob. (2020). *SGK idari para cezaları uygulaması kitapçığı*. Ankara: Türmob.

Ünal, S. (1999). Okullardaki stres kaynakları verimlilik ilişkisi. *Atatürk Eğitim Fakültesi Eğitim Bilimleri Dergisi*, 11(11) 365-372.

Yıldırım, A. ve Şimşek, H. (2016). *Sosyal bilimlerde nitel araştırma yöntemleri*. Ankara: Seçkin Akademik ve Mesleki Yayınlar.

Yin, R. K. (2017). *Durum çalışması araştırması uygulamaları*. (İ. Günbayı, Çev.) Ankara: Nobel.



# Maliye Çalışmaları Dergisi

## Journal of Public Finance Studies

DOI: 10.26650/mcd2022-1076615

Araştırma Makalesi / Research Article

## Pandemide Barınma

### *Housing During The Pandemic*

Berna UYMAZ<sup>1</sup> 



<sup>1</sup>Doç. Dr., İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye

ORCID: B.U. 0000-0002-7722-3101

#### Corresponding author:

Berna UYMAZ,  
İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü, İstanbul, Türkiye  
E-mail: fbuzmaz@istanbul.edu.tr

Submitted: 21.02.2022

Revision Requested: 13.04.2022

Last Revision Received: 18.04.2022

Accepted: 24.04.2022

Citation: Uymaz, B. (2022). Pandemide barınma. *Maliye Çalışmaları Dergisi-Journal of Public Finance Studies*, 67, 139-157.  
<https://doi.org/10.26650/mcd2022-1076615>

#### öz

Günümüzde Covid-19 nedeniyle yaşamakta olduğumuz pandemide artan yoksulluk koşullarında sağlıklı bir şekilde yaşanabilir barınma imkânlarına kavuşabilmek her zamankinden daha güç hale gelmişken; ancak aynı zamanda da enfeksiyondan kaçabilmek açısından barınma imkanları hayati önem kazanmıştır. Yoksulluğun derinleşmesiyle birlikte artan tahliyeler evsizliğin artışına ve beraberinde COVID-19 bulaşmasında da yükselmeye yol açabilmektedir. Ayrıca dünya örnekleri barınma yerindeki kalabalık ve sağlıklı yaşam koşullarının da COVID-19 enfeksiyon ve ölüm oranlarının artmasına neden olabileceğini göstermektedir. Pandemide barınaklarda yaşayanlar, uygunsuz evlerde barınanlar, evsizler, işsizler, ev kredisini ödeyemeyenler, işçiler, mülteciler gibi toplumun en yoksul kesimleri büyük bir tehdit altındadır. Makalede dünya genelinde gelir bölüşümündeki adaletsizliğin bir yansıma alanı olarak barınma sorunu ve bu sorunun çözümüne yönelik oluşturulan kamu temelli konut politikalarının etkileri, özellikle de sosyal konutlar bağlamında tarihsel çerçevede ve günümüz pandemi koşullarında dünya örnekleri incelenerek tartışılmıştır. Bu kapsamda makalenin amacı, hukuki çerçeve, tarihsel arka plan ve ülke örneklerine dayanarak barınma sorununun devlet politikaları aracılığıyla çözümünün mümkün olup olmadığını araştırmasıdır. Bu amaç çerçevesinde barınma sorununa kalıcı çözümlerin, yani kamusal politikalar aracılığıyla, özellikle de sosyal konut sunularak bireylere ihtiyaç duyulan konutun erişilebilir kılınmasının kapitalist sistemin kar amaçlı genel işleyiş mantığıyla çatışmalı olduğu sonucuna varılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Gelir bölüşümü, adaletsizliği, COVID-19, barınma, konut politikaları, sosyal konut

#### ABSTRACT

In the context of the increasing poverty rate due to the COVID-19 pandemic, it has become more difficult than ever to access housing opportunities. However, housing is a vital requisite for keeping oneself safe from the infection risk. Increasing poverty can increase homelessness and consequently the transmission of COVID-19. In addition, crowded and unsanitary living conditions can increase COVID-19 infection and death rates. In this article, the problem of housing as a reflection of the injustice in income distribution around the world and the effects



of public-based housing policies created to solve this problem are discussed within the context of the historical framework and today's pandemic conditions. In this context, the article aims to investigate whether it is possible to solve the housing problem through state interventions based on the legal framework, historical background, and country examples. This article concludes that permanent solutions to the housing problem, which is making the necessary housing accessible to individuals through public policies, especially by providing social houses, are in conflict with the profit-oriented general operating logic of the capitalist system.

**Keywords:** Income distribution inequality, COVID-19, housing, housing policies, social housing

## EXTENDED ABSTRACT

Not all income segments of the society are equally affected by the pandemic. The inequality of income distribution worldwide, between regions and on a national basis, has become increasingly evident during the pandemic. This article discusses the effect of the injustice in income distribution on accessing housing opportunities. In every country, regardless of its development level, the homeless, those living in slums and crowded houses, refugees, workers, precarious workers, the unemployed, those who cannot pay their mortgages, etc. are more severely affected by the pandemic. In addition, they face problems in accessing housing opportunities. Having access to a house where one can stay safe is an important factor in protecting oneself from the virus and reducing the risk of transmission during the pandemic.

The legal ground for safe housing has been developed within the framework of the right to shelter so that everyone has access to a house where they can live in healthy conditions. This right is enshrined in the constitutions of 69 countries, the United Nations (UN) Universal Declaration of Human Rights, UN Conventions, and European Union documents. The declarations of the UN conferences titled HABITAT are among the current documents on housing policies in the international arena.

When we look at the historical development of housing, the general trend shows that housing has been commodified as a financialization tool and has now become an investment tool rather than a place to live. However, we can see a deviation from this trend in the period of the Socialist Bloc, when housing policies were applied widely as a policy of the welfare states. In the face of the extraordinary increase in housing prices during the pandemic, recommendations on evacuation bans for protecting the right to housing against the commodification process, stopping the rent increases, protecting the homeless, preventing real estate from turning into an investment tool more unfairly than in normal times, etc. are presented. However, the rate of evacuations experienced while the pandemic was still in progress shows that the recommendations in question did not find many places in implementation. In the countries where these policies were implemented, these policies have caused deficits in the budgets, and it is estimated that the financing of these deficits will disrupt the income distribution.

The last section of this article discusses the possibilities of providing housing through social housing as part of longer-term strategies. Although there are different applications on a country basis, there are two basic elements in the definition of social housing: the amount of housing and the condition and quality of social housing are affected by political decision-making processes, and they are allocated to individuals without any profit motive. Social housing practices vary from country to country. Accordingly, social housing can be offered to a small audience, or it can be open to the use of every member of society. Social housing policies can be formulated by regional governments, local governments, housing cooperative associations, national governments, or for-profit organizations. Financing of social housing is realized through rental income, borrowing from the owner of the house, or publicly provided debts, subsidies, guaranties, and tax deductions.

Today, social housing policies are also affected by policies aimed at narrowing the public sector in

general, and as a common feature added to the differences in country practices, it is emphasized that social housing policies are becoming increasingly private-sector driven. In this context, the already worn-out social housing stock, which is a result of the reduction of funds for social policy, is decreasing due to the lack of renovations and the inability to produce new ones, resulting from the decrease in public investments. The existing stock of social housing is privatized, and therefore, it becomes a policy tool that can serve only smaller target groups. The role of the private sector in the financing of social housing, which is a purely political choice, is increasing not only in investments but also in financing investment. All these developments in the current stage of capitalism show that social policy cannot offer housing opportunities for everyone and that social housing policies remain a promise that only politically presents the right to housing.

## 1. Giriş

Tarihteki veba, çiçek, kolera vb. pandemiler gibi Covid-19'a bağlı yaşamakta olduğumuz pandemi de toplumda daha çok yoksulların durumunu kötüleştirmektedir. Dünya genelinde, bölgeler arasında ve ulusal bazda gelir ve servet dağılımındaki eşitsizlik, pandemi sırasında giderek daha belirgin hale gelmektedir (Word Inequality Report Dataset). Bu durum özellikle de kent yoksulluğunda izlenebilmektedir. İşsizlik, güvencesiz istihdam ve temel sağlık olanaklarına erişimdeki sorunlar gibi, barınmanın sağlıklı yaşam koşullarından uzak olması ve hatta barınma olanaklarından tamamıyla yoksunluk (evsizlik) da bu durumu pekiştirmektedir. Bölüşümdeki adaletsizlik barınma imkanlarına erişim üzerinde kendini gösterirken, gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun her ülkede evsizler, gecekondularda ve kalabalık evlerde yaşayan mülteciler, işçiler, güvencesiz çalışanlar, işsizler, borç ve ipoteklerini ödeyemeyenler, çalışma olanaklarına ve gelire ulaşma sorunlarıyla birlikte barınma imkanlarına sahip olabilmeye ve ulaşılan imkanların da sağlıksız olması gibi temel sorunlarla karşılaşmaktadır (Voituriez ve Chancel, 2022).

Pandemide barınma imkanına erişebilmek, virüsten korunmada ve pandemi sırasında bulaşma riskini azaltmada önemli bir faktördür. Güvenli barınmanın yasal zemini, herkesin sağlıklı koşullarda yaşayabileceği bir eve ulaşabilmesi için barınma hakkı çerçevesinde geliştirilmiştir. Bu hak, 69 ülkenin anayasasında, Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Evrensel Beyanname-si'nde, BM Sözleşmelerinde ve Avrupa Birliği belgelerinde yer almaktadır. BM konferanslarının HABITAT başlıklı bildirimleri, uluslararası arenada konut politikalarına ilişkin güncel belgeler arasında yer almaktadır. Bunların yanı sıra pandemi döneminde konut fiyatlarında yaşanan olağanüstü artış karşısında, konut hakkının metalaşma sürecine karşı korunması, kira artışlarının durdurulması, evsizlerin korunması, gayrimenkulün yatırım aracına dönüşmemesi için tahliye yasalarına ilişkin vb. tavsiyeler gündeme getirilmiştir (Farha, 2020). Ancak konutun tarihsel gelişimine baktığımızda, Sosyalist Blok dönemindeki uygulamalara paralel gerçekleştirilmiş olan Avrupa'daki refah devletlerindeki konut politikaları dışında, genel eğilim konutun bir finansallaşma aracı olarak metalaştırıldığını ve artık yaşanacak bir yerden çok bir yatırım aracı haline geldiğini göstermektedir (Madden ve Marcuse, 2016). Bu kapsamda makalenin amacı, uluslararası sözleşmeler kapsamında korunan barınma hakkının ve devletlerin bu alanda uyguladığı politikaların günümüz koşullarındaki etkisini incelemektir. Kapitalist sistemin kar amacıyla işleyen yapısı karşısında, barınma hakkının devlet müdahaleleriyle ne denli korunabileceği makalenin asıl sorunsalıdır.

Makale üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde dünya genelinde gelir bölüşümü adaletsizliği genelden yerele inerek incelenecek ve pandemide yaşanan yoksulluğun yaşam koşullarına, özellikle de barınma olanaklarına etkisi araştırılacaktır. Barınma imkânlarına erişimin yoksulluğun derinleşmesi ve halk sağlığı açısından önemi vurgulandıktan sonra, barınma hakkının yasal çerçevesi, tarihsel arka planı, devletin barınma konusundaki politikaları ile bunların finansman yöntemleri ve pandemide barınma hakkının korunmasına yönelik gündeme getirilmiş olan politikalar ikinci bölümde ele alınacaktır. Makalenin son bölümünde sosyal konut konusunun gerek teorik ve ülke örnekleri, gerekse de tarihsel gelişimi incelenecek ve sosyal konutun günümüz koşullarında barınma sorununa çözüm olabileme imkânı tartışılacaktır.

## 2. Covid-19, Bölüşümde Adaletsizlik ve Barınma Sorunlarının Etkileşimi

2021 itibarıyla dünya nüfusu 7,8 milyardır ve bunun 5,1 milyarı yetişkin nüfustur. Grafik 1'de görüldüğü üzere gelir ve servet dağılımı bakımından yetişkin nüfusun yarısını oluşturan en yoksul kesim 2,5 milyar kişidir ve küresel gelirin %8,5'ini almaktadır; bir üst dilimde nüfusun

%40'ını oluşturan 2 milyar kişi küresel gelirin %39,5'ini ve nüfusun geriye kalan %10'luk kısmı (517 milyon kişi) ise en yüksek gelire sahip kesim olarak küresel gelirin %52'sini almaktadır. Dünya nüfusunun en zengin %1'lik kesimi ise 51 milyon kişiden oluşmaktadır (Word Inequality Report DataSet, 2021; Voituriez ve Chancel 2022, s.27).

**Grafik 1: Küresel Gelir ve Servet Eşitsizliği (2021 Yılı)**

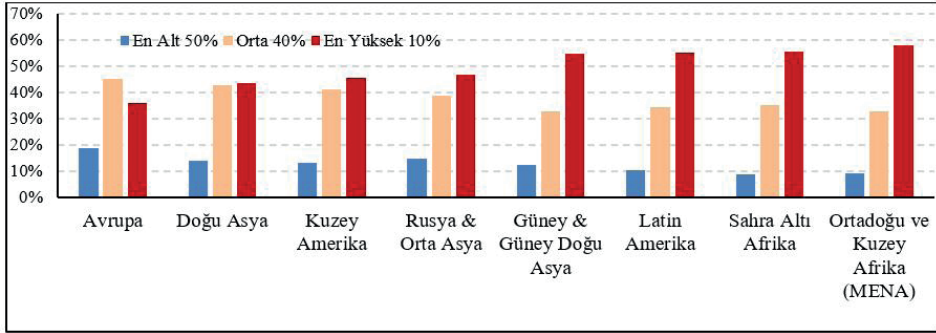


**Kaynak:** (Word Inequality Report DataSet, 2021)

Grafik 1'de gösterildiği üzere eşitsizlik servet dağılımı üzerinden daha net görülmektedir. Dünya nüfusunun en yoksul %50'si toplam net servetin sadece %2'sine sahipken; ortanca dilimdekiler %22'sine ve en zengin %10'luk dilimdekiler ise toplam servetin %76'sına sahiptir. Servet dağılımının en tepesi ile nüfusun geri kalanı arasındaki uçurum günümüzde yaşadığımız pandemi çarpıcı biçimde artmıştır. 2019 ile 2021 arasında, en tepedeki %1'in serveti %14 artarken, ortalama küresel servetin yalnızca %1 arttığı tahmin edilmektedir (Voituriez ve Chancel 2022, s.47). Öyle ki Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nin ilkinde yer alan "yoksulluğu her yerde sona erdirmeye" hedefi pandemi döneminde sekteye uğramaktadır. Dünya Bankası'na göre yoksulluktaki bu artış, aşılara eşit olmayan erişim ve gelecekteki pandemi dalgalarının da iyileşmeye engel teşkil etmesi olasılığı nedeniyle kalıcı gibi durmaktadır. Pandemi öncesinde 635 milyon insanın aşırı yoksulluk (günde 1,90 doların altında gelire yaşayan insan sayısı olarak ölçülür) içinde yaşadığı tahmin edilirken, 2020'de pandeminin başlamasından sonra öngörülen sayı 732 milyona yükselmiştir. Yoksul sayısında 2020 ve 2021'de 97 milyon kişilik artış olacağı tahmin edilmiştir (WB, 2022, s.27-28). Sözkonusu eşitsizlikler bölge, ülke ve hatta şehirler bazındaki verilerle de izlenebilmektedir.

Dünya genelinde eşitsizlik karşılaştırmaları yıllık 16.700 Euro olan küresel ortalama gelir aracılığıyla incelenebilir. Sahra Altı Afrika'da ortalama gelir, sözkonusu küresel ortalamanın %30'u kadar ve Güney ve Güneydoğu Asya'da küresel ortalamanın %50'si kadardır. Latin Amerika, Doğu Asya, Rusya ve Orta Asya, küresel ortalama gelirlere sahiptir. Avrupa'da bu oran dünya ortalamasının iki katından fazla (%200) iken, Kuzey Amerika'da ise dünya ortalamasının üç katı seviyesindedir. Bu, Kuzey Amerikalıların Sahra Altı Afrikalılardan, Güney ve Güneydoğu Asyalılardan ortalama 10 kat daha fazla kazandığı, Doğu Asyalıların ise Avrupalıların kazandığının yarısını kazandığı anlamına gelmektedir. Sahra Altı Afrikalılar ve Güneydoğu Asyalılar, Avrupalılardan ve Kuzey Amerikalılardan yılda yaklaşık %30 daha fazla süre çalıştıklarından, çalışılan saat başına kazanılan gelire bakıldığında, gözlemlenen fark daha da yüksektir (Voituriez ve Chancel 2022, s.28). Bölgeler arasındaki gelir bölüşümü adaletsizliğinin yanı sıra her bir bölgenin kendi içinde de eşitsizliği görebilmek mümkündür.

