



E-ISSN: 2548-0499

International Journal of Public Finance

International Peer-Reviewed Open Access Electronic Journal

Vol. 7 | No. 2 | Year: 2022

<http://dergipark.org.tr/en/pub/ijpf>



International Journal of Public Finance

International Peer-Reviewed Open Access Electronic Journal

Vol. 7
No. 2
2022

**Owner of Behalf of International Public Finance Conference/Türkiye /
Uluslararası Maliye Sempozyumu/Türkiye Adına Sahibi**
Prof. Dr. Adnan GERÇEK (Bursa Uludağ University, Türkiye)

Chief Executive Officer / Sorumlu Yazı İşleri Müdürü
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ (Bursa Uludağ University, Türkiye)

Editors / Editörler

Prof. Dr. Adnan GERÇEK (Bursa Uludağ University, Türkiye)
Prof. Dr. Sacit Hadi AKDEDE (İzmir Bakırçay University, Türkiye)

Editorial Board / Yayın Kurulu

Prof. Dr. Abuzer PINAR (Ankara Sosyal Bilimler University, Türkiye)
Prof. Dr. Elif SONSUZUGLU (Kıbrıs İlim University, TRNC)
Prof. Dr. Jinyoung HWANG (Hannam University, South Korea)
Prof. Dr. John T. KING (Georgia Southern University, USA)
Prof. Dr. Özhan ÇETİNKAYA (Bursa Uludağ University, Türkiye)
Prof. Dr. Roberto CELLİNİ (University of Catania, Italia)
Prof. Dr. Selçuk İPEK (Çanakkale 18 Mart University, Türkiye)

Foreign Language Editor / Yabancı Dil Editörü

Assist. Prof. Dr. Feride BAKAR TÜREGÜN (Bursa Uludağ University, Türkiye)

Publication Board / Yazı Kurulu

Assist. Prof. Dr. Halil SERBES (Bursa Uludağ University, Türkiye)
Res. Assist. Tolga SEZDİ (Bursa Uludağ University, Türkiye)
Res. Assist. Nuri Aytuğ ERDEMİR, (İzmir Bakırçay University, Türkiye)
Res. Assist. Yusuf UTMA, (İzmir Bakırçay University, Türkiye)

Publication Period / Yayın Dönemi

Biannual (Summer & Winter)

Address / Adres

Bursa Uludağ University
Faculty of Economics & Administrative Sciences
Department of Public Finance
16059, Nilüfer / Bursa – Türkiye
e-mail: infoijpf@gmail.com

International Advisory Board / Uluslararası Danışma Kurulu

- Prof. Dr. Aykut HEREKMAN** (Anadolu University, Türkiye)
Prof. Dr. Naci Birol MUTER (Manisa Celal Bayar University, Türkiye)
Prof. Dr. Nihat FALAY (İstanbul University, Türkiye)
Prof. Dr. Metin TAŞ (İstanbul Gedik University, Türkiye)
Prof. Dr. Abuzer PINAR (İstanbul Gedik University, Türkiye)
Prof. Dr. Adnan GERÇEK (Bursa Uludağ University, Türkiye)
Prof. Dr. Alicja BRODZKA (Wrocław University of Economics, Poland)
Prof. Dr. Amanda KING (Georgia Southern University, USA)
Prof. Dr. Ateş OKTAR (İstanbul University, Türkiye)
Prof. Dr. Binh TRAN-NAM (UNSW Australia Business School, Australia)
Prof. Dr. Burçin BOZDOĞANOĞLU (Bandırma 17 Eylül University, Türkiye)
Prof. Dr. Christos KOLLIAS (University of Thessaly, Greece)
Prof. Dr. Danuše NERUDOVA (Mendel University in Brno, Czech Republic)
Prof. Dr. Elif SONSUZOĞLU (Kıbrıs İlim University, TRNC)
Prof. Dr. Emrah FERHATOĞLU (Eskişehir Osmangazi University, Türkiye)
Prof. Dr. Erkan ÜYÜMEZ (Anadolu University, Türkiye)
Prof. Dr. Erich KIRCHLER (University of Vienna, Austria)
Prof. Dr. Francisco Alfredo García PRATS (Universitat de València, Spain)
Prof. Dr. Funda BAŞARAN YAVAŞLAR (Freie Universität, Germany)
Prof. Dr. İhsan Cemil DEMİR (Afyon Kocatepe University, Türkiye)
Prof. Dr. Jinyoung HWANG (Hannam University, South Korea)
Prof. Dr. João Félix Pinto NOGUEIRA (IBFD, Netherland)
Prof. Dr. John T. KING (Georgia Southern University, USA)
Prof. Dr. Malcolm SAWYER (Leeds University, UK)
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ (Çankaya University, Türkiye)
Prof. Dr. Robert W. McGEE (Fayetteville State University, USA)
Prof. Dr. Roberto CELLİNİ (University of Catania, Italia)
Prof. Dr. Sacit Hadi AKDEDE (İzmir Bakırçay University, Türkiye)
Prof. Dr. Selçuk İPEK (Çanakkale 18 Mart University, Türkiye)
Prof. Dr. Vito TANZI (International Monetary Fund, USA)
Prof. Dr. Yusuf KARAKOÇ (Dokuz Eylül University, Türkiye)
Prof. Dr. Ziyaettin BİLDİRİCİ (Anadolu University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Arman Zafer YALÇIN (Balıkesir University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Recep TEMEL (Yozgat Bozok University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Yasemin ÖZUĞURLU (Mersin University, Türkiye)
Assist. Prof. Dr. Aslıhan ÖZEL ÖZER (Manisa Celal Bayar University, Türkiye)