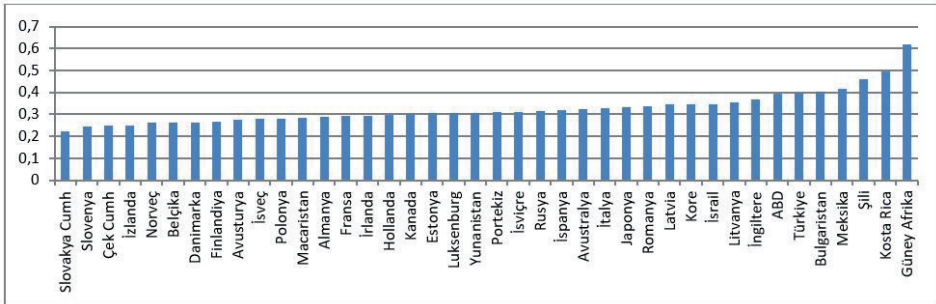
**Grafik 2: 2021 yılı için Bölgeler Bazında Gelir Gruplarının Milli Gelirden Aldıkları Paylar (%)**



Kaynak: (Word Inequality Report DataSet, 2021)

Bölgeler bazında bakıldığında gelir gruplarının gelir bölüşümünden aldıkları paylarda farklılıklar görülsede, her bir bölge içindeki ortak olan nokta yine bölüşümdeki adaletsizliktir. Grafik 2'den izlenebileceği üzere sözkonusu gelir bölüşümü adaletsizliğini göstermesi bakımından özellikle en zengin %10'luk kesimin toplam gelirden aldığı payın yüksekliği MENA bölgesinde (%58), Sahra Altı Afrika'da (%56) ve Latin Amerika'da (%55) dikkati çekmektedir (Word Inequality Report DataSet, 2021). Ülkelerin kendi içlerindeki bölüşüm adaletsizliğini izlemenin bir diğer yöntemi aşağıdaki Grafik 3'te ele alınan Gini katsayıları aracılığıyla da mümkündür.

**Grafik 3. Gini Katsayısı Bağlamında Gelir Bölüşümü**



Kaynak: (OECD Data, 2022)

Grafik 3'te ülke bazındaki bölüşüm adaletsizliğini gösteren Gini katsayıları görülmektedir. Katsayının 0'a yakın olması o ülkede daha adil bir bölüşüm ilişkisinin olduğunu göstermektedir. Buna göre veriler dahilinde Şili (0,46), Kosta Rika (0,497) ve Güney Afrika (0,618) gelir bölüşümünün en bozuk olduğu ülkelerdir.

Dünya genelinde veriler aracılığıyla ifade edilmiş olan bölüşüm ilişkilerindeki adaletsizliğin varlığı, özellikle de pandemide yoksulların yaşam ve çalışma koşullarındaki olumsuzluklar nedeniyle hastalık riskine daha maruz kalmalarına da neden olmaktadır.



Araştırmalar, ülkelerin gelişmişlik seviyelerinden bağımsız bir şekilde pandeminin daha düşük gelirli ve daha düşük eğitim düzeyine sahip olanlar, kayıt dışı çalışanlar, azınlıklar ve kadınlar da dahil olmak üzere güvencesiz bireyler üzerinde daha olumsuz etkilere sahip olduğunu göstermektedir (Voituriez ve Chancel 2021, s.47). Sağlığın kötü olması ekonomik hayatın da kötü olmasına sebep olmaktadır. Sağlıksız olmak, hastalıkları tedavi etmenin maliyetleri nedeniyle pahalıdır. Ayrıca, sağlıksız olmak, insanların para kazanma veya tasarruf etme kapasitesini etkilemektedir (WHO, 2018, s.11). Bu bağlamda COVID-19 pandemisi, özellikle düşük gelirli ve sosyal güvencesiz haneler arasında konut satın alamama sorununu görünür kılmıştır. Ayrıca düşük kaliteli konutlarda veya kötü yaşam koşullarında (aşırı kalabalık veya evsizlik gibi) yaşayan insanlar, yüksek sağlık ve güvenlik riskleriyle karşı karşıya kalırken, ani ekonomik kayıplar yaşayan işçiler aylık kira ve ipotek ödemelerini veya mal ve hizmet bedellerini yardım almadan karşılamakta zorlanmaktadır (OECD, 2020, s.3). Konut maliyetleri, insanları örneğin gıda, enerji ve sağlık hizmetleri dâhil olmak üzere diğer temel ihtiyaçlardan kısımaya zorlayabilmektedir. Kira ve ipotek masraflarının ödenmesinde yaşanan zorluklar, insanları tahliye ve haciz risklerine maruz bırakmakta ve sıklıkla konut değiştirmek zorunda kalınmasına neden olabilmektedir (WHO, 2018, s.11). Örneğin 2008 küresel krizi sonrasında, 2010 itibarıyla ABD’de 4 milyon görece uygun fiyatlı konutun kaybı ve en düşük gelirli kiracılara sunulabilecek düşük fiyatlı konutların azlığı nedeniyle birçok kiracı, hâlihazırda konut istikrarsızlığıyla karşı karşıya ve tahliye karşı savunmasız bir halde iken pandemi dönemine girmiştir. ABD’de, Aspen Enstitüsü tarafından yapılan bir araştırma, pandeminin birçok kiracı için artan gelir istikrarsızlığı nedeniyle mevcut güvensizliği ağırlaştırmasıyla birlikte, yakın gelecekte 30 ila 40 milyon kişinin tahliye edilip evlerini kaybetme riski altında olabileceğini ortaya koymaktadır (Benfer ve ark., 2020). Yine ABD’de Princeton Üniversitesi Tahliye Laboratuvarı’ndan 5 eyalette 27 şehirden derlenen verilere göre, 13 Şubat 2021 itibarıyla pandeminin başlamasından bu yana neredeyse çeyrek milyon (247,463) tahliye gerçekleşmiştir. Az gelişmiş ülkelerde de durum farksızdır. Örneğin Doğu Afrika şehirlerinde hem alternatif barınma imkanlarına yönelik politikalarındaki hem de barınma imkanlarına ulaşabilmek için sunulması gereken destek politikalarındaki yetersizlik sonucunda, Nairobi’de binlerce kişi, Kariobangi’deki yaklaşık 8.000 kişi, Somali’de, 33.000’den fazlası Mogadişu’da olmak üzere yaklaşık 65.000 kişi 2020 yılında tahliye edilerek barınma imkanından yoksun hale getirilmişlerdir (Voituriez ve Chancel 2021, s.70). Artan tahliye ve haciz riskine ilişkin temel endişelerden biri, bunların evsizliğin artmasına ve beraberinde COVID-19 bulaşmasında da artışa yol açabileceğidir. Şu anda dünya çapında tahminen 330 milyon kentsel evsiz hane bulunmaktadır ve sorunu çözmek için önlemler alınmadığı takdirde bu rakamın 2025 yılına kadar 440 milyon haneye (toplam 1,6 milyar kişiye) ulaşması beklenmektedir. Bu eşitsizlikler, koruyucu önlemleri daha da acil hale getirmektedir (Voituriez ve Chancel 2021, s.71-72). Tahliyeler ve dolayısıyla da evsizlik sorunu barınma konusunun en çarpıcı noktası durumundadır. Ancak sorunun diğer bir yanı da düşük gelirli insanların ulaşabildikleri barınma olanaklarındaki sorunlardır.

Düşük gelirli insanların yanı sıra mülteciler, tek ebeveynli aileler, engelli kişiler ve kadınlar da dahil olmak üzere belirli grupların yeterli, sağlıklı yaşamaya elverişli ve uygun fiyatlı konutlara erişimleri güçtür. Bu tespit düşük, orta ve yüksek gelirli ülkelerin her birinde görülebilmektedir. Örneğin Kamboçya’da en düşük gelir dilimindeki hanelerin sadece %29’u tuvalet olanaklarına erişebilmekte iken; en yüksek gelir dilimindeki haneler için bu oran % 79’dur. ABD’de de benzer şekilde, çocukluk çağı astımından hastaneye yatışlar, kalabalık koşullarda ve derin yoksulluk koşullarında ve büyük oranda etnik azınlıkların bulunduğu bölgelerde yaşayan aileler arasında halen yüksektir (WHO, 2018, s.10-11). New York’ta, COVID-19’un iktisadi alandaki etkilerinin

orantısız bir şekilde hissedildiği ve yoksulluk seviyesinin en az %30 olduğu bölgelerde ortalama ölüm oranlarının 100.000 kişide 232 olduğu; ancak nüfusun % 10'undan daha azının yoksul olduğu zengin bölgelerde ise ölüm oranlarının 100.000 kişide 100 kişi olduğu görülmüştür (Durkin, 2020). Bu durum, orta gelirli ülkelerdeki bazı şehirlerde GINI katsayısının yüksek olduğu yerlerdeki artan bulaşma oranlarıyla da desteklenmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, daha büyük eşitsizlik seviyeleri ile daha yüksek bir vaka oranı arasında güçlü bir ilişki vardır (UN-Habitat, 2021). Günümüzde Covid-19 vakalarının %90'ı kentsel alanlarda görülmektedir. Kentlerde gecekondularda yaşayan ve 2018'de küresel kentsel nüfusun neredeyse dörtte birini (%24) oluşturan 1 milyardan fazla insan, onları pandemi sırasında yaşam koşulları karşısında savunmasız bırakan benzersiz zorluklarla karşı karşıya kalmışlardır (UN, 2020c, s.16).

Aynı şehir içindeki farklı alanlar arasındaki bulaşma düzeylerini karşılaştıran çalışmalar, gecekondulu yaygınlığı ile COVID-19 enfeksiyonları arasında yakın bir bağlantı olduğunu öne sürmektedir. Örneğin Hindistan, Mumbai'de, Temmuz 2020'de şehrin üç gettosunda binlerce sakin-den oluşan bir örnekleme gerçekleştirilen antikor testleri, gecekondularda yaşayanların ortalama %47'sinin virüsle enfekte olduğunu bulmuştur. Gecekondulu olmayan nüfusun enfekte oranı ise sadece %18,6'dır (NITI, BMC ve TIFR 2020, s.4). COVID-19'dan en kötü etkilenen ülkelerden biri olan Brezilya'nın gecekondulu mahallelerinde de benzer korelasyonlar bildirilmiştir. Sao Paul'de, yoksul bölgelerde yaşayan insanların virüsten ölme olasılığı, zengin bölgelerdeki insanlara göre 10 kat daha fazladır. Sınırlı veya var olmayan ekonomik destek, tahliye riskiyle daha da kötüleşirken, birçok gecekondulu sakinini hastalanmaları veya karantinaya alınmaları durumunda güvenlik ağlarından mahrum bırakmaktadır (Voituriez ve Chancel 2021, s.56). 40 ila 44 yaşları arasında ölen 100.000 kişi içinde en dezavantajlı bölgelerden ortalama 6,7 kişi varken, en zengin mahallelerde aynı yaş grubundaki sadece 0,7 kişi ölmüştür (Voituriez ve Chancel 2021, s.60). Afrika'da ise kent nüfusunun %56'sı sıkışık ve yetersiz konutlarda/gecekondularda yaşamakta ve hanelerin yalnızca %34'ünün temiz suya veya el yıkama tesislerine erişimi vardır (Uneca, 2020, s.v).

Bunun dışında birçok ülkede çok sayıda insan yurtlarda, hapishanelerde, göçmen barınaklarında oldukça kötü koşullarda yaşamaktadır. OECD'de göçmenlerin ortalama %17'si aşırı kalabalık alanlarda barınırken, bu durum yerli yerleşimcilerin sadece %8'i için geçerlidir (OECD, 2018, s.108). Daha yüksek yoksulluk ve aşırı kalabalık konut koşulları ile fiziksel mesafenin olmadığı işlerde çalışmaları gibi bir dizi güvenlik açığı nedeniyle göçmenler çok daha fazla COVID-19 enfeksiyon riski altındadır. Bazı OECD ülkelerinde yapılan araştırmalarda, göçmenler için yerli halka göre en az iki kat daha yüksek bir Covid-19'un bulaşma riski hesaplanmaktadır (OECD, 2020b, s.2). Örneğin Singapur'un COVID-19 bulaşma oranları bir bütün olarak nüfus içinde oldukça düşük bir orana sahip olsa da, göçmen işçi nüfusu için tablo çok farklıdır. 2020'nin sonunda, pandemi başladıktan dokuz ay sonra, tüm pozitif testlerin yaklaşık %93'ü göçmenler arasından çıkmıştır (Illmer, 2020). Karantina sonrasında göçmen işçilerin tutulduğu kötü tasarlanmış ve aşırı kalabalık işçi yatakhaneleri ve toplama merkezleri, enfeksiyonların yüksek yaygınlığında önemli bir faktör olmuştur. Benzer durumlar, birçok göçmen işçiye ev sahipliği yapan Katar'ın sanayi bölgesi örneğindeki gibi büyük göçmen nüfusun sıkışık ve yetersiz koşullarda yoğunlaştığı diğer Güneydoğu Asya ve Arap Körfezi ülkelerinde de kaydedilmiştir (Reuters, 2020).

Dolayısıyla COVID-19 ve gelir bölüşümü adaletsizliğinin birbirini karşılıklı olarak etkileyerek güçlendirdiği söylenebilir. COVID-19 salgını, toplumun en yoksul kesiminin yaşam koşulları nedeniyle virüse karşı daha korunmasız olduğunu, hastalandığını, hastalık nedeniyle çalışmadığını/iş bulamadığını ve dolayısıyla da gelire ulaşamadığını ve bu durumun da sağlık koşullarını daha da bozduğunu göstermektedir. Bu nedenlerle sağlıklı koşullarda barınma imkanına ulaşma-

bilmek, gelir bölüşümü adaletsizliği içinde pandemide halk sağlığı sorunlarının kontrol altına alınmasında ve böylece söz konusu eşitsizliklerin derinleşmesini yavaşlatabilmek için hayati bir öneme sahiptir. İlerleyen bölümde barınma imkanlarına ulaşmanın bir hak olarak yasal zemini, bu alandaki devlet politikaları ve pandemide barınma hakkının korunmasına yönelik geliştirilmiş olan öneriler ele alınacaktır.

### 3. Pandemide Korunmaya Çalışılan Barınma Hakkı: Yasal Zemini, Tarihsel Süreci ve İlgili Devlet Politikaları

Konut, özellikle de sosyal adalet ve halk sağlığı için önemli bir bileşen olarak kabul edilmektedir (Voituriez ve Chancel 2021, s.66). Devletlerin vatandaşları için yeterli konut sağlama sorumluluğunu kabul eden yaklaşım kapsamında barınma veya barınma hakkıyla ilgili yasal çerçeve 69 ülkenin ulusal anayasalarında yer almaktadır (Madden ve Marcuse, 2016). Ayrıca uluslar üstü ölçekte ve bildirge düzeyinde insan hakları normları olarak düzenlenmiş olan konut hakkı, 1948 tarihli BM Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nin 25. maddesinde sosyal haklar katalogu kapsamında düzenlemiştir. Buna göre: "Herkesin kendisinin ve ailesinin sağlık ve refahı için beslenme, giyim, konut ve tıbbi bakım hakkı vardır. Herkes, işsizlik, hastalık, sakatlık, dulluk, yaşlılık ve kendi iradesi dışındaki koşullardan doğan geçim sıkıntısı durumunda güvenlik hakkına sahiptir". Sözleşme düzeyinde ise konut hakkı, 1966 tarihli BM Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi ile ve ardından 1976 tarihli BM Siyasi ve Medeni Haklar Uluslararası Sözleşmesi'nin 17. maddesinde düzenlemeye konu olmuştur. Ayrıca bölgesel düzeyde konut hakkına yer veren pek çok belge kapsamında 1996 tarihli Gözden Geçirilmiş Avrupa Sosyal Şartı'nın 31. Maddesi de bulunmaktadır. AB belgelerinde ise konut hakkı, 2000 tarihli AB Temel Haklar Şartı'nda yer almıştır. 1976 yılında BM İnsan Yerleşimleri Konferansı'nda (HABITAT I) kabul edilmiş olan İnsan Yerleşimleri Üzerine Vancouver Bildirisi de konut hakkı açısından önemli bir belgedir. 1996 yılında gerçekleştirilen Habitat II Konferansı sonucunda UN-HABITAT'ın temel belgelerinden olan 'Habitat Agenda' ile 'İstanbul Deklarasyonu' kabul edilmiştir. Yine III. HABITAT Konferansı'nda kabul edilen "Yeni Kentsel Gündem", konut politikaları ile ilgili uluslararası alandaki en güncel belgedir (Farklı kaynaklardan derleyen Kılıç, 2020, 85-90).

Böylesine farklı yasal düzenlemlerde korunmaya çalışılan barınma ve konut hakkının altyapısını oluşturan tarihsel süreçte ise karşımıza konutun metalaşması olgusu çıkmaktadır.

20. yüzyılda konutun iktisadi anlamda gelişimine bakıldığında, II. Dünya Savaşı'na dek konutun metalaşmasının hızlanarak devam ettiği görülmektedir. Ancak bu süreç sosyal sorunlar yaratmış ve birçok hükümetin bu alanda politikalar geliştirmesine neden olmuştur. Bu kapsamda kira düzenlemeleri ve bina standartları oluşturulmuş ve daha büyük ölçekte sosyal konutlar üretilmiştir. Büyük Buhran sırasında satın alma gücü düştüğünde, hükümetler, konut için talep yaratıcı destek politikaları oluşturmuşlardır. Sosyalist Blok'un ortaya çıkışı neticesinde konuta erişim bir sosyal hak olarak tanımlanırken, Batı'nın Fordist-Keynesyen ekonomilerinde 2. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan ulusal konut sistemlerinin çoğunun konutu meta olmaktan çıkarttığı görülmüştür. Bu dönemde Birleşik Krallık'ta ve diğer bazı Avrupa ülkelerinde, yeni evlerin çoğunu ulusal ve yerel hükümetler inşa etmiştir. Amerika'da da savaş sonrası konut sisteminde devlet desteği görülmektedir; ancak sistem Avrupa'daki gibi doğrudan konut inşası/kamulaştırmalar şeklinde değil; büyük altyapı ve özel konut edinilmesi için bireysel ipotekli konut kredileri sağlanması şeklindedir. 1989'da Sovyetler Birliği'nin çöküşü neticesinde kamunun elindeki konutların özelleştirilmesi ise, büyük çaplı metalaşma sürecini hızlandırmıştır. İçinde bulunduğu küreselleşme sürecindeki artan eşitsizlikler, finansallaşma ve deregülasyonlar döneminde

ise konut, “yaşamak için ev olma işlevi”nin ötesinde, “hiper-metalaşma” kavramı aracılığıyla ifade edilir şekilde likiditeye dönüştürülmekte ve konutun finansal birikim/yatırım aracı olma niteliği oldukça ağır basmaktadır (Madden ve Marcuse, 2016). Bu çerçevede günümüzde artan konut fiyatları, durağan ücretler, demografik baskılar ve konutta azalan kamu yatırımları, birçok OECD ve OECD dışı Avrupa Birliği ülkesinde konut satın alınabilirliğini giderek daha fazla zorlaştırmaktadır. 2005 ve 2019 yılları arasında 31 OECD ülkesinde reel konut fiyatları artmış ve kira fiyatları iki OECD ülkesi dışında hepsinde yükselmiştir. Ayrıca, 2008 Küresel Mali Krizi’nden bu yana, verilerinin mevcut olduğu 33 OECD ülkesinin 21’inde konut fiyatları gelirlerden daha hızlı artmıştır. Artan konut maliyetlerine bağlı olarak düşük gelirli kiracıların üçte birinden fazlası, OECD’de ortalama olarak harcanabilir gelirlerinin %40’ından fazlasını konut için harcamaktadır (OECD, 2020, s.3). Bu kapsamdaki tarihsel sürecin genel olarak konutun metalaşması yönünde ilerlediği ve Sosyalist Blok’tan etkilenerek oluşturulmuş olan barınma hakkına dayalı sosyal politikaların sadece bu trendin tersine döndüğü dönemler olduğu görülmektedir.

Barınma olanaklarına ulaşamamanın gerek yoksulluğun derinleşmesindeki önemi, gerekse de barınmanın bir hak olarak ifade edilmesi devletlerin bu alanda politikalar geliştirmesine neden olmuştur. Devletin konut piyasalarına müdahaleleri, konut üretimini artırmak amacıyla konut üreticilerini (özel sektör firmalarını, konut birlik ya da kooperatiflerini, bireyleri) finanse etmeye yönelik olabilir ya da konut tüketicilerini (hane halkını) konut yardımları, gelir destekleri veya vergi harcamaları ile destekleyebilir (Taşar ve Çevik 2009, s.140). Devletin arz yanlı müdahalelerinin en yaygın biçimi, kamunun bizzat konut üretmekle bunu piyasa fiyatlarının altında bedellerle hane halkı kullanımına sunması ve özel konut üretimi için üretimi teşvik edecek sübvansiyonların kullanımınıdır. Böyle bir durumda devlet çoğunlukla sübvansiyon, vergi ve çoğunlukla barınma şartları ve kiralarla ilgili düzenleme mekanizmalarıyla sistemi desteklemektedir. Talep yanlı müdahalelerin en yaygın biçimleri ise doğrudan nakit transfer ve sübvansiyonlar yoluyla ve vergi kolaylıkları aracılığıyla konut tüketimini sübvansiyonla desteklemektir. Vergi muafiyet ve istisnaları çoğunlukla ya vergi matrahından indirimler veya – özellikle konut sahipleri için ipotekli kredi faizlerinin vergiden indirilebilmesi ya da çeşitli vergilerde (gayrimenkul sermaye iradı gibi) istisna tutarların belirlenmesi şeklinde kullanılmaktadır. Doğrudan nakit sübvansiyonlar ise düşük gelirli hane halkına, çok çocuklu ailelere veya yaşlı, engelli vb. bireylere barınma ihtiyaçlarını temsil eden nakit transferler şeklindedir (Taşar ve Çevik 2009, s.140-141).

Yukarıda sunulmuş olan yasal çerçeve barınmayı hak olarak ifade etmekte; tarihsel arka plan ise bu hakla dayalı politikaların uygulandığı süreci aktarmaktadır; konut politikalarındaki devletin farklı rolleri de barınma hakkını sağlamadaki araçları ifade etmektedir. Günümüz pandemi koşullarında da devletin bu alandaki rolünün geliştirilmesine dayalı tavsiyeler gündeme getirilmektedir.

Pandemide konutlar, COVID-19’a karşı kişilerin hayatta kalabilmeleri bakımından elzem olduğundan, BM Özel Raportörü Leilani Farha, devletlerin konut hakkını korumaları için 5 adet COVID-19 Kılavuz Notu yayınlamıştır. Bunlara göre barınma hakkının, olağanüstü hallerde istisnaya tabi olmadığını belirten Farha (2020) şu noktalara odaklanmıştır:

- Tahliye yasağı ve pandemide evsizliğe götüren zorunlu tahliyeler uluslararası insan hakları hukukunun ihlalidir;
- Pandemiyle mücadele yükünün toplum genelinde adil bir şekilde paylaşılması açısından kiracıların ve ipotek altındakilerin iktisadi olarak korunması gerekmektedir. Bankalar, mülk sahipleri ve finansal aktörler üzerinde orantılı bir yük dağılımı gereklidir;
- Sürekli tahliye tehdidi altındaki gecekondular ve mülteci kamplarında yaşayanlar, su veya arıtmaya erişim eksikliği ve aşırı kalabalık nedeniyle virüse yakalanma konusundaki kırılganlıkları karşısında korunmalıdırlar;

- Evsizlerin korunması gereklidir. Evsizlik ilk bakışta bir insan hakları ihlalidir. COVID-19 krizi bağlamında konuta erişim eksikliğinin yalnızca evsizler için olası bir ölüm cezası değil; aynı zamanda daha geniş nüfusa da riskin yayılması demektir;

- COVID-19'un bir sonucu olarak gayrimenkullerin finansallaşması, pandeminin etkisinden faydalanan yatırımcılara adaletsiz bir şekilde düşük maliyetle satın alabilecekleri büyüyen bir "varlık havuzu" sağlamaktadır. Bunun önlenmesi gereklidir.

Özetle ifade edilmiş olan her bir Kılavuz Not, devletlerin bu başlıklar kapsamında benimsemesi gereken bir dizi özel önlemi içermiştir (Farha, 2020).

Pandemi, kalıcı barınma sorunları ve evsizliğe karşı çözüme yönelik politikaları ele almanın aciliyetini vurgulamıştır. Bu kapsamda pandemide konut hakkı çerçevesinde devletlerce en yaygın kullanılan önlemler şunlardır (Voituriez ve Chancel 2021, s.70):

- Acil durum süresince ve/veya acil durumun sona ermesi sonrasında kiralık birimlerde kira artışlarını geçici olarak yasaklayan kira artışının durdurulması,

- Ev sahiplerinin bankalar veya finans kurumları ile borç altına girmekten kaçınmasına izin veren ipotek moratoryumu,

- Acil durum sırasında kiracıların kira ödemelerine yardımcı olmak için kullanılan konut kuponları veya sübvansiyonlar,

- Özellikle pandemi sırasında kamu hizmetleri arzının sürekliliği yoluyla konut maliyetlerinin karşılanabilirliğini sağlamaya katkıda bulunan kamu hizmetlerinin kesilmesinin yasaklanması.

Konunun ayrıntılandırılmasıyla oluşturulan ve ülke bazında uygulamaya konulan konut politikasına yönelik destekleri gösteren Tablo 1 aşağıda yer almaktadır.

**Tablo 1: COVID-19 Nedeniyle OECD Ülkelerinde Uygulamaya Konulan Geçici/Acil Konut Destekleri**

Destek Şekli	Ülke
<b>Kiraçılar için:</b>	
Kaçırılan ödemeler nedeniyle tahliye yasağı	Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Fransa, Almanya, Macaristan, İrlanda, İsrail, Lüksemburg, Hollanda, Yeni Zelanda, Portekiz, İspanya, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri
Kira ödemelerinin ertelenmesi	Avusturya, Meksika, Portekiz, İspanya
Kira ödemelerinin geçici olarak azaltılması veya askıya alınması	Yunanistan, Portekiz, İspanya
Kira dondurma	İrlanda, Yeni Zelanda, İspanya
Kiraçılar için mali destek programlarında reformlar	Japonya, İrlanda, Lüksemburg, Portekiz, İspanya
<b>Ev Sahipleri İçin</b>	
İpotek ile ilgili uygulamalar	Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Kolombiya, Çek Cumhuriyeti, Almanya, Yunanistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Litvanya, Meksika, Portekiz, Slovak Cumhuriyeti, İspanya, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri
Eksik ödemeler nedeniyle haciz yasağı	Amerika Birleşik Devletleri, Hollanda, Portekiz
<b>Tüm haneler için (süresine bakılmaksızın):</b>	
Kamu hizmeti ödemelerinin ertelenmesi ve/veya sürekliliğin güvence altına alınması (ödeme kaçırılrsa dahi hizmet)	Avusturya, Belçika, Kolombiya, Almanya, Japonya, Kore, Portekiz, İspanya, Amerika Birleşik Devletleri
Konut sübvansiyon planlarında reformlar	İspanya

**Evsizler için**

Barınak ve/veya hizmet sağlamak için acil Avustralya, Avusturya, Kanada, Fransa, İrlanda, Yeni Zelanda, durum desteği Portekiz, İspanya, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri

**Kaynak:** Farklı kaynaklardan derleyen (OECD, 2020, s.22)

İspanya, ekonomik açıdan sıkıntılı kiracılar için kira ödemelerine ilişkin bir moratoryum getirmiş ve kiracılara, hükümet tarafından desteklenen ve on yılda geri ödenebilen sıfır faizli mikro krediler şeklinde kira ödemeleri için mali destek sunulmuştur. Avusturya, Almanya, Meksika ve Portekiz, ciddi şekilde etkilenen kiracıların katı karantina ayları boyunca kira ödemelerini ertelemelerine izin vermiştir. İrlanda ve Lüksemburg, krizin bir sonucu olarak kira ödemelerini karşılayamayan kiracılara mali destek sağlamıştır. Portekiz’de, %20’den fazla gelir kaybı yaşayan ve erteleme hakkından yararlanmayan hanelere, kira yükümlülüklerini yerine getirmek için faizsiz krediler verilmiştir. Yunanistan’da, işini kaybeden kiracıların kira ödemelerinde geçici bir indirim (%60’a kadar) izin vermiştir. Yerel yönetimler tarafından alınan önlemler kapsamında Lizbon ve Sintra (Portekiz) gibi bazı şehirlerde sosyal konut kiralaları birkaç ay süreyle askıya alınmıştır. Bazı ülkelerde kira piyasası düzenlemeleri geçici olarak ayarlanmıştır. Örneğin İrlanda, Hollanda ve İspanya, karantina döneminde yenilenen kira sözleşmeleri için kira artışının durdurulmasına yönelik uygulamalar getirmiştir. Arjantin, Avusturya, Belçika, Almanya, Hollanda, Portekiz ve İspanya’da karantinanın getirdiği kısıtlamalara uyumu kolaylaştırmak için kira sözleşmeleri süre uzatılarak veya erken feshedilerek kiracılar için daha elverişli hale getirilmiştir. İpotek borcunun geri ödenmesine ayrılan gelir oranının kriz öncesi OECD ülkeleri arasında en yüksek olduğu İtalya ve ABD gibi ülkeler, ipotek sahiplerini evlerini kaybetme riskine karşı korumak için önlemler uygulamıştır. Bazı ülkelerde konut sübvansiyonlarının kapsamı ve miktarı artırılmıştır. İrlanda, Lüksemburg ve Rusya, konut sübvansiyonları için uygunluk şartlarını düşürerek, kriz sırasında hane halklarına mali desteğe erişimi genişletirken; Letonya’da emlak vergisi ödemelerinin ertelenmesine izin verilmiştir (OECD, 2020c, s.9).

Ayrıca Kırgızistan’ın Bişkek kentinde yetkililer, hak temelli ilkeler doğrultusunda yeniden inşa edilmesine yardımcı olarak gayri resmi yerleşimlerdeki durumu ele almak için BM kurumlarıyla birlikte çalışmıştır (Voituriez ve Chancel 2021, s.70). Kanada, Toronto’da yetkililer, evsizlerin kendilerini veya çevrelerindeki tehlikeye atmadan karantinaya girmelerini sağlamak için izolasyon üniteleri ve boş otel odaları sağlamıştır. Slovakya’nın Bratislava kentinde yetkililer, yaklaşık 4.000 evsiz barınması ve bakımı için tıbbi ve profesyonel destekle kapsamlı bir “karantina şehri” kurmuşlardır. İspanya’da kamu yetkilileri, sosyal konut stoklarını geçici olarak artırmak için özel sektör konut sağlayıcılarıyla ortaklık kurmuşlardır (Voituriez ve Chancel 2021, s.72).

Doğrudan konut finansmanını desteklemeyi amaçlayan önlemler ise bazı ülkelerde doğrudan bankalara ve ipotek kredisi verenlere finansman yardımı (Kanada) yapılarak ve bazı durumlarda da bankalara uygulanan makro ihtiyati düzenlemelerin geçici olarak gevşetilmesiyle (İsrail, Norveç ve Türkiye) sağlandı. Bazı ülkelerde konut arzını artırmaya yönelik inşaat sektörünün kriz sonrası toparlanmasını desteklemeye yönelik adımlar atılmıştır. Krizden önce konut arzının yetersiz olduğu yerlerde, konut sektörüne (Arjantin, Avusturya, Hindistan, İrlanda, İsrail, Hollanda, Rusya ve Amerika Birleşik Devletleri) likidite sağlamak için ek finansman verildi ve/veya kredi verme koşulları hafifletildi. Hollanda’da, inşaat ruhsatlarının verilmesi kolaylaştırıldı ve sosyal konut arzını artırmak için konut birliklerine ek finansman sağlandı. Portekiz’de büyük şehirlerdeki konseyler, uygun fiyatlı kiralamaları teşvik etmek için gelir ve emlak, sermaye kazançları vergilerine muafiyet tanıdı (OECD, 2020c, s.10).

Bu farklı örnekler, yeterli siyasi irade ve esneklikle, pandemi başlayana kadar inatçı görünen bir sorun olan konut hakkı ve evsizliğin önemli ölçüde azaltılabileceğini göstermektedir. Ancak sıkıntılı bir şekilde, birçok şehir, pandeminin en kötü aşamasının geçtiği algılandıktan sonra uygulamakta olunan yukarıda ifade edilen barınma olanaklarının arttırılmasına yönelik acil durum politikalarını bırakmaktadır. Pandeminin başlarında uyguladıkları destek politikalarını azaltan birçok şehirde, evsizlikte artış ve bununla birlikte COVID-19 bulaşma riskinin yükseldiği görülmüştür (Voituriez ve Chancel 2021, s.72). Pandemi sırasında zorunlu tahliyeler gerçekleşmeye devam etmiştir. Bu durum, yerinden edilen binlerce insanın riske maruz kalmasını artırırken, insan haklarını ihlal ederek halk sağlığını ve tüm şehrin direncini tehlikeye atmaktadır. Tahliyeleri ve yer değiştirmeleri sınırlamak için çıkarılan düzenleyici çerçeveler, tahliyeye karşı geçici bir önlem olarak kabul edilmiştir. Sürdürülebilir sosyal koruma önlemlerinin azaltılması sonrasında, şehirlerde tahliye krizleri beklenmektedir. Daha uzun vadeli stratejilere örneğin, arazi ve konut piyasalarının yeniden değerlendirilmesi yoluyla uygun fiyatlı konut arzını artırmak ve kamu konutlarını ve sosyal konutları gündeme geri getirmek için uzun vadeli bir gündem oluşturulmalıdır (Voituriez ve Chancel 2021, s.71).

Pandemi gibi görece geçici bir dönemde barınma hakkının korunmasına yönelik politikaların ülke bazında farklılıklar gösterdiği izlenmiştir. Tüm bu politikaların barınma hakkının kısa süre için dahi olsa korunmasında olumlu etkiye sahip olduğu düşünülmektedir. Ancak diğer yandan söz konusu politikaların yetersizliğini vurgular şekilde pandemi tahliyeler de devam etmektedir. Bu nedenle konuta ulaşma ve barınma hakkı konusunda devletin aktif rol aldığı politikaların arasında sorunun çözümüne en kapsamlı yaklaşım olarak sosyal konut konusu 3. bölümde teorik ve tarihsel çerçevede ele alınıp, sosyal konutun günümüz koşullarındaki rolü tartışılacaktır.

#### 4. Günümüzde Barınma Sorunlarına Çözüm Sosyal Konutla Mümkün mü?

Birçok ülkede, sosyal konutun tanımı, değişen piyasa koşullarına yönelik olarak dönüştürülen politika yaklaşımlarının sonucunda oluşmuştur. Sosyal konut olarak neyin ifade edildiği üzerine farklılıklar bulunmaktadır. Bunlar, sosyal veya sübvansiyonlu konut (Avustralya, Kanada, Almanya ve Birleşik Krallık), toplu konut (Avustralya, Amerika Birleşik Devletleri), belediye konutu (Birleşik Krallık) veya genel konut (Danimarka) olarak adlandırılabilir (OECD, 2020, s.4-5). Ayrıca sosyal konutun tanımlanmasında Hollanda ve İsveç konutun mülkiyetine ilişkin – yerel idareler, kârsız organizasyonlar ya da devlet mülkiyetinde bulunmak vb.- tanımlama yapmakta; Avusturya ve Fransa konutları kimin ürettiğini dikkate almakta; İrlanda ve İngiltere kiralının piyasa düzeylerinin altında olup olmadığına bakmakta; Fransa ve Almanya fonlama ve/veya sübvansiyon akımını ön plana almakta ve bunların yanı sıra tüm ülkelerde kimler için konut sağlandığı amacı dikkate alınarak sosyal konut tanımlanmaktadır (Scanlon ve Whitehead 2007, s. 8).