Referees for This Issue / Bu Sayıda Görev Alan Hakemler

Prof. Dr. Ahmet ÖZEN (Dokuz Eylül University, Türkiye)
Prof. Dr. Burçin BOZDOĞANOĞLU (Bandırma 17 Eylül University, Türkiye)
Prof. Dr. Doğan ŞENYÜZ (Bursa Uludağ University, Türkiye)
Prof. Dr. Fatih DEYNELİ (Pamukkale University, Türkiye)
Prof. Dr. Hüseyin Güçlü ÇİÇEK (Süleyman Demirel University, Türkiye)
Prof. Dr. Gülsen GÜNEŞ (Bahçeşehir University, Türkiye)
Prof. Dr. Metin TAŞ (İstanbul Gedik University, Türkiye)
Prof. Dr. Necmiye CÖMERTLER (Adnan Menderes University, Türkiye)
Prof. Dr. Recep TEKELİ (Adnan Menderes University, Türkiye)
Prof. Dr. Serkan BENK (İnönü University, Türkiye)
Prof. Dr. Süleyman BOLAT (Aksaray University, Türkiye)
Prof. Dr. Taner TURAN (Gebze High Technology University, Türkiye)
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ (Bursa Uludağ University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Ahmet AYSU (Erciyes University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Cumhuri DÜLGER (Anadolu University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Deniz TURAN (Polis Academy, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Dilek BAŞARAN (Dokuz Eylül University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Ercan ÖZEN (Uşak University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Erdal EROĞLU (Çanakkale Onsekiz Mart University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Erdem ÖNCÜ (Akdeniz Karpaz University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Hakan ARSLANER (Adnan Menderes University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Nazlı KEYİFLİ (İzmir Katip Çelebi University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Osman Cenk KANCA (Atatürk University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Rükân Kutlu KORLU (İzmir Demokrasi University, Türkiye)
Assoc. Prof. Dr. Şansel ÖZPINAR (Adnan Menderes University, Türkiye)
Assist. Prof. Dr. Başar SOYDAN (Marmara University, Türkiye)
Assist. Prof. Dr. Erkan AKKAŞ (Sakarya University, Türkiye)
Assist. Prof. Dr. Ersin Nail SAĞDIÇ (Kütahya Dumlupınar University, Türkiye)
Assist. Prof. Dr. Hacı Hayrettin TIRAŞ (Niğde Ömer Halisdemir University, Türkiye)
Assist. Prof. Dr. İsa YILMAZ (İstanbul Medeniyet University, Türkiye)
Assist. Prof. Dr. Recep TEMEL (Bozok University, Türkiye)
Assist. Prof. Dr. Ulvi SANDALCI (Kütahya Dumlupınar University, Türkiye)

Thank you for your contribution to increase the scientific quality of our journal.

International Journal of Public Finance - IJPF (E-ISSN: 2548-0499) is indexed / abstracted by the following indexes / databases:





Table of Contents / İçindekiler

RESEARCH ARTICLE / Araştırma Makalesi	Pages
Türkiye’de Bütçe Esneklik Araçlarının Sınıflandırılması ve Esneklik Uygulamalarının Değerlendirilmesi	
1) Classification of Budget Flexibility Instruments and Evaluation of Flexibility Practices in Turkey <i>Gülizar Seda Yılmaz, Sevim Yaman Güçlü & Demet Akdeniz</i>	(273 – 304)
A Comparative Study on Foreign Aid and Growth in Six South Asian Countries	
2) <i>Birendra Narayan Shah & Jinyoung Hwang</i>	(305 – 318)
Angela Merkel Döneminde Bütçe Dengesini Sağlamak İçin Uygulanan Siyah Sıfır ve Etkilerinin Değerlendirilmesi	
3) Black Zero Implemented to Maintain Budget Balance in the Period of Angela Merkel and Evaluation of Effects <i>Hatice Dayar</i>	(319 – 336)
The Worrying Drop in Public Investment in Brazil and Its Relationship with Spending on Active Public Employees and Inactive Employees	
4) <i>Claudiomar Maias Rolim Filho, Mathias Schneid Tessmann & Alexandre Vasconcelos Lima</i>	(337 – 366)
Tam Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Türkiye’de Adalet Hizmetlerinin Toplumsal Algısı: Ampirik Bir Çalışma	
5) Social Perception of Justice Services in Turkey as a Pure Public Goods and Service: An Empirical Study <i>İhsan Cemil Demir & Nagihan Erdal</i>	(367 – 384)
Mali Yanılsama Hipotezi Çerçevesinde Vergi Gelirleri ve Kamu Harcamaları İlişkisi: Türkiye Örneği	
6) Relationship Between Government Expenditure and Tax Revenue within the Framework of the Fiscal Illusion Hypothesis: Case of Turkey <i>İrem Didinmez & Tuğay Günel</i>	(385 – 406)
Mali Eylem Görev Gücü’nün (FATF) Gri Listesi ve Türkiye	
7) Financial Action Task Force’s (FATF) Gray List and Turkey <i>Hüseyin Işık</i>	(407 – 428)



Table of Contents / İçindekiler

Pages

RESEARCH ARTICLE / Araştırma Makalesi	Pages
8) Evaluation of Zakat as a Public Finance Instrument: Examples of Malaysia and Indonesia <i>Ömer Bayraktar & Harun Şencal</i>	(429 – 446)
9) Tek Pencere Sistemi Kullanımının Gümrük Müşavirlerinin Vergi Uyumuna Etkisi: YEM ile Analizi The Effect of Single Window System on Tax Compliance of Customs Brokers: Analysis with SEM <i>Ufuk Selen & Zuhâl Akbelen</i>	(447 – 462)
10) Vergi İncelemede Uyulması Gereken Bir Kural Olarak “İncelemenin Yapılacağı Yer” “Place to Inspect” as a Rule to Abide by in Tax Inspection <i>Zübeyir Bakmaz</i>	(463 – 486)
11) Abrams Eğrisi Hipotezinde Cinsiyet ve Eğitimin Rolü: Türkiye Örneği The Role of Gender and Education in the Abrams Curve Hypothesis: The Case of Turkey <i>Nagihan Aksoy, Mehmet İvrendi & Fatma Türken</i>	(487 – 508)
12) Sağlık Harcamalarına Etki Eden Faktörlerin Belirlenmesi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Örneği Determination of The Factors Affecting Health Expenditures: The Case of Developed and Developing Countries <i>Ebru Karaş</i>	(509 – 538)



Türkiye’de Bütçe Esneklik Araçlarının Sınıflandırılması ve Esneklik Uygulamalarının Değerlendirilmesi

Gülizar Seda Yılmaz¹

Sevim Yaman Güçlü²

Demet Akdeniz³

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 19.05.2022

Düzeltilme : 03.08.2022

Kabul : 04.09.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %10

JEL Kodu:

H60, H61, H72

Anahtar Kelimeler:

Bütçe Esnekliği,
Merkezi Yönetim
Bütçesi, 5018 sayılı
KMYKK, Neoliberal
Politikalar

Ö Z

Bütçe esnekliği, öngörülmemiş durumlara karşı bütçeyi uyarlama konusunda tanınan manevra alanını ifade eder. Akademik yazına ve mali mevzuata göre bütçeler belli bir derecede esnek olmalıdır. Ancak bu esnekliğin hangi araçlarla sağlandığına ve bu araçların nasıl kullanıldığına dair üretilen bilgilerde kategorik bir yaklaşım olduğunu söylemek zordur. Buradan hareketle bu çalışma, Türkiye’de merkezi yönetim bütçesine esneklik sağlayan mevcut araçları harcama, gelir ve borçlanma unsurları açısından sınıflandırmayı ve bu araçların 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren nasıl kullanıldığını incelemeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda mali mevzuat taranarak farklı araç ve düzenlemeler aracılığıyla bütçeye tanınan esnekliğin sınırları ortaya konulmuş ve 2005 yılı sonrası veriler üzerinden esnekliğin nasıl kullanıldığı incelenmiştir. Araştırmanın sonucunda esnekliğin, özellikle harcama unsurları açısından, mevzuatla çizilmiş sınırların dışına çıkılarak kullanıldığı tespit edilmiştir. Çalışmanın, dağınık görünümdeki esneklik araçlarını sınıflandırarak bütçe yazınına katkı sağlaması ve bütçe uygulamasına ilişkin tartışmaların bu sınıflandırma aracılığıyla gerçekleştirilmesini sağlaması beklenmektedir.