Diğer tip konutlardan sosyal konutları ayıracak belirli özelliklerden söz edilebilir. İlk olarak uluslararası konut istatistiklerinde çoğu zaman “özel kiralı konut” ve “sosyal kiralı konut” ayrımı yapılmaktadır. Bu ayrım da kimi ülkelerde özel mülkiyetli kiralık konutlarda da sosyal kira uygulamasının olduğu görülmektedir. Sosyal kiralı konut kategorisinde, özel mülkiyetli konutlar bile olsalar kiralının kar amacı güdülmeksizin belirleniyor olması ve sosyal faktörlerin değerlendirmeye alınması önemlidir. Sosyal kiralık konutlar genellikle kamu sektörü desteği ile inşa edildikleri için, bunların dağıtımındaki idari hususlar da sosyal kiralık konutların tanımlanmasında rol oynamaktadır. Ancak bu durum da kamu desteğiyle üretilen tüm kiralık konutların sosyal konut sınıfına gireceği anlamını taşımamalıdır (UN-UNECE, 2006, s.11). Sosyal konut uygulamasının Avrupa’daki

en yaygın biçimlerinden biri devlet, yerel idare, kârsız organizasyon ya da özel sektör mülkiyetindeki konutların belirlenmiş koşullar çerçevesinde kiralanması şeklinde olduğundan “sosyal kiralı konut” kavramı birçok çalışmada sosyal konut kavramına eşanlamlı olarak da kullanılmaktadır (Taşar ve Çevik 2009, s.142). Sosyal konut, bazı ihtiyaç kavramlarına göre tahsis edilen kamu fonlarından inşa edilen konutlar olarak tanımlanabilmektedir ve bu nedenle, sosyal konutların esas olarak kar amacı gütmeksizin belirlenen bir fiyattan sağlanabilmesi için kiralının sübvans edilme si gerekmektedir. Ayrıca sosyal konutlarda miktar, kalite ve konutların sağlanma koşulları açısından siyasi karar almanın önemli bir etkisi bulunmaktadır (King, 2006, s.31-32).

Ülkelerde uygulanmakta olan sosyal konut sistemleri arasındaki önemli bir fark, hedeflenen veya sosyal konut için uygun görülen nüfusun özellikleridir. Bugün, birçok ülkede sosyal konut, genellikle piyasa fiyatından konut almaya gücü yetmeyen hanelere yöneliktir. Sosyal konut sistemleri genel olarak evrenselci veya hedefli olarak sınıflandırılabilir. Evrenselci modeller, teoride, nüfusun geniş bir kesimine açıktır. Diğer yandan, hedeflenen modeller, öncelikle sosyal konut tahsisinde düşük gelirli, güvencesiz nüfuslara ve/veya işçilere odaklanmaktadır (Farklı kaynaklardan derleyen OECD, 2020, s.5). Sosyal konutlar Avusturya ve İsveç’te tüm hane halklarına açıkken, genellikle diğer ülkelerde konut piyasasından kendi konut ihtiyaçlarını karşılayamayanlara yönelik olarak sunulmaktadır (Scanlon ve Whitehead 2007, s.8). Fransa ve Birleşik Krallık’ta, önceleri evrenselci bir yaklaşım uygulanmış ancak giderek daha fazla hedef temelli haline gelmiştir. Kore, konuta ulaşım açığı olan öğrencileri ve genç çalışanları barındırmayı amaçlamaktadır. Nüfusun %70’inden fazlasının doğrudan ev sahibi olduğu birçok Doğu Avrupa ülkeleri piyasa ekonomisini takiben devlete ait konutların toplu olarak özelleştirilmesi sonrasında, küçük ve daha hedefli bir sosyal konut sektörüne sahiptirler (OECD, 2020, s.7-8).

OECD ve AB genelinde, sosyal konut politikalarının yaklaşık yarısını bölgesel ve yerel yönetim, geri kalanın %15’ini kar amaçlı olmayan-kısmi kar amaçlı-kooperatif konut birlikleri, % 14’ünü ulusal hükümetler, % 11’ini kar amacı güden kuruluşlar ve diğerleri gerçekleştirmektedir. Avusturya, Finlandiya, Fransa, Hollanda ve Birleşik Krallık’ta (İngiltere ve Galler) sosyal konutların çoğunu kar amacı gütmeyen/kısmi kar amacı güden konut birlikleri sağlamakta iken; ABD’de kar amacı güden ve özel kuruluşlar önemli rol oynamaktadır. Çoğu ülkede tek bir konut sağlayıcı türü hakim olsa da, örneğin Avusturya, Danimarka, Fransa, İrlanda, Slovenya, Birleşik Krallık ve Amerika Birleşik Devletleri gibi bazı ülkelerde sağlayıcı türlerinin bir karışımı bulunmaktadır (OECD, 2020, s.8).

Birçok ülkede, kamu bütçeleri tarihsel olarak sosyal konut finansmanının çoğunluğunu üstlenmiştir. Sosyal konut finansmanında üç ana kaynak yer almaktadır. Bunlar: 1) kiracılardan elde edilen kira geliri; 2) sosyal konut sağlayıcısından borçlanma ve 3) hükümetler de dahil olmak üzere diğerlerinden yapılan ödemeler ve/veya sübvansiyonlar (Scanlon, Arrigoitia ve Whitehead, 2015). Sosyal kiralı konutlara kamu desteği, kamu tarafından verilmiş borçlar, sübvansiyonlar ve garantiler, vergi indirimleri biçiminde olabilir. Bir piyasa borcu için devlet garantisi, daha düşük faiz ödemeleri şeklinde faiz sübvansiyonları, yeni yapı inşa etmek ya da var olan yapılarda önemli tadilat yapmak için üretim desteği şeklinde farklı kamu desteği tiplerinin bir araya geldiği biçimlerde de uygulamalar söz konusu olabilmektedir. (Taşar ve Çevik 2009, s.142).

Sosyal konutlarla ilgili teorik çerçeve aktarılırken ilgili politikalarda devletin geniş çaplı rolü vurgulanmıştır. Bu durum, piyasa koşullarında barınma olanaklarına kavuşamayanlar için kamunun çözüm yaratabilme imkanına odaklanıldığını göstermektedir. Ancak günümüzde sosyal konutun piyasa koşullarında ortaya çıkan barınma sorunlarına çözüm sunabilme imkanının incelenmesi amacıyla sosyal konut politikasının 20.yy itibarıyla gelişiminin de incelenmesi önem taşımaktadır.



2. Dünya Savaşı sonrası erken dönemde uygulamadaki sosyal konut modeli Kuzey ve Doğu Avrupa'da büyük ölçüde benzeşmektedir. Yıkımın ve savaş boyunca yaşanan konut yatırımlarındaki eksikliğin etkilerinin üstesinden gelmek, hızla artan nüfusa uyum sağlamak, ekonomileri bir nevi normallik seviyesine taşımaya yardımcı olmak ve istihdamı güvence altına almak için devlet destekli konut üretimine yoğun bir vurgu yapılmış ve Sosyalist Blok'taki uygulamalara paralel bir şekilde "hane halkının karşılayabilecekleri bir fiyata herkes için iyi bir ev" neredeyse evrensel temel bir hedef halini almıştır. Doğu Avrupa'da sosyal konut büyük ölçüde devlet tarafından verilen sosyal ücrete dayanıyordu ve bu nedenle hanelere çok düşük veya bedelsiz verilmiştir; Kuzey Avrupa'nın çoğunda konut, refah devleti sözleşmesinin önemli bir parçası olarak görülmüş ve hane halkının kar amacı gütmeyen kuruluşlardan (veya bazen özel sektördeki düzenlemeler sayesinde özel sektörden) ihtiyaç duyduğu konuta ulaşabilmesi sağlanmıştır; Güney Avrupa'da ise konut üzerine politika vurgusu çok daha fazla ailenin ev satın almasının desteklenmesi amacını gütmüş ve bu nedenle de genellikle istihdam olanaklarının artırılmasıyla desteklenmiştir (Madden ve Marcuse, 2016).

Genel olarak, farklılıklar olsa da Avrupa'daki konut politikaları geçtiğimiz yarım yüzyılda daha piyasa odaklı modellere geçiş yapmıştır. 1970'ler ve finansallaşmanın serbestleştiği 1980'lerde hükümetler artan kamu harcamalarını kontrol etme ihtiyacı karşısında konut arzına doğrudan yardımı azaltmaya başlamışlardır. Bu alandaki en büyük değişim, 1989 sonrası Doğu Avrupa'da özelleştirmeler kapsamında yaşanmış ve ileriki dönemin sosyal konut politikalarını da etkilemiştir. Öyle ki dönemin karakteristiği olan deregülasyonlar, kamuya ait veya düzenlemeler kapsamındaki konutların özelleştirilmesine neden olmuştur. Buna örnek olarak ABD'de, toplu konut politikalarındaki daralma ifade edilebilir. 1990'lardan itibaren, ABD genelinde 260.000'den fazla toplu konut ya özel mülk sahiplerine satılmış ya da arazilerinin satılabilmesi amacıyla yıkılmıştır. Toplu konutların konut sektörünün çok daha büyük bir bölümünü kapladığı Britanya'da 1981'den bu yana, yaklaşık 3 milyon belediye konutu satılmıştır. Sosyalist Blok'un yıkılmasıyla 1989'dan bu yana konutların özelleştirilmesi, konut alanında 2. Dünya Savaşı sonrasında elde edilen kısmi metalaştırma karşıtı kazanımların aşınmasına neden olmuştur (Madden ve Marcuse, 2016). Günümüzde ilgili verilerin mevcut olduğu OECD ve AB ülkelerinde sosyal konutların payı, son on yılda azalmıştır. OECD ve OECD üyesi olmayan AB ülkelerinde, sosyal kiralık konutlar 28 milyon civarı konutu ve ortalama olarak toplam konut stokunun yaklaşık %6'sını temsil etmektedir (OECD, 2020, s.4-5). Sosyal konutların yüksek oranda bulunduğu Hollanda, Danimarka ve Avusturya'da tüm konutların %20'sinden fazlasını sosyal konutlar teşkil etmekte ve düşük ve orta gelirli olan nispeten geniş bir kesitine ev sahipliği yapmaktadır (OECD, 2020, s.5). Polonya, Finlandiya ve Almanya'da 2010 yılından bu yana sosyal konut stoklarında %20 oranında daralma yaşanmıştır. Sektör ayrıca Norveç, Yeni Zelanda, Estonya, Birleşik Krallık ve Danimarka'da da daralmıştır. Daralmanın nedeni, kısmen yeni sosyal konut inşaatındaki yavaşlamalardır. Ancak asıl neden, Almanya'da olduğu gibi sosyal konutların piyasa fiyatına kiralık konutlara dönüştürülmesi veya kiracılar tarafından satın alınması sonucunda mülk sahibine geçerek stokun özelleştirilmesiyle ilgilidir (OECD, 2020, s.5). Günümüzde yeni tedarik ve rejenerasyon için devlet sübvansiyonları da giderek daha hedefli ve sınırlı hale gelmektedir. Örneğin Hollanda'da konut birliği sektörün artık tüm yatırımlarını finanse etmektedir; geçiş ekonomilerinde ve Almanya'da artık sosyal konutun finansmanında devletin rolü oldukça azalmıştır. Daha genel olarak, AB kapsamındaki kısıtlamalar sosyal konuta yönelik mevcut fonları azaltmıştır. Bu bağlamda, sadece yatırımı üstlenmede değil, aynı zamanda bu yatırımı finanse etmede de özel sektörün rolüne giderek daha fazla vurgu yapılmaktadır (Scanlon ve Whitehead 2007, s.12).

Geçtiğimiz on yıllar boyunca ve özellikle 2008 küresel mali krizinden bu yana, artan sayıda düşük ve orta gelirli hane barınmaya yönelik sorunlar yaşamaktadır. COVID-19 pandemisi öncesinde dahi, sosyal konut sektörü, sektördeki kamu kesintisi ve azalan yatırımlar nedeniyle yetersiz kalmıştır. Örneğin, Birleşik Krallık'ta (İngiltere), pandemi öncesinde, düşük gelirli hanelerin yarısından fazlası, harcanabilir gelirlerinin %40'ından fazlasını kiraya harcamıştır. Bu nedenle sosyal konut için bekleme listesine 1 milyon hane kaydolmuştur. Sosyal konutta yaşayan haneler arasında dahi, düşük gelirli kiracıların üçte biri konut maliyetleri nedeniyle güçlük çekmekte ve bu durum yalnızca 2019'da 50845 tahliye emrine yol açmıştır. COVID-19 salgını nedeniyle hanelerin yaşadığı gelir kayıpları göz önüne alındığında, OECD genelinde sosyal konut sistemleri ve kiracıları üzerindeki baskılar önemli ölçüde artmaktadır (OECD, 2020, s.21). Konutta azalan kamu yatırımı ve sosyal konut sunumundan birçok ülkede konut yardımına doğru kademeli bir geçiş yaşanmaktadır (OECD, 2020, s.13). Yeni konutların üretimindeki daralma nedeniyle, 2. Dünya Savaşı sonrasında yapılmış olan konutların bakım ve onarımının yapılamaması da önem kazanmaktadır. Ancak özellikle 2008'deki küresel mali kriz itibarıyla yeni ev inşasında daralma ve var olan stokun yenilenmesi- iyileştirilmesi açısından da olumsuzluklar yaşanmaktadır, AB genelindeki kemer sıkma politikaları ve dünya genelindeki iktisadi sorunlar nedeniyle taleplerin karşılanmasında sorunlar artmaktadır (Scanlon ve ark., 2015).

Böylelikle sosyal konutun gelişimini gösteren tarihsel süreç, genel olarak 1980'ler sonrasındaki kamunun küçültülmesine yönelik politikalara paralel olarak söz konusu politikaların da daraltıldığını ve bu kapsamda barınma sorunlarına çözüm yaratma imkanlarının sorgulanması gerektiğini göstermektedir.

## 5. Tartışma ve Sonuç

Dünya çapında gelir bölüşümü adaletsizliği Covid-19 nedeniyle yaşanan süreçte daha da artmaktadır. Gelişmiş olan ülkelerde uygulanmakta olan sosyal güvenlik paketleri ve sektörleri destekleme paketleri olumlu sonuçlar yaratmış olsalar da, pandemi sonrasında bunların bütçede neden oldukları açıkların finansmanının gelir bölüşümünü nasıl etkileyeceği tartışma konusudur. Azgelişmiş ülkeler ise gerek aşya ulaşmada gerekse de gelir bölüşümü adaletsizliğinde görece daha kötü durumdadırlar. Söz konusu eşitsizliklerin göstergelerini hem dünya çapında bölgeler arasında, hem ülkeler arasında, hem de ulusal bazda veriler aracılığıyla izlemek mümkündür. Pandemiden toplumun tüm gelir kesimleri aynı ölçülerde etkilenmemişlerdir.

Makalede bölüşüm adaletsizliğinin barınma olanaklarına ulaşmadaki etkisi ele alınmış ve ülkelerin gelişmişlik düzeylerinden bağımsız olarak evsizler, gecekondularda yaşayanlar, kalabalık konutlarda barınanlar, mülteciler, işçiler, güvencesiz çalışanlar, işsizler, ev kredisini ödeyemeyenler vb. pandeminin etkilerine daha fazla maruz kalan toplumun yoksul kesimi her ülkede barınma imkanlarından yararlanma konusunda da sorunlar yaşamaktadırlar. Oysa sağlıklı kalılabilecek bir konutta yaşayabilmek pandemide virüsten korunabilmenin ve bulaştırma riskini azaltabilmenin önemli bir alanını oluşturmaktadır. Sağlıksız olmak çalışabilmeyi olanaksız kıldığından, gelire ulaşmayı da engellemekte ve böylece eşitsizliğin de derinleşmesini sağlamaktadır. Günümüzde pandemi halen devam ederken, artarak süren tahliyeler de bu durumu özetlemektedir.

Oysa herkesin sağlıklı koşullarda yaşayabileceği konuta ulaşabilmesi için yasal zemin barınma hakkı çerçevesinde 69 ülkenin anayasasında yer almakta; ulus üstü ölçekte 1948 tarihli BM Evrensel İnsan Hakları Bildirgesi'nde insan hakları normları olarak düzenlenmiş; sözleşme düzeyinde ve AB belgelerinde yer almaktadır. BM'nin HABİTAT başlıklı konferanslarının deklarasyonları da konut politikaları hakkında uluslararası alandaki güncel belgelerdendir. Yasal çer-

çevenin uygulanma şekilleri ise barınma hakkının tanınmasının yetmediğini ve hedef olarak dahi “herkes için barınma imkanı sağlamak”tan uzak olduğunu göstermektedir. Konutun 20.yüzyıldaki tarihsel sürecini izlemek bu kanıyı desteklemektedir.

Konutun tarihsel gelişimine baktığımızda, genel trendin konutun barınılacak ev olmaktan öte bir finansallaşma/yatırım aracı halinde metalaştırıldığını göstermektedir. 2. Dünya Savaşı sırasında yaşanan konut yıkımlarının karşılanmasına yönelik, özellikle de Sosyalist Blok’un da etkisiyle, refah devletlerince geniş çaplı uygulanan konut politikalarının yürürlükte olduğu yıllar ise bu trendin saptığı dönemlerdir. Pandemi döneminde de konut fiyatlarının olağanüstü artışı karşısında söz konusu metalaşma sürecine karşı barınma hakkının korunmasına yönelik tahliye yasakları, kira artışlarının durdurulması, evsizlerin korunması, gayrimenkulün normal dönemlerden daha fazla adaletsizce yatırım aracı haline girmemesi vb. öneriler sunulmuştur. Bunlar kısmen uygulamada olumlu sonuçlar vermiş olsalar da, pandemi sonrasında tekrar genel trende dönülebileceği ihtimali yüksektir.

Pandeminin tekrar tekrar önemini vurguladığı barınma konusunun, daha uzun vadeli stratejiler kapsamında sosyal konutlar aracılığıyla sağlanabilme imkanları ise son bölümde tartışılmıştır.

Farklı ülkelerde değişen tanımları olsa da sosyal konut, söz konusu konutların miktarı, sağlanma koşulları ve kalitesi vb. özelliklerini siyasi karar alma sürecinin etkilediği ve barınma ihtiyacını piyasa koşullarında sağlayamayanlar için kar amacı güdülmeksizin sunulan konutlar olarak tanımlanabilir. Ülkelerdeki farklı sosyal konut uygulamalarında; sunulacağı kitle küçük bir hedef kitleden, ülkenin geneline hizmet edilmesine dek çeşitlenmekte; sosyal konut politikası bölgesel yönetim, yerel yönetim, konut kooperatifi birlikleri, ulusal hükümetler veya kar amacı taşıyan kuruluşlarca gerçekleştirilmekte; sosyal konutların finansmanı kira gelirleriyle, konut sahibinden borçlanmayla veya kamu tarafından verilen borçlar, sübvansiyonlar, garanti ve vergi indirimleri şeklinde gerçekleşmektedir.

Günümüzde ise sosyal konut politikaları genel olarak kamunun küçültülmesine yönelik politikardan etkilenmekte ve ülke uygulamalarındaki farklılıklara eklenen ortak özellik olarak, sosyal konut politikalarının giderek daha fazla özel sektör güdümlü hale geldiği vurgulanmaktadır. Bu kapsamda sosyal politikaya yönelik fonların kısılmasıyla yıpranmış ve eskimiş olan sosyal konut stoku hem tadilatların eksikliği hem de kamu yatırımlarının azalmasıyla yenilerinin üretilmemesi nedeniyle azalmıştır. Var olan sosyal konutlar özelleştirilmekte ve bu nedenle daha az kişiye hizmet verebilen bir politika aracı haline gelmiştir. Tamamıyla politik bir tercih olan sosyal konut politikalarının finansmanı alanında da özel sektörün rolü artmaktadır. Tüm bu gelişmeler sonucunda sosyal konut için bekleyenlerin listesi uzarken, genel politikardan bağımsız olmayan ve daraltılmış bir şekilde kurumsallaştırılan sosyal konut politikaları aracılığıyla “herkes için barınma hakkı”nın gerçekleştirilemeyeceği ve de sadece siyasi bir vaat olarak kalacağı düşünülmektedir.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Dış bağımsız.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması bildirmemiştir.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını beyan etmiştir.

**Peer-review:** Externally peer-reviewed.

**Conflict of Interest:** The author has no conflict of interest to declare.

**Grant Support:** The author declared that this study has received no financial support.

---

**Kaynakça/References**

- Benfer, E., Bloom Robinson, D., Butler, S., Edmonds, L., Gilman, S., McKay, K., Neumann, Z., Owens, L., Steinkamp, N. ve Yentel, D. (2020). The COVID-19 eviction crisis: aspen institute. Erişim adresi: <https://www.aspeninstitute.org/blog-posts/the-covid-19-eviction-crisis-an-estimated-30-40-million-peop le-in-america-are-at-risk/>.
- Durkin, E. (2020). NYC's poorest neighborhoods have highest death rates from coronavirus. Politico, 18 May, Erişim adresi: <https://www.politico.com/states/newyork/city-hall/story/2020/05/18/poorest-nycneighborhoods-have-highest-death-rates-fromcoronavirus-1284519>.
- Farha, L. (2020). UN special rapporteur on the right to adequate housing 2014-2020. COVID-19 Guidance Note: Prohibition of Evictions, Erişim adresi: [https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR\\_h\\_ousing\\_COVID-19\\_guidance\\_evictions.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/SR_h_ousing_COVID-19_guidance_evictions.pdf).
- Illmer, A. (2020). Covid-19: Singapore migrant workers infections were three times higher. BBC. 16 December, Erişim adresi: <https://www.bbc.com/news/worldasia-55314862>.
- Kılıç, M. (2020). Konut hakkının sosyopolitiği: sosyal haklar sistematigi açısından bir çözümleme. *Anayasa Yargısı*, 37(2), 67–112. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/1478285>.
- King, P. (2006). Choice and the end of social housing. London: the institute of economic affairs, Erişim adresi: <https://iea.org.uk/themencode-pdf-viewer-sc/?file=/wp-content/uploads/2016/07/uplbook327pdf.pdf&settings=11111011&lang=en-B#page=&zoom=75&pagemode=>.
- Madden, D. ve Marcuse, P. (2016). *In defense of housing. the politics of crisis*. Verso, London-New York. Erişim adresi: [https://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/2016\\_Madden\\_Marcuse\\_Defense\\_Housing\\_book.pdf](https://www.miguelangelmartinez.net/IMG/pdf/2016_Madden_Marcuse_Defense_Housing_book.pdf).
- NITI, BMC ve TIFR (2020). Technical details: SARS-CoV2 serological survey in Mumbai. Erişim adresi: [https://www.tifr.res.in/TSN/article/Mumbai-Serosurvey%20Technical%20report-NITI\\_BMC-Round-2%20for%20TIFR%20website.pdf](https://www.tifr.res.in/TSN/article/Mumbai-Serosurvey%20Technical%20report-NITI_BMC-Round-2%20for%20TIFR%20website.pdf).
- OECD (2018). Settling in 2018: Indicators of immigrant integration. OECD Publishing, Paris/European Union. Brussels. Erişim adresi: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307216-en.pdf?expires=1645289956&id=id&accname=guest&checksum=2C0FE4C6997625598F77A5A3CECFA223>.
- OECD (2020). *Social housing: a key part of past and future housing policy*. Employment, Labour and Social Affairs Policy Briefs, OECD Publishing, Paris. Erişim adresi: <http://oe.cd/social-housing-2020>.
- OECD (2020b). What is the impact of the COVID-19 pandemic on immigrants and their children?. 19 October, Erişim adresi: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137\\_137245-8saheqv0k3&title=What-is-the-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children%3F](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=137_137245-8saheqv0k3&title=What-is-the-impact-of-the-COVID-19-pandemic-on-immigrants-and-their-children%3F).
- OECD (2020c). Housing amid COVID-19: policy responses and challenges. Erişim adresi: [https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135\\_135322-lju8yj5sib&title=Housing-Amid-Covid-19-Policy-Responses-and-Challenges](https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=135_135322-lju8yj5sib&title=Housing-Amid-Covid-19-Policy-Responses-and-Challenges).
- OECD Data (2022). Erişim adresi: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>.
- Reuters (2020). Coronavirus hits migrant workers in Qatar, 19 March, Erişim adresi: <https://www.reuters.com/article/uk-health-coronavirus-qatar/coronavirushits-migrant-workers-in-qatar-idUKKBN2162>
- Scanlon, K. ve Whitehead, C. (2007). Social housing in Europe. In C. Whitehead & K. Scanlon (Eds.), *London School of Economics and Political Sciences* (pp: 8–33). London. Erişim adresi: <http://www.lse.ac.uk/economics/pubs/scanlon-whitehead-social-housing-in-europe-2007.pdf> (iut.nu).
- Scanlon, K., Arrigoitia, M. F. ve Whitehead, C. (2015). Social housing in Europe. *European Policy Analysis*, (17), 1-12. Erişim adresi: [http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/FernandezSocial%20housing%20in%20Europe\\_2015.pdf](http://eprints.lse.ac.uk/62938/1/FernandezSocial%20housing%20in%20Europe_2015.pdf).
- Taşar, M. O. ve Çevik, S. (2009). Sosyal konut ve konut sektörüne devlet müdahalesi: Avrupa ülkeleri ve Türkiye. *Aksaray Üniversitesi İİBF Dergisi*, 1(2), Erişim adresi: <http://aksarayiibd.aksaray.edu.tr/en/download/articlegilefile/209450>.
- UN (2020c). The sustainable development goals report 2020. New York. Erişim adresi: <https://unstats.un.org/sdgs/report/2020/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2020.pdf>.
- UN-Habitat. (2021). Cities and pandemics: towards a more just, green and healthy future. ISBN Number: 978-92-1-132877-6, Erişim adresi: [https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/cities\\_and\\_pandemics\\_towards\\_a\\_more\\_just\\_green\\_and\\_healthy\\_future\\_un-habitat\\_2021.pdf](https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/03/cities_and_pandemics_towards_a_more_just_green_and_healthy_future_un-habitat_2021.pdf).

- UN-Habitat (2021b). Global urban indicators database. Erişim adresi: <https://unhabitat.org/global-urban-indicators-database>.
- UN-UNECE (2006). Guidelines on social housing-principles and examples. New York ve Geneva, Erişim adresi: <https://unece.org/DAM/hlm/documents/Publications/guidelines.social.housing.pdf>.
- UNECA (2020). COVID-19 in African: protecting lives and economies. UNECA. Addis Ababa. Erişim adresi: <https://repository.uneca.org/bitstream/handle/10855/43756/b11983206.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- WB (2022). World development report 2022: Finance for an Equitable Recovery. DOI: 10.1596/978-1-4648-1730-4. Washington. Erişim adresi: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/36883/9781464817304.pdf>.
- WHO (2018). Housing and health guidelines, Geneva. Erişim adresi: <https://www.who.int/publications/i/item/9789241550376>.
- World Inequality Report DataSet (2021) Erişim adresi: <https://wir2022.wid.world/methodology/>.
- Voituriez, T. ve Chancel, L. (2021). Developing countries in times of COVID: comparing inequality impacts and policy responses. World Inequality Lab. Issue Brief 2021/01. Erişim adresi: [https://wid.world/wp-content/uploads/2021/04/WorldInequalityLab\\_Issue\\_Brief\\_2021.01\\_Covid.pdf](https://wid.world/wp-content/uploads/2021/04/WorldInequalityLab_Issue_Brief_2021.01_Covid.pdf).



### **Tanım**

İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Araştırma Merkezi yayını olan Maliye Çalışmaları Dergisi – Journal of Public Finance Studies, açık erişimli, hakemli, yılda iki kere Mayıs ve Kasım aylarında yayınlanan, uluslararası bilimsel bir dergidir. 1955 yılında kurulmuştur. Derginin ismi 2020 yılında Maliye Çalışmaları Dergisi – Journal of Public Finance Studies olarak değiştirilmiştir. Derginin önceki ismi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları'dır (ISSN: 1304-0251).

Dergiye yayımlanması için gönderilen bilimsel makaleler Türkçe ya da İngilizce olmalıdır.

### **Amaç**

Maliye Çalışmaları Dergisi, maliye, kamu ekonomisi, mali hukuk, vergi hukuku ve kamu kesiminin çeşitli sorunları hakkında teorik ve uygulamalı araştırmalar yayımlamayı ve bilimsel bilginin gelişimine katkı sunan uluslararası bir platform sağlamayı amaçlar.

### **Kapsam**

Maliye Çalışmaları Dergisi'nin kapsamını maliye, kamu ekonomisi başta olmak üzere ilgili alanlar oluşturur. Derginin hedef kitlesini akademisyenler, araştırmacılar, profesyoneller, öğrenciler ve ilgili mesleki, akademik kurum ve kuruluşlar oluşturur.

### **Etik İlkeler ve Yayın Politikası**

#### **Yayın Etiği ve Etik İhlalleri**

Maliye Çalışmaları Dergisi, yayın etiğinde en yüksek standartlara bağlıdır ve Committee on Publication Ethics (COPE), Directory of Open Access Journals (DOAJ), Open Access Scholarly Publishers Association (OASPA) ve World Association of Medical Editors (WAME) tarafından yayınlanan etik yayıncılık ilkelerini benimser; Principles of Transparency and Best Practice in Scholarly Publishing başlığı altında ifade edilen ilkeler için: <https://publicationethics.org/resources/guidelines-new/principles-transparency-and-best-practice-scholarly-publishing>

Gönderilen tüm makaleler orijinal, yayımlanmamış ve başka bir dergide değerlendirme sürecinde olmamalıdır. Her bir makale editörlerden biri ve en az iki hakem tarafından çift kör değerlendirmeden geçirilir. İntihal, duplikasyon, sahte yazarlık/inkar edilen yazarlık, araştırma/veri fabrikasyonu, makale dilimleme, dilimleyerek yayın, telif hakları ihlali ve çıkar çatışmasının gizlenmesi, etik dışı davranışlar olarak kabul edilir.

Kabul edilen etik standartlara uygun olmayan tüm makaleler yayından çıkarılır. Buna yayından sonra tespit edilen olası kuraldışı, uygunsuzluklar içeren makaleler de dahildir.

#### **Açık Erişim İlkesi**

Dergi açık erişimlidir ve derginin tüm içeriği okura ya da okurun dahil olduğu kuruma ücretsiz olarak sunulur. Okurlar, ticari amaç haricinde, yayıncı ya da yazardan izin almadan dergi makalelerinin tam metnini okuyabilir, indirebilir, kopyalayabilir, arayabilir ve link sağlayabilir. Bu "<https://www.budapestopenaccessinitiative.org/translations/turkish-translation>" BOAI açık erişim tanımıyla uyumludur.

Derginin açık erişimli makaleleri Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası ("<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.tr>" CC BY-NC 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.tr>) olarak lisanslıdır.

---

### Telif Hakkında

Yazarlar dergide yayınlanan çalışmalarının telif hakkına sahiptirler ve çalışmaları Creative Commons Atıf-GayriTicari 4.0 Uluslararası ("https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.tr" CC BY-NC 4.0) https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.tr olarak lisanslıdır. CC BY-NC 4.0 lisansı, eserin ticari kullanım dışında her boyut ve formatta paylaşılmasına, kopyalanmasına, çoğaltılmasına ve orijinal esere uygun şekilde atıfta bulunmak kaydıyla yeniden düzenleme, dönüştürme ve eserin üzerine inşa etme dâhil adapte edilmesine izin verir.

### Araştırma Etiği

Maliye Çalışmaları Dergisi araştırma etiğinde en yüksek standartları gözetir ve aşağıda tanımlanan uluslararası araştırma etiği ilkelerini benimser. Makalelerin etik kurallara uygunluğu yazarların sorumluluğundadır.

- Araştırmanın tasarlanması, tasarımın gözden geçirilmesi ve araştırmanın yürütülmesinde, bütünlük, kalite ve şeffaflık ilkeleri sağlanmalıdır
- Araştırma ekibi ve katılımcılar, araştırmanın amacı, yöntemleri ve öngörülen olası kullanımları; araştırmaya katılmanın gerektirdikleri ve varsa riskleri hakkında tam olarak bilgilendirilmelidir.
- Araştırma katılımcılarının sağladığı bilgilerin gizliliği ve yanıt verenlerin gizliliği sağlanmalıdır. Araştırma katılımcılarının özerkliğini ve saygınlığını koruyacak şekilde tasarlanmalıdır.
- Araştırma katılımcıları gönüllü olarak araştırmada yer almalı, herhangi bir zorlama altında olmamalıdır.
- Katılımcıların zarar görmesinden kaçınılmalıdır. Araştırma, katılımcıları riske sokmayacak şekilde planlanmalıdır.
- Araştırma bağımsızlığıyla ilgili açık ve net olunmalı; çıkar çatışması varsa belirtilmelidir.
- Deneysel çalışmalarda, araştırmaya katılmaya karar veren katılımcıların yazılı bilgilendirilmiş onayı alınmalıdır. Çocukların ve vesayet altındakilerin veya tasdiklenmiş akıl hastalığı bulunanların yasal vasisinin onayı alınmalıdır.
- Çalışma herhangi bir kurum ya da kuruluşta gerçekleştirilecekse bu kurum ya da kuruluşun çalışma yapılıcağına dair onay alınmalıdır.
- İnsan ögesi bulunan çalışmalarda, "yöntem" bölümünde katılımcılardan "bilgilendirilmiş onam" alındığının ve çalışmanın yapıldığı kurumdan etik kurul onayı alındığı belirtilmesi gerekir.

### Yazarların Sorumluluğu

Makalelerin bilimsel ve etik kurallara uygunluğu yazarların sorumluluğundadır. Yazar makalenin orijinal olduğu, daha önce başka bir yerde yayımlanmadığı ve başka bir yerde, başka bir dilde yayımlanmak üzere değerlendirilmediği konusunda teminat sağlamalıdır. Uygulamadaki telif kanunları ve anlaşmaları gözetilmelidir. Telifle bağlı materyaller (örneğin tablolar, şekiller veya büyük alıntılar) gerekli izin ve teşekkürle kullanılmalıdır. Başka yazarların, katkıda bulunanların çalışmaları ya da yararlanılan kaynaklar uygun biçimde kullanılmalı ve referanslarda belirtilmelidir.

Gönderilen makalede tüm yazarların akademik ve bilimsel olarak doğrudan katkısı olmalıdır, bu bağlamda "yazar" yayınlanan bir araştırmanın kavramsallaştırılmasına ve dizaynına, verilerin elde edilmesine, analizine ya da yorumlanmasına belirgin katkı yapan, yazının yazılması ya da bunun içerik açısından eleştirel biçimde gözden geçirilmesinde görev yapan birisi olarak görülür. Yazar olabilmenin diğer koşulları ise, makaledeki çalışmayı planlamak veya icra etmek ve / veya revize

---



etmektedir. Fon sağlanması, veri toplanması ya da araştırma grubunun genel süpervizyonu tek başına yazarlık hakkı kazandırmaz. Yazar olarak gösterilen tüm bireyler sayılan tüm ölçütleri karşılamalıdır ve yukarıdaki ölçütleri karşılayan her birey yazar olarak gösterilebilir. Yazarların isim sıralaması ortak verilen bir karar olmalıdır. Tüm yazarlar yazar sıralamasını Telif Hakkı Anlaşması Formunda imzalı olarak belirtmek zorundadırlar.

Yazarlık için yeterli ölçütleri karşılamayan ancak çalışmaya katkısı olan tüm bireyler "teşekkür / bilgiler" kısmında sıralanmalıdır. Bunlara örnek olarak ise sadece teknik destek sağlayan, yazıma yardımcı olan ya da sadece genel bir destek sağlayan, finansal ve materyal desteği sunan kişiler verilebilir.

Bütün yazarlar, araştırmanın sonuçlarını ya da bilimsel değerlendirmeyi etkileyebilme potansiyeli olan finansal ilişkiler, çıkar çatışması ve çıkar rekabetini beyan etmelidirler. Bir yazar kendi yayınlanmış yazısında belirgin bir hata ya da yanlışlık tespit ederse, bu yanlışlıklara ilişkin düzeltme ya da geri çekme için editör ile hemen temasa geçme ve işbirliği yapma sorumluluğunu taşır.

### **Hakem İnceleme Yöntemleri ve Sürecin İşleyişi**

Daha önce yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere başka bir dergide halen değerlendirmede olmayan ve her bir yazar tarafından onaylanan makaleler değerlendirilmek üzere kabul edilir. Ön değerlendirmeyi geçen makaleler iThenticate yazılımı kullanılarak intihal için taranır. İntihal kontrolünden sonra, uygun olan makaleler baş editör tarafından orijinallik, metodoloji, işlenen konunun önemi ve dergi kapsamı ile uyumluluğu açısından değerlendirilir. Seçilen makaleler en az iki ulusal/uluslararası hakeme değerlendirmeye gönderilir; yayın kararı, hakemlerin talepleri doğrultusunda yazarların gerçekleştirdiği düzenlemelerin ve hakem sürecinin sonrasında baş editör tarafından verilir.

### **Editör ve Hakem Sorumlulukları**

Baş editör, makaleleri, yazarların etnik kökeninden, cinsiyetinden, uyruğundan, dini inancından ve siyasi felsefesinden bağımsız olarak değerlendirir. Yayına gönderilen makalelerin adil bir şekilde çift taraflı kör hakem değerlendirmesinden geçmelerini sağlar. Gönderilen makalelere ilişkin tüm bilginin, makale yayınlanana kadar gizli kalacağını garanti eder. Baş editör içerik ve yayının toplam kalitesinden sorumludur. Gereğinde hata sayfası yayınlamalı ya da düzeltme yapmalıdır.

Baş editör; yazarlar, editörler ve hakemler arasında çıkar çatışmasına izin vermez. Dergide yayınlanacak makalelerle ilgili nihai kararı vermekle yükümlüdür

Hakemlerin araştırmayla ilgili, yazarlarla ve/veya araştırmanın finansal destekçileriyle çıkar çatışmaları olmamalıdır. Değerlendirmelerinin sonucunda tarafsız bir yargıya varmalıdırlar. Gönderilmiş yazılara ilişkin tüm bilginin gizli tutulmasını sağlamalı ve yazar tarafında herhangi bir telif hakkı ihlali ve intihal fark ederlerse editöre raporlamalıdırlar.

Hakem, makale konusu hakkında kendini vasıflı hissetmiyor ya da zamanında geri dönüş sağlaması mümkün görünmüyorsa, editöre bu durumu bildirmeli ve hakem sürecine kendisini dahil etmemesini istemelidir.

Değerlendirme sürecinde editör hakemlere gözden geçirme için gönderilen makalelerin gizli bilgi olduğunu ve bunun imtiyazlı bir iletişim olduğunu açıkça belirtir. Hakemler ve yayın kurulu üyeleri başka kişilerle makaleleri tartışamazlar. Hakemlerin kimliğinin gizli kalmasına özen gösterilmelidir. Bazı durumlarda editörün kararıyla, ilgili hakemlerin makaleye ait yorumları aynı makaleyi yorumlayan diğer hakemlere gönderilerek hakemlerin bu süreçte aydınlatılması sağlanabilir.

---

### Hakem Süreci

Daha önce yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere başka bir dergide halen değerlendirmede olmayan ve her bir yazar tarafından onaylanan makaleler değerlendirilmek üzere kabul edilir. Ön değerlendirmeyi geçen makaleler iThenticate yazılımı kullanılarak intihal için taranır. İntihal kontrolünden sonra, uygun olan makaleler editör tarafından orijinallik, metodoloji, işlenen konunun önemi ve dergi kapsamı ile uyumluluğu açısından değerlendirilir.

Baş editör, makaleleri, yazarların etnik kökeninden, cinsiyetinden, uyruğundan, dini inancından ve siyasi felsefesinden bağımsız olarak değerlendirir. Yayına gönderilen makalelerin adil bir şekilde çift taraflı kör hakem değerlendirmesinden geçmelerini sağlar.

Seçilen makaleler en az iki ulusal/uluslararası hakeme değerlendirmeye gönderilir; yayın kararı, hakemlerin talepleri doğrultusunda yazarların gerçekleştirdiği düzenlemelerin ve hakem sürecinin sonrasında baş editör tarafından verilir.

Baş editör; yazarlar, editörler ve hakemler arasında çıkar çatışmasına izin vermez. Dergide yayınlanacak makalelerle ilgili nihai kararı vermekle yükümlüdür.

Hakemlerin değerlendirmeleri objektif olmalıdır. Hakem süreci sırasında hakemlerin aşağıdaki hususları dikkate alarak değerlendirmelerini yapmaları beklenir.

- Makale yeni ve önemli bir bilgi içeriyor mu?
- Öz, makalenin içeriğini net ve düzgün bir şekilde tanımlıyor mu?
- Yöntem bütünlüklü ve anlaşılır şekilde tanımlanmış mı?
- Yapılan yorum ve varılan sonuçlar bulgularla kanıtlanıyor mu?
- Alandaki diğer çalışmalara yeterli referans verilmiş mi?
- Dil kalitesi yeterli mi?

Hakemler, gönderilen makalelere ilişkin tüm bilginin, makale yayınlanana kadar gizli kalmasını sağlamalı ve yazar tarafında herhangi bir telif hakkı ihlali ve intihal fark ederlerse editöre raporlamalıdır. Hakem, makale konusu hakkında kendini vasıflı hissetmiyor ya da zamanında geri dönüş sağlaması mümkün görünmüyorsa, editöre bu durumu bildirmeli ve hakem sürecine kendisini dahil etmemesini istemelidir.

Değerlendirme sürecinde editör hakemlere gözden geçirme için gönderilen makalelerin gizli bilgi olduğunu ve bunun imtiyazlı bir iletişim olduğunu açıkça belirtir. Hakemler ve yayın kurulu üyeleri başka kişilerle makaleleri tartışamazlar. Hakemlerin kimliğinin gizli kalmasına özen gösterilmelidir.

### Yazıların Hazırlanması

#### Dil

Dergide Türkçe ve İngilizce makaleler yayınlanır. Gönderilen makalelerde makale dilinde öz, İngilizce öz ve İngilizce geniş özet olmalıdır. Ancak makale İngilizce ise, İngilizce geniş özet istenmez.

### Yazıların Hazırlanması ve Yazım Kuralları

Aksi belirtilmedikçe gönderilen yazılarla ilgili tüm yazışmalar ilk yazarla yapılacaktır. Makale gönderimi online olarak [https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuamamk\\_sayfasından](https://dergipark.org.tr/tr/pub/iuamamk_sayfasından) erişilen <http://dergipark.gov.tr/login> üzerinden yapılmalıdır. Gönderilen yazılar, makale türünü belirten ve makaleyle ilgili detayları içeren (bkz: Son Kontrol Listesi) Kapak Sayfası; yazının elektronik

---

formunu içeren Microsoft Word 2003 ve üzerindeki versiyonları ile yazılmış elektronik dosya ve tüm yazarların imzaladığı Telif Hakkı Anlaşması Formu eklenerek gönderilmektedir.

1. Çalışmalar, A4 boyutundaki kağıdın bir yüzüne, üst, alt, sağ ve sol taraftan 2,5 cm. boşluk bırakılarak, 10 punto Times New Roman harf karakterleriyle ve 1,5 satır aralık ölçüsü ile hazırlanmalıdır. Ana makale dosyası, çift taraflı kör hakemlik gereği yazar bilgilerini içermemelidir.
2. Yayımlanmak üzere gönderilen makale ile birlikte yazar bilgilerini içeren kapak sayfası gönderilmelidir. Kapak sayfasında, makalenin başlığı, yazar veya yazarların bağlı oldukları kurum ve unvanları, kendilerine ulaşılabilecek adresler, cep, iş numaraları ve e-posta adresleri yer almalıdır (bkz. Son Kontrol Listesi).
3. Giriş bölümünden önce 180-200 sözcük arasında çalışmanın kapsamını, amacını, ulaşılan sonuçları ve kullanılan yöntemi kaydeden Türkçe ve İngilizce öz ile 600-800 kelimelik İngilizce genişletilmiş özet yer almalıdır. Çalışmanın İngilizce başlığı İngilizce özet üzerinde yer almalıdır. İngilizce ve Türkçe özetlerin altında çalışmanın içeriğini temsil eden 5 İngilizce, 5 Türkçe anahtar kelime yer almalıdır. İngilizce genişletilmiş özet İngilizce olmayan makaleler için zorunludur.
4. Çalışmaların başlıca şu unsurları içermesi gerekmektedir: Başlık, Türkçe öz ve anahtar kelimeler; yabancı dilde başlık, İngilizce öz ve anahtar kelimeler; İngilizce genişletilmiş özet, ana metin bölümleri, son notlar ve kaynaklar.
5. Araştırma makalelerinde bölümler şu şekilde olmalıdır: "GİRİŞ", "AMAÇ VE YÖNTEM", "BULGULAR", "TARTIŞMA VE SONUÇ", "SON NOTLAR" "KAYNAKLAR" ve "TABLOLAR VE ŞEKİLLER". Derleme ve yorum yazıları için ise, çalışmanın öneminin belirtildiği, sorunsal ve amacın somutlaştırıldığı "GİRİŞ" bölümünün ardından diğer bölümler gelmeli ve çalışma "TARTIŞMA VE SONUÇ", "SON NOTLAR", "KAYNAKLAR" ve "TABLOLAR VE ŞEKİLLER" şeklinde bitirilmelidir.
6. Çalışmanın başında yer alan giriş bölümü "1. Giriş" şeklinde belirtilmelidir. Gönderilen çalışmalarda sorunsalın betimlendiği ve çalışmanın öneminin belirtildiği tüm bölüm ve alt bölümler numaralandırılmalıdır. Bu düzenlemede, bölümler sırasıyla 1,2,3,4 şeklinde numaralanırken, alt bölümler ve onların da altındakiler için 1.1., 1.2., 2.1., 2.2., ve 1.1.1., 1.2.1., 1.2.2., 2.1.1., 2.1.2 gibi birden çok haneli şekilde olmalıdır.
7. Çalışmalarda tablo, grafik ve şekil gibi göstergeler numaralandırılarak, tanımlayıcı bir başlık ile birlikte verilmelidir.
8. Referanslar derginin benimsediği American Psychological Association (APA) 6 stiline uygun olarak hazırlanmalıdır.
9. Kurallar dâhilinde dergimize yayımlanmak üzere gönderilen çalışmaların her türlü sorumluluğu ve çalışmada geçen görüşler yazar/yazarlarına aittir.

## Referanslar

### Referans Stili ve Formatı

Maliye Çalışmaları Dergisi, metin içi alıntılama ve kaynak gösterme için APA (American Psychological Association) kaynak sitilinin 6. edisyonunu benimser. APA 6. edisyon hakkında bilgi için:

- American Psychological Association. (2010). Publication manual of the American Psychological Association (6th ed.). Washington, DC: APA.
  - <http://www.apastyle.org/>
-

Kaynakların doğruluğundan yazar(lar) sorumludur. Tüm kaynaklar metinde belirtilmelidir. Kaynaklar aşağıdaki örneklerdeki gibi gösterilmelidir.

### **Metin içinde Kaynak Gösterme**

Kaynaklar metinde parantez içinde yazarların soyadı ve yayın tarihi yazılarak belirtilmelidir. Birden fazla kaynak gösterilecekse kaynaklar arasında (;) işareti kullanılmalıdır. Kaynaklar alfabetik olarak sıralanmalıdır.

#### **Örnekler:**

##### ***Birden fazla kaynak;***

(Esin et al., 2002, p. 43-56; Karasar, 1995, p. 197-198)

##### ***Tek yazarlı kaynak;***

(Akyolcu, 2007, s. 62)

##### ***İki yazarlı kaynak;***

(Sayiner ve Demirci 2007, s. 72)

##### ***Üç, dört ve beş yazarlı kaynak;***

Metin içinde ilk kullanımda: (Ailen, Ciambune ve Welch 2000, s. 12–13) Metin içinde tekrarlayan kullanımlarda: (Ailen ve ark., 2000)

##### ***Altı ve daha çok yazarlı kaynak;***

(Çavdar ve ark., 2003)

### **Kaynaklar Bölümünde Kaynak Gösterme**

Kullanılan tüm kaynaklar metnin sonunda ayrı bir bölüm halinde yazar soyadlarına göre alfabetik olarak numaralandırılmadan verilmelidir.

### **Kaynak yazımı ile ilgili örnekler aşağıda verilmiştir.**

#### **Kitap**

##### **a) *Türkçe Kitap***

Karasar, N. (1995). *Araştırmalarda rapor hazırlama* (8.bs). Ankara: 3A Eğitim Danışmanlık Ltd.

##### **b) *Türkçeye Çevrilmiş Kitap***

Mucchielli, A. (1991). *Zihniyetler* (A. Kotil, Çev.). İstanbul: İletişim Yayınları.

##### **c) *Editörlü Kitap***

Ören, T., Üney, T. ve Çölkesen, R. (Ed.). (2006). *Türkiye bilişim ansiklopedisi*. İstanbul: Papatya Yayıncılık.

##### **d) *Çok Yazarlı Türkçe Kitap***

Tonta, Y., Bitirim, Y. ve Sever, H. (2002). *Türkçe arama motorlarında performans değerlendirme*. Ankara: Total Bilişim.

---

### **e) İngilizce Kitap**

Kamien R., & Kamien A. (2014). *Music: An appreciation*. New York, NY: McGraw-Hill Education.

### **f) İngilizce Kitap İçerisinde Bölüm**

Bassett, C. (2006). Cultural studies and new media. In G. Hall & C. Birchall (Eds.), *New cultural studies: Adventures in theory* (pp. 220–237). Edinburgh, UK: Edinburgh University Press.

### **g) Türkçe Kitap İçerisinde Bölüm**

Erkmen, T. (2012). Örgüt kültürü: Fonksiyonları, öğeleri, işletme yönetimi ve liderlikteki önemi. M. Zencirkıran (Ed.), *Örgüt sosyolojisi kitabı* içinde (s. 233–263). Bursa: Dora Basım Yayın.

### **h) Yayıncının ve Yazarın Kurum Olduğu Yayın**

Türk Standartları Enstitüsü. (1974). *Adlandırma ilkeleri*. Ankara: Yazar.

## **Makale**

### **a) Türkçe Makale**

Mutlu, B. ve Savaşer, S. (2007). Çocuğu ameliyat sonrası yoğun bakımda olan ebeveynlerde stres nedenleri ve azaltma girişimleri. *İstanbul Üniversitesi Florence Nightingale Hemşirelik Dergisi*, 15(60), 179–182.

### **b) İngilizce Makale**

de Cillia, R., Reisigl, M., & Wodak, R. (1999). The discursive construction of national identity. *Discourse and Society*, 10(2), 149–173. <http://dx.doi.org/10.1177/0957926599010002002>

### **c) Yediden Fazla Yazarlı Makale**

Lal, H., Cunningham, A. L., Godeaux, O., Chlibek, R., Diez-Domingo, J., Hwang, S.-J. ... Heineman, T. C. (2015). Efficacy of an adjuvanted herpes zoster subunit vaccine in older adults. *New England Journal of Medicine*, 372, 2087–2096. <http://dx.doi.org/10.1056/NEJMoa1501184>

### **d) DOI'si Olmayan Online Edinilmiş Makale**

Al, U. ve Doğan, G. (2012). Hacettepe Üniversitesi Bilgi ve Belge Yönetimi Bölümü tezlerinin atfı analizi. *Türk Kütüphaneciliği*, 26, 349–369. Erişim adresi: <http://www.tk.org.tr/>

### **e) DOI'si Olan Makale**

Turner, S. J. (2010). Website statistics 2.0: Using Google Analytics to measure library website effectiveness. *Technical Services Quarterly*, 27, 261–278. <http://dx.doi.org/10.1080/07317131003765910>

### **f) Advance Online Olarak Yayımlanmış Makale**

Smith, J. A. (2010). Citing advance online publication: A review. *Journal of Psychology*. Advance online publication. <http://dx.doi.org/10.1037/a45d7867>

### **g) Popüler Dergi Makalesi**

Semercioglu, C. (2015, Haziran). Sıradanlığın rayıhası. *Sabit Fikir*, 52, 38–39.

---

### **Tez, Sunum, Bildiri**

#### **a) Türkçe Tezler**

Sarı, E. (2008). *Kültür kimlik ve politika: Mardin'de kültürlerarasılık*. (Doktora Tezi). Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

#### **b) Ticari Veritabanında Yer Alan Yüksek Lisans Ya da Doktora Tezi**

Van Brunt, D. (1997). *Networked consumer health information systems* (Doctoral dissertation). Available from ProQuest Dissertations and Theses. (UMI No. 9943436)

#### **c) Kurumsal Veritabanında Yer Alan İngilizce Yüksek Lisans/Doktora Tezi**

Yaylalı-Yıldız, B. (2014). *University campuses as places of potential publicness: Exploring the political, social and cultural practices in Ege University* (Doctoral dissertation). Retrieved from Retrieved from: <http://library.iyte.edu.tr/hizli-erisim/iyte-tez-portali>

#### **d) Web'de Yer Alan İngilizce Yüksek Lisans/Doktora Tezi**

Tonta, Y. A. (1992). *An analysis of search failures in online library catalogs* (Doctoral dissertation, University of California, Berkeley). Retrieved from <http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tonta/yayinlar/phd/ickapak.html>

#### **e) Dissertations Abstracts International'da Yer Alan Yüksek Lisans/Doktora Tezi**

Appelbaum, L. G. (2005). Three studies of human information processing: Texture amplification, motion representation, and figure-ground segregation. *Dissertation Abstracts International: Section B. Sciences and Engineering*, 65(10), 5428.

#### **f) Sempozyum Katkısı**

Krinsky-McHale, S. J., Zigman, W. B. & Silverman, W. (2012, August). Are neuropsychiatric symptoms markers of prodromal Alzheimer's disease in adults with Down syndrome? In W. B. Zigman (Chair), *Predictors of mild cognitive impairment, dementia, and mortality in adults with Down syndrome*. Symposium conducted at American Psychological Association meeting, Orlando, FL.

#### **g) Online Olarak Erişilen Konferans Bildiri Özeti**

Çınar, M., Doğan, D. ve Seferoğlu, S. S. (2015, Şubat). *Eğitimde dijital araçlar: Google sınıf uygulaması üzerine bir değerlendirme [Öz]*. Akademik Bilişim Konferansında sunulan bildiri, Anadolu Üniversitesi, Eskişehir. Erişim adresi: <http://ab2015.anadolu.edu.tr/index.php?menu=5&submenu=27>

#### **h) Düzenli Olarak Online Yayımlanan Bildiriler**

Herculano-Houzel, S., Collins, C. E., Wong, P., Kaas, J. H., & Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 105, 12593–12598. <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.0805417105>

#### **i) Kitap Şeklinde Yayımlanan Bildiriler**

Schneider, R. (2013). Research data literacy. S. Kurbanoglu ve ark. (Ed.), *Communications in Computer and Information Science: Vol. 397. Worldwide Communalities and Challenges in Information Literacy Research and Practice* içinde (s. 134–140). Cham, İsviçre: Springer. <http://dx.doi.org/10.1007/978-3-319-03919-0>

---

### **j) Kongre Bildirisi**

Çepni, S., Bacanak A. ve Özsevgeç T. (2001, Haziran). *Fen bilgisi öğretmen adaylarının fen branşlarına karşı tutumları ile fen branşlarındaki başarılarının ilişkisi*. X. Ulusal Eğitim Bilimleri Kongresi'nde sunulan bildiri, Abant İzzet Baysal Üniversitesi, Bolu

### **Diğer Kaynaklar**

#### **a) Gazete Yazısı**

Toker, Ç. (2015, 26 Haziran). 'Unutma' notları. *Cumhuriyet*, s. 13.

#### **b) Online Gazete Yazısı**

Tamer, M. (2015, 26 Haziran). E-ticaret hamle yapmak için tüketiciyi bekliyor. *Milliyet*. Erişim adresi: <http://www.milliyet>

#### **c) Web Page/Blog Post**

Bordwell, D. (2013, June 18). David Koepp: Making the world movie-sized [Web log post]. Retrieved from <http://www.davidbordwell.net/blog/page/27/>

#### **d) Online Ansiklopedi/Sözlük**

Bilgi mimarisi. (2014, 20 Aralık). Vikipedi içinde. Erişim adresi: [http://tr.wikipedia.org/wiki/Bilgi\\_mimarisi](http://tr.wikipedia.org/wiki/Bilgi_mimarisi)

Marcoux, A. (2008). Business ethics. In E. N. Zalta (Ed.), *The Stanford encyclopedia of philosophy*. Retrieved from <http://plato.stanford.edu/entries/ethics-business/>

#### **e) Podcast**

Radyo ODTÜ (Yapımcı). (2015, 13 Nisan). *Modern sabahlar* [Podcast]. Erişim adresi: <http://www.radyoodtu.com.tr/>

#### **f) Bir Televizyon Dizisinden Tek Bir Bölüm**

Shore, D. (Senarist), Jackson, M. (Senarist) ve Bookstaver, S. (Yönetmen). (2012). Runaways [Televizyon dizisi bölümü]. D. Shore (Baş yapımcı), *House M.D.* içinde. New York, NY: Fox Broadcasting.

#### **g) Müzik Kaydı**

Say, F. (2009). Galata Kulesi. *İstanbul senfonisi* [CD] içinde. İstanbul: Ak Müzik.

Yukarıda sıralanan koşulları yerine getirmemiş çalışma kabul edilmez, eksiklerinin tamamlanması için yazara iade edilir. Yayım Komisyonu tarafından kabul edilen yazılar basıma kabul sırasına göre yayımlanır. Baskı tashihleri yazarlar tarafından yapılır.

---

### Son Kontrol Listesi

Aşağıdaki listede eksik olmadığından emin olun:

- Makalenin türünün belirtilmiş olduğu
- Başka bir dergiye gönderilmemiş olduğu
- Sponsor veya ticari bir firma ile ilişkisi varsa, bunun belirtildiği
- İngilizce yönünden kontrolünün yapıldığı
- Referansların derginin benimsediği APA 6 edisyonuna uygun olarak düzenlendiği
- Yazarlara Bilgide detaylı olarak anlatılan dergi politikalarının gözden geçirildiği
- Telif Hakkı Anlaşması Formu
- Daha önce basılmış materyal (yazı-resim-tablo) kullanılmış ise izin belgesi
- Kapak sayfası
  - Makalenin kategorisi
  - Makale dilinde ve İngilizce başlık
  - Yazarların ismi soyadı, unvanları ve bağlı oldukları kurumlar (üniversite ve fakülte bilgisinden sonra şehir ve ülke bilgisi), e-posta adresleri
  - Sorumlu yazarın e-posta adresi, açık yazışma adresi, iş telefonu, GSM, faks nosu
  - Tüm yazarların ORCID'leri
  - Finansal destek (varsa belirtiniz)
  - Çıkar çatışması (varsa belirtiniz)
  - Teşekkür (varsa belirtiniz)
- Makale ana metni
  - Önemli: Ana metinde yazarın / yazarların kimlik bilgilerinin yer almaması gerekir.
- Makale dilinde ve İngilizce başlık
  - Öz: 180-200 kelime
  - Anahtar Kelimeler: 5 adet makale dilinde ve 5 adet İngilizce  
İngilizce geniş özet: 600-800 kelime (İngilizce olmayan makaleler için)
  - Makale ana metin bölümleri
  - Kaynaklar
  - Tablolar-Resimler, Şekiller (başlık, tanım ve alt yazılarıyla)
  - Başlıkların doğru numaralandırılması



### **Definition**

Journal of Public Finance Studies - Maliye Çalışmaları Dergisi, which is the official publication of Istanbul University Faculty of Economics, Finance Research Center is an open access, peer-reviewed, scholarly and international journal published two times a year in May and November. It was founded in 1955. The journal's title was changed as Journal of Public Finance Studies - Maliye Çalışmaları Dergisi in 2020. Previous title of the journal was Maliye Araştırma Merkezi Konferansları (ISSN: 1304-0251).

Manuscripts submitted for publication should be in Turkish or English.

### **Aim**

Journal of Public Finance Studies aims to publish theoretical and applied studies on public finance, public economics, fiscal law, tax law and public sector, and aims to provide an international platform that contribute to the scientific knowledge.

### **Scope**

Public finance and public economics and related fields constitute the scope of the journal. The target group of the journal consists of academicians, researchers, professionals, students, related professional and academic bodies and institutions.

### **Ethical Principles and Publication Policy**

#### **Statement of Publication Ethics**

Journal of Public Finance Studies - Maliye Çalışmaları Dergisi is committed to upholding the highest standards of publication ethics and pays regard to Principles of Transparency and Best Practice in Scholarly Publishing published by the Committee on Publication Ethics (COPE), the Directory of Open Access Journals (DOAJ), the Open Access Scholarly Publishers Association (OASPA), and the World Association of Medical Editors (WAME) on <https://publicationethics.org/resources/guidelines-new/principles-transparency-and-best-practice-scholarly-publishing>

All parties involved in the publishing process (Editors, Reviewers, Authors and Publishers) are expected to agree on the following ethical principles

All submissions must be original, unpublished (including as full text in conference proceedings), and not under the review of any other publication synchronously. Each manuscript is reviewed by one of the editors and at least two referees under double-blind peer review process. Plagiarism, duplication, fraud authorship/denied authorship, research/data fabrication, salami slicing/salami publication, breaching of copyrights, prevailing conflict of interest are unethical behaviors.

All manuscripts not in accordance with the accepted ethical standards will be removed from the publication. This also contains any possible malpractice discovered after the publication. In accordance with the code of conduct we will report any cases of suspected plagiarism or duplicate publishing.

### **Open Access Statement**

The journal is an open access journal and all content is freely available without charge to the user or his/her institution. Except for commercial purposes, users are allowed to read, download, copy, print, search, or link to the full texts of the articles in this journal without asking prior permission from the publisher or the author. This is in accordance with the "https://www.budapestopenaccessinitiative.org/read" BOAI definition of open access.

---

The open access articles in the journal are licensed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (["https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.en"](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.en) CC BY-NC 4.0) license. (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.en>)

### **Copyright Notice**

Authors publishing with the journal retain the copyright to their work licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International license (["https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/"](https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/) CC BY-NC 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>) which permits unrestricted, non-commercial use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

### **Research Ethics**

Journal of Public Finance Studies adheres to the highest standards in research ethics and follows the principles of international research ethics as defined below. The authors are responsible for the compliance of the manuscripts with the ethical rules.

- Principles of integrity, quality and transparency should be sustained in designing the research, reviewing the design and conducting the research.
- The research team and participants should be fully informed about the aim, methods, possible uses and requirements of the research and risks of participation in research.
- The confidentiality of the information provided by the research participants and the confidentiality of the respondents should be ensured. The research should be designed to protect the autonomy and dignity of the participants.
- Research participants should participate in the research voluntarily, not under any coercion.
- Any possible harm to participants must be avoided. The research should be planned in such a way that the participants are not at risk.
- The independence of research must be clear; and any conflict of interest must be disclosed.
- In experimental studies with human subjects, written informed consent of the participants who decide to participate in the research must be obtained. In the case of children and those under wardship or with confirmed insanity, legal custodian's assent must be obtained.
- If the study is to be carried out in any institution or organization, approval must be obtained from this institution or organization.
- In studies with human subject, it must be noted in the method's section of the manuscript that the informed consent of the participants and ethics committee approval from the institution where the study has been conducted have been obtained.

### **Author's Responsibilities**

It is authors' responsibility to ensure that the article is in accordance with scientific and ethical standards and rules. And authors must ensure that submitted work is original. They must

---

certify that the manuscript has not previously been published elsewhere or is not currently being considered for publication elsewhere, in any language. Applicable copyright laws and conventions must be followed. Copyright material (e.g. tables, figures or extensive quotations) must be reproduced only with appropriate permission and acknowledgement. Any work or words of other authors, contributors, or sources must be appropriately credited and referenced. All the authors of a submitted manuscript must have direct scientific and academic contribution to the manuscript. The author(s) of the original research articles is defined as a person who is significantly involved in "conceptualization and design of the study", "collecting the data", "analyzing the data", "writing the manuscript", "reviewing the manuscript with a critical perspective" and "planning/ conducting the study of the manuscript and/or revising it". Fund raising, data collection or supervision of the research group are not sufficient roles to be accepted as an author. The author(s) must meet all these criteria described above. The order of names in the author list of an article must be a co-decision and it must be indicated in the Copyright Agreement Form. The individuals who do not meet the authorship criteria but contributed to the study must take place in the acknowledgement section. Individuals providing technical support, assisting writing, providing a general support, providing material or financial support are examples to be indicated in acknowledgement section. All authors must disclose all issues concerning financial relationship, conflict of interest, and competing interest that may potentially influence the results of the research or scientific judgment. When an author discovers a significant error or inaccuracy in his/her own published paper, it is the author's obligation to promptly cooperate with the Editor to provide retractions or corrections of mistakes.

### **Peer Review Policies and Process**

Only those manuscripts approved by its every individual author and that were not published before in or sent to another journal, are accepted for evaluation.

Submitted manuscripts that pass preliminary control are scanned for plagiarism using iThenticate software. After plagiarism check, the eligible ones are evaluated by the Editor-in- Chief for their originality, methodology, the importance of the subject covered and compliance with the journal scope. The selected manuscripts are sent to at least two national/international referees for evaluation and publication decision is given by Editor-in-Chief upon modification by the authors in accordance with the referees' claims.

### **Responsibilities for the Editor and Reviewers**

Editor-in-Chief evaluates manuscripts for their scientific content without regard to ethnic origin, gender, citizenship, religious belief or political philosophy of the authors. He/She provides a fair double-blind peer review of the submitted articles for publication and ensures that all the information related to submitted manuscripts is kept as confidential before publishing.

Editor-in-Chief is responsible for the contents and overall quality of the publication, and must publish errata pages or make corrections when needed.

Editor-in-Chief does not allow any conflicts of interest between the authors, editors and reviewers, and is responsible for final decision for publication of the manuscripts in the journal.

Reviewers must have no conflict of interest with respect to the research, the authors and/or the research funders. Their judgments must be objective.

---

Reviewers must ensure that all the information related to submitted manuscripts is kept as confidential and must report to the editor if they are aware of copyright infringement and plagiarism on the author's side.

A reviewer who feels unqualified to review the topic of a manuscript or knows that its prompt review will be impossible should notify the editor and excuse himself from the review process.

The editor informs the reviewers that the manuscripts are confidential information and that this is a privileged interaction. The reviewers and editorial board cannot discuss the manuscripts with other persons. The anonymity of the referees must be ensured. In particular situations, the editor may share the review of one reviewer with other reviewers to clarify a particular point.

### **Peer Review Process**

Only those manuscripts approved by its every individual author and that were not published before in or sent to another journal, are accepted for evaluation.

Submitted manuscripts that pass preliminary control are scanned for plagiarism using iThenticate software. After plagiarism check, the eligible ones are evaluated by the Editor-in-Chief for their originality, methodology, the importance of the subject covered and compliance with the journal scope.

Editor evaluates manuscripts for their scientific content without regard to ethnic origin, gender, citizenship, religious belief or political philosophy of the authors and ensures a fair double-blind peer review of the selected manuscripts.

The selected manuscripts are sent to at least two national/international referees for evaluation and publication decision is given by Editor-in-Chief upon modification by the authors in accordance with the referees' claims.

Editor-in-Chief does not allow any conflicts of interest between the authors, editors and reviewers and is responsible for final decision for publication of the manuscripts in the journal.

Reviewers' judgments must be objective. Reviewers' comments on the following aspects are expected while conducting the review.

- Does the manuscript contain new and significant information?
- Does the abstract clearly and accurately describe the content of the manuscript?
- Is the problem significant and concisely stated?
- Are the methods described comprehensively?
- Are the interpretations and conclusions justified by the results?
- Is adequate references made to other Works in the field?
- Is the language acceptable?

Reviewers must ensure that all the information related to submitted manuscripts is kept as confidential and must report to the editor if they are aware of copyright infringement and plagiarism on the author's side.

A reviewer who feels unqualified to review the topic of a manuscript or knows that its prompt review will be impossible should notify the editor and excuse himself from the review process.

The editor informs the reviewers that the manuscripts are confidential information and that this is a

---

privileged interaction. The reviewers and editorial board cannot discuss the manuscripts with other persons. The anonymity of the referees is important.

### **Manuscript Organization Language**

Articles in Turkish and English are published. Submitted manuscript must include an abstract both in the article language and in English, and an extended abstract in English as well. However extended abstract in English is not required for articles in English.

### **Manuscript Organization and Submission**

All correspondence will be sent to the first-named author unless otherwise specified. Manuscript is to be submitted online via <http://dergipark.gov.tr/login> that can be accessed at <https://dergipark.org.tr/en/pub/iuamank> and it must be accompanied by a Title Page specifying the article category (i.e. research article, review etc.) and including information about the manuscript (see the Submission Checklist). Manuscripts should be prepared in Microsoft Word 2003 and upper versions. In addition, Copyright Agreement Form that has to be signed by all authors must be submitted.

1. The manuscripts should be in A4 paper standards: having 2.5 cm margins from right, left, bottom and top, Times New Roman font style in 10 font size and line spacing of 1.5. Due to double blind peer review, the main manuscript document must not include any author information.
  2. A title page including author information must be submitted together with the manuscript. The title page is to include fully descriptive title of the manuscript and, affiliation, title, e-mail address, postal address and phone number of the author(s) (see The Submission Checklist).
  3. Before the introduction part, there should be an abstract between 180 and 200 words in Turkish and English and an extended abstract only in English between 600-800 words, summarizing the scope, the purpose, the results of the study and the methodology used. Underneath the abstracts, five keywords that inform the reader about the content of the study should be specified in Turkish and in English. Extended abstract in English is required only for non-English manuscripts.
  4. The manuscripts should contain mainly these components: title, abstract and keywords; extended abstract in English, sections, end notes and references.
  5. Research article sections are ordered as follows: "INTRODUCTION", "AIM AND METHODOLOGY", "FINDINGS", "DISCUSSION AND CONCLUSION", "ENDNOTES" and "REFERENCES" and "TABLES AND FIGURES". For review and commentary articles, the article should start with the "INTRODUCTION" section where the purpose and the method is mentioned, go on with the other sections; and it should be finished with "DISCUSSION AND CONCLUSION" section followed by "ENDNOTES", "REFERENCES" and "TABLES AND FIGURES".
  6. Introduction section at the beginning of the manuscript must be indicated as "1. Introduction". All sections and sub-sections where the research question is described and importance of the study is explained must be numbered. The numbering format must be as 1,2,3,4 for the main sections, and 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 and 1.1.1, 1.2.1, 1.2.2 for the sub-sections.
-

## INFORMATION FOR AUTHORS

---

7. Tables, graphs and figures can be given with a number and a defining title.
8. References should be in accordance with American Psychological Association (APA) style 6th Edition.
9. Authors are responsible for all statements made in their work submitted to the Journal for publication.

### References

#### Reference Style and Format

Journal of Public Finance Studies complies with APA (American Psychological Association) style 6<sup>th</sup> Edition for referencing and quoting. For more information:

- American Psychological Association. (2010). *Publication manual of the American Psychological Association* (6<sup>th</sup> ed.). Washington, DC: APA.

- <http://www.apastyle.org>

Accuracy of citation is the author's responsibility. All references should be cited in text. Reference list must be in alphabetical order. Type references in the style shown below.

#### Citations in the Text

Citations must be indicated with the author surname and publication year within the parenthesis. If more than one citation is made within the same parenthesis, separate them with (;).

#### Samples:

##### **More than one citation;**

(Esin et al, 2002, p. 43-56; Karasar, 1995, p. 197-198)

##### **Citation with one author;**

(Akyolcu, 2007, p. 62)

##### **Citation with two authors;**

(Sayiner & Demirci, 2007, p. 89-115)

##### **Citation with three, four, five authors;**

First citation in the text: (Ailen, Ciambune, & Welch, 2000) Subsequent citations in the text: (Ailen et al., 2000)

##### **Citations with more than six authors;**

(Çavdar et al., 2003, p. 34)

#### Citations in the Reference

All the citations done in the text should be listed in the References section in alphabetical order of author surname without numbering. Below given examples should be considered in citing the references.

---

**Basic Reference Types**

**Book**

**a) Book in Turkish**

Karasar, N. (1995). *Araştırmalarda rapor hazırlama* (8<sup>th</sup> ed.) [Preparing research reports]. Ankara, Turkey: 3A Eğitim Danışmanlık Ltd.

**b) Book Translated into Turkish**

Mucchielli, A. (1991). *Zihniyetler* [Mindsets] (A. Kotil, Trans.). İstanbul, Turkey: İletişim Yayınları.

**c) Edited Book**

Ören, T., Üney, T., & Çölkesen, R. (Eds.). (2006). *Türkiye bilişim ansiklopedisi* [Turkish encyclopedia of informatics]. İstanbul, Turkey: Papatya Yayıncılık.

**d) Book in Turkish with Mutiple Authors**

Tonta, Y., Bitirim, Y., & Sever, H. (2002). *Türkçe arama motorlarında performans değerlendirme* [Performance evaluation in Turkish search engines]. Ankara, Turkey. Total Bilişim.

**e) Book in English**

Kamien R., & Kamien A. (2014). *Music: An appreciation*. New York, NY: McGraw-Hill Education.

**f) Chapter in an Edited Book**

Bassett, C. (2006). Cultural studies and new media. In G. Hall & C. Birchall (Eds.), *New cultural studies: Adventures in theory* (pp. 220–237). Edinburgh, UK: Edinburgh University Press.

**g) Chapter in an Edited Book in Turkish**

Erkmen, T. (2012). Örgüt kültürü: Fonksiyonları, öğeleri, işletme yönetimi ve liderlikteki önemi [Organization culture: Its functions, elements and importance in leadership and business management]. In M. Zencirkıran (Ed.), *Örgüt sosyolojisi* [Organization sociology] (pp. 233–263). Bursa, Turkey: Dora Basım Yayın.

**h) Book with the same organization as author and publisher**

American Psychological Association. (2009). *Publication manual of the American psychological association* (6<sup>th</sup> ed.). Washington, DC: Author.

**Article**

**a) Article in Turkish**

Mutlu, B., & Savaşer, S. (2007). Çocuğu ameliyat sonrası yoğun bakımda olan ebeveynlerde stres nedenleri ve azaltma girişimleri [Source and intervention reduction of stress for parents whose children are in intensive care unit after surgery]. *Istanbul University Florence Nightingale Journal of Nursing*, 15(60), 179–182.

**b) Article in English**

de Cillia, R., Reisigl, M., & Wodak, R. (1999). The discursive construction of national identity. *Discourse and Society*, 10(2), 149–173. <http://dx.doi.org/10.1177/0957926599010002002>

---

**c) Journal Article with DOI and More Than Seven Authors**

Lal, H., Cunningham, A. L., Godeaux, O., Chlibek, R., Diez-Domingo, J., Hwang, S.-J. ... Heineman, T. C. (2015). Efficacy of an adjuvanted herpes zoster subunit vaccine in older adults. *New England Journal of Medicine*, 372, 2087–2096. <http://dx.doi.org/10.1056/NEJMoa1501184>

**d) Journal Article from Web, without DOI**

Sidani, S. (2003). Enhancing the evaluation of nursing care effectiveness. *Canadian Journal of Nursing Research*, 35(3), 26–38. Retrieved from <http://cjr.mcgill.ca>

**e) Journal Article with DOI**

Turner, S. J. (2010). Website statistics 2.0: Using Google Analytics to measure library website effectiveness. *Technical Services Quarterly*, 27, 261–278. <http://dx.doi.org/10.1080/07317131003765910>

**f) Advance Online Publication**

Smith, J. A. (2010). Citing advance online publication: A review. *Journal of Psychology*. Advance online publication. <http://dx.doi.org/10.1037/a45d7867>

**g) Article in a Magazine**

Henry, W. A., III. (1990, April 9). Making the grade in today's schools. *Time*, 135, 28–31.

**Doctoral Dissertation, Master's Thesis, Presentation, Proceeding**

**a) Dissertation/Thesis from a Commercial Database**

Van Brunt, D. (1997). *Networked consumer health information systems* (Doctoral dissertation). Available from ProQuest Dissertations and Theses database. (UMI No. 9943436)

**b) Dissertation/Thesis from an Institutional Database**

Yaylali-Yildiz, B. (2014). *University campuses as places of potential publicness: Exploring the political, social and cultural practices in Ege University* (Doctoral dissertation). Retrieved from <http://library.iyte.edu.tr/tr/hizli-erisim/iyte-tez-portali>

**c) Dissertation/Thesis from Web**

Tonta, Y. A. (1992). *An analysis of search failures in online library catalogs* (Doctoral dissertation, University of California, Berkeley). Retrieved from [http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tonta/yayinlar / phd/ickapak.html](http://yunus.hacettepe.edu.tr/~tonta/yayinlar/phd/ickapak.html)

**d) Dissertation/Thesis abstracted in Dissertations Abstracts International**

Appelbaum, L. G. (2005). Three studies of human information processing: Texture amplification, motion representation, and figure-ground segregation. *Dissertation Abstracts International: Section B. Sciences and Engineering*, 65(10), 5428.

**e) Symposium Contribution**

Krinsky-McHale, S. J., Zigman, W. B., & Silverman, W. (2012, August). Are neuropsychiatric symptoms markers of prodromal Alzheimer's disease in adults with Down syndrome? In W. B.

---



Zigman (Chair), *Predictors of mild cognitive impairment, dementia, and mortality in adults with Down syndrome*. Symposium conducted at the meeting of the American Psychological Association, Orlando, FL.

### **f) Conference Paper Abstract Retrieved Online**

Liu, S. (2005, May). *Defending against business crises with the help of intelligent agent based early warning solutions*. Paper presented at the Seventh International Conference on Enterprise Information Systems, Miami, FL. Abstract retrieved from [http://www.iceis.org/iceis2005/abstracts\\_2005.htm](http://www.iceis.org/iceis2005/abstracts_2005.htm)

### **g) Conference Paper - In Regularly Published Proceedings and Retrieved Online**

Herculano-Houzel, S., Collins, C. E., Wong, P., Kaas, J. H., & Lent, R. (2008). The basic nonuniformity of the cerebral cortex. *Proceedings of the National Academy of Sciences, 105*, 12593–12598. <http://dx.doi.org/10.1073/pnas.0805417105>

### **h) Proceeding in Book Form**

Parsons, O. A., Pryzwansky, W. B., Weinstein, D. J., & Wiens, A. N. (1995). Taxonomy for psychology. In J. N. Reich, H. Sands, & A. N. Wiens (Eds.), *Education and training beyond the doctoral degree: Proceedings of the American Psychological Association National Conference on Postdoctoral Education and Training in Psychology* (pp. 45–50). Washington, DC: American Psychological Association.

### **i) Paper Presentation**

Nguyen, C. A. (2012, August). *Humor and deception in advertising: When laughter may not be the best medicine*. Paper presented at the meeting of the American Psychological Association, Orlando, FL.

## **Other Sources**

### **a) Newspaper Article**

Browne, R. (2010, March 21). This brainless patient is no dummy. *Sydney Morning Herald, 45*.

### **b) Newspaper Article with no Author**

New drug appears to sharply cut risk of death from heart failure. (1993, July 15). *The Washington Post*, p. A12.

### **c) Web Page/Blog Post**

Bordwell, D. (2013, June 18). David Koepp: Making the world movie-sized [Web log post]. Retrieved from <http://www.davidbordwell.net/blog/page/27/>

### **d) Online Encyclopedia/Dictionary**

Ignition. (1989). In *Oxford English online dictionary* (2<sup>nd</sup> ed.). Retrieved from <http://dictionary.oed.com>

Marcoux, A. (2008). Business ethics. In E. N. Zalta (Ed.). *The Stanford encyclopedia of philosophy*. Retrieved from <http://plato.stanford.edu/entries/ethics-business/>

---

### **e) Podcast**

Dunning, B. (Producer). (2011, January 12). *inFact: Conspiracy theories* [Video podcast]. Retrieved from <http://itunes.apple.com/>

### **f) Single Episode in a Television Series**

Egan, D. (Writer), & Alexander, J. (Director). (2005). Failure to communicate. [Television series episode]. In D. Shore (Executive producer), *House*; New York, NY: Fox Broadcasting.

### **g) Music**

Fuchs, G. (2004). Light the menorah. On *Eight nights of Hanukkah* [CD]. Brick, NJ: Kid Kosher.

## **Submission Checklist**

Ensure that the following items are present:

- Confirm that the category of the manuscript is specified.
  - Confirm that “the paper is not under consideration for publication in another journal”.
  - Confirm that disclosure of any commercial or financial involvement is provided.
  - Confirm that last control for fluent English was done.
  - Confirm that journal policies detailed in Information for Authors have been reviewed.
  - Confirm that the references cited in the text and listed in the references section are in with APA 6<sup>th</sup>.
  - Copyright Agreement Form
  - Permission of previous published material if used in the present manuscript
  - Title page
    - The category of the manuscript
    - The title of the manuscript both in the language of the article and in English
    - All authors’ names and affiliations (institution, faculty/department, city, country), e-mail addresses
    - Corresponding author’s email address, full postal address, and phone number
    - ORCIDs of all authors.
    - Grant support (if exists)
    - Conflict of interest (if exists)
    - Acknowledgement (if exists)
  - Main Manuscript Document
    - Important: Please avoid mentioning the the author (s) names in the manuscript
  - The title of the manuscript both in the language of the article and in English
    - Abstract (180-200 words)
    - Key words: 5 words
    - Extended abstract in English: 600-800 words (for non-English articles)
    - Body text sections
    - References
    - All tables, illustrations (figures) (including title, explanation, captions)
    - Correct numbering of titles
-

## COPYRIGHT AGREEMENT FORM / TELİF HAKKI ANLAŞMASI FORMU



Istanbul University  
İstanbul Üniversitesi

Journal name: Journal of Public Finance Studies  
Dergi Adı: Maliye Çalışmaları Dergisi

Copyright Agreement Form  
Telif Hakkı Anlaşması Formu

<b>Responsible/Corresponding Author</b> Sorumlu Yazar	
<b>Title of Manuscript</b> Makalenin Başlığı	
<b>Acceptance date</b> Kabul Tarihi	
<b>List of authors</b> Yazarların Listesi	

Sıra No	Name - Surname Adı-Soyadı	E-mail E-Posta	Signature İmza	Date Tarih
1				
2				
3				
4				
5				

<b>Manuscript Type (Research Article, Review, Short communication, etc.)</b> Makalenin türü (Araştırma makalesi, Derleme, Kısa bildiri, v.b.)	
--	--

<b>Responsible/Corresponding Author:</b> Sorumlu Yazar:	
--	--

<b>University/company/institution</b>	Çalıştığı kurum	
<b>Address</b>	Posta adresi	
<b>E-mail</b>	E-posta	
<b>Phone: mobile phone</b>	Telefon no; GSM no	

**The author(s) agrees that:**  
The manuscript submitted is his/her/their own original work, and has not been plagiarized from any prior work, all authors participated in the work in a substantive way, and are prepared to take public responsibility for the work, all authors have seen and approved the manuscript as submitted, the manuscript has not been published and is not being submitted or considered for publication elsewhere, the text, illustrations, and any other materials included in the manuscript do not infringe upon any existing copyright or other rights of anyone. İSTANBUL UNIVERSITY will publish the content under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) license that gives permission to copy and redistribute the material in any medium or format other than commercial purposes as well as remix, transform and build upon the material by providing appropriate credit to the original work.

The Contributor(s) or, if applicable the Contributor's Employer, retain(s) all proprietary rights in addition to copyright, patent rights; to use, free of charge, all parts of this article for the author's future works in books, lectures, classroom teaching or oral presentations, the right to reproduce the article for their own purposes provided the copies are not offered for sale. All materials related to manuscripts, accepted or rejected, including photographs, original figures etc., will be kept by İSTANBUL UNIVERSITY for one year following the editor's decision. These materials will then be destroyed.

I/We indemnify İSTANBUL UNIVERSITY and the Editors of the Journals, and hold them harmless from any loss, expense or damage occasioned by a claim or suit by a third party for copyright infringement, or any suit arising out of any breach of the foregoing warranties as a result of publication of my/our article. I/We also warrant that the article contains no libelous or unlawful statements, and does not contain material or instructions that might cause harm or injury. This Copyright Agreement Form must be signed/ratified by all authors. Separate copies of the form (completed in full) may be submitted by authors located at different institutions; however, all signatures must be original and authenticated.

**Yazar(lar) aşağıdaki hususları kabul eder**  
Sunulan makalenin yazar(lar)ın orijinal çalışması olduğunu ve intihal yapmadıklarını, Tüm yazarların bu çalışmaya asli olarak katılmış olduklarını ve bu çalışma için her türlü sorumluluğu aldıklarını, Tüm yazarların sunulan makalenin son halini gördüklerini ve onayladıklarını, Makalenin başka bir yerde basılmadığını veya basılmak için sunulmadığını, Makalede bulunan metnin, şekillerin ve dokümanların diğer şahıslara ait olan Telif Haklarını ihlal etmediğini kabul ve taahhüt ederler. İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ'nin bu fikri eseri, Creative Commons Atf-GayriTicari 4.0 Uluslararası (CC BY-NC 4.0) lisansı ile yayınlamasına izin verirler. Creative Commons Atf-GayriTicari 4.0 Uluslararası (CC BY-NC 4.0) lisansı, eserin ticari kullanım dışında her boyut ve formatta paylaşılmasına, kopyalanmasına, çoğaltılmasına ve orijinal esere uygun şekilde atıfla bulunmak kaydıyla yeniden düzenleme, dönüştürme ve eserin üzerine inşa etme dâhil adapte edilmesine izin verir. Yazar(lar)ın veya varsa yazar(lar)ın işverenin telif dâhil patent hakları, yazar(lar)ın gelecekte kitaplarında veya diğer çalışmalarında makalenin tümünü ücret ödemeksizin kullanma hakkı makaleyi satmamak koşuluyla kendi amaçları için çoğaltma hakkı gibi fikri mülkiyet hakları saklıdır. Yayımlanan veya yayıma kabul edilmeyen makalelerle ilgili dokümanlar (fotoğraf, orijinal şekil vb.) karar tarihinden başlamak üzere bir yıl süreyle İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ'ne saklanır ve bu sürenin sonunda imha edilir. Ben/Biz, telif hakkı ihlali nedeniyle üçüncü şahıslara vuku bulacak hak talebi veya açılacak davalarda İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ ve Dergi Editörlerinin hiçbir sorumluluğunun olmadığını, tüm sorumluluğun yazarlara ait olduğunu taahhüt ederim/ederiz. Ayrıca Ben/Biz makalede hiçbir suç unsuru veya kamuna aykırı ifade bulunmadığını, araştırma yapılırken kamuna aykırı herhangi bir malzeme ve yöntem kullanılmadığını taahhüt ederim/ederiz. Bu Telif Hakkı Anlaşması Formu tüm yazarlar tarafından imzalanmalıdır/onaylanmalıdır. Form farklı kurumlarda bulunan yazarlar tarafından ayrı kopyalar halinde doldurularak sunulabilir. Ancak, tüm imzaların orijinal veya kantlanabilir şekilde onaylı olması gerekir.

<b>Responsible/Corresponding Author:</b> Sorumlu Yazar;	<b>Signature / İmza</b>	<b>Date / Tarih</b>
		...../...../.....