Citation: Yılmaz, S. G., Yaman Güçlü, S. & Akdeniz, D. (2022). “Türkiye’de Bütçe Esneklik Araçlarının Sınıflandırılması ve Esneklik Uygulamalarının Değerlendirilmesi”. *International Journal of Public Finance*, 7(2), 273-304. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1118021>

¹ Assist. Prof. PhD., Aydın Adnan Menderes University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2430-6808>, seda.corak@adu.edu.tr, (Corresponding author)

² Res. Assist., Aydın Adnan Menderes University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4473-4594>, sevim.yaman@adu.edu.tr

³ Res. Assist. PhD., Aydın Adnan Menderes University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2220-3047>, demet.akdeniz@adu.edu.tr

Classification of Budget Flexibility Instruments and Evaluation of Flexibility Practices in Turkey

ARTICLE INFO

Submitted : 19.05.2022
Revised : 03.08.2022
Accepted : 04.09.2022
Available : 29.12.2022

iThenticate similarity
score: 10%

JEL Codes:

H60, H61, H72

Keywords:

Budget Flexibility,
Central Government
Budget, PFMCL No.
5018, Neoliberal
Policies

ABSTRACT

Budget flexibility refers to the room for maneuver in the budget to respond to unforeseen events in the fiscal year. According to the literature and financial legislation, budgets should be flexible to a certain extent. However, it is difficult to say that there is a categorical approach used in the information that is produced about which instruments ensure this flexibility, and how these instruments are used. From this point of view, this study aims to classify the instruments that provide flexibility to Türkiye's central government budget in terms of expenditure, income, and borrowing, and to examine how these instruments have been used since the date the Public Financial Management and Control Law No. 5018 came into force. In this direction, the limits of the budget flexibility provided via different instruments, and legal arrangements were revealed by reviewing the financial legislation, and how flexibility has been used was examined through the data from onwards 2005. Results show that budget flexibility, especially in terms of expenditures, has been used beyond the limits set by the legislation. This study is expected to contribute to the budget literature by classifying the disorganized flexibility instruments and enable discussions to be made on budget execution through this classification.

1. Giriş

Kamu bütçelerinin tahminlere dayalı doğası, bütçenin ekonomik fonksiyonu ve çok yıllık bütçeleme anlayışı ile birleştğinde, mali yıl içerisinde oluşabilecek olağanüstü durumlara cevap verebilecek nitelikte bir bütçe ihtiyacı doğmaktadır. Bu ihtiyaç 1980'li yıllardan itibaren artmış; kamudaki piyasa yönelimli dönüşüm sonrası kamusal kaynakların performans hedefleri doğrultusunda kullanılabilmesi için daha esnek bütçelere geçiş yapılmıştır.

Birçok çalışma 1980 sonrası kamu yönetimi reformlarının bütçeyi uygulama konusunda daha fazla esneklik getirdiğine yönelik vurgular yaparken bu esnekliğe odaklanan teorik ve ampirik çalışmalar sınırlı kalmıştır. Lusher (1956), VonHagen (1992), Ramsey & Hackbart (1999), Pitsvada (1983), Banks & Straussman (1999), Dougherty vd. (2003), Yaşar (2018) tarafından yapılan çalışmalar bütçe esnekliğine yönelik bu sınırlı çalışmalara örnek gösterilebilir.

Deniz (2019) ise Türkiye'de bütçe esnekliğine odaklanması ve bu esnekliği mali kurallar bağlamında ele alması yönüyle dikkat çeken istisnai bir çalışma olarak öne çıkmaktadır. Bununla beraber Kırıl & Akdemir (2019), Yükseler (2012), Gerçek & Bakar (2017) gibi, bütçeye esneklik sağlayan ödenek aktarma, yedek ödenek, vergi oranlarında değişiklik yapma yetkisi gibi araçları inceleyen çalışmalar olmakla birlikte, bu araçları esneklik bağlamında ele alan çalışmalar son derece sınırlıdır.

Türkçe yazındaki bu eksiklikten hareketle bu çalışma bütçe esnekliği kavramsallaştırması altında merkezi yönetim bütçesindeki araçlara odaklanmaktadır. Çalışma Türkiye’de merkezi yönetim bütçesini araştırma nesnesi olarak seçtiği için esnekliği, mali yıl içerisinde oluşabilecek olağanüstü durumlara karşı ek bütçe sürecine girmeden merkezi yönetim bütçesinde değişiklik yapılmasına izin veren manevra alanı olarak tanımlamaktadır. Pitsvada (1983), VonHagen (1992), OECD (2009), Yaşar (2018) gibi birçok çalışma bu manevra alanını yedek ödenek, ödenek aktarma, ödenek devri gibi bütçenin harcama unsuru açısından ele almaktadır. Bu çalışmada da benzer araçların varlığı Türkiye’deki merkezi yönetim bütçesi açısından ele alınmakta ancak akademik yazında ihmal edilen gelir ve borçlanma yönünden araçlar da dahil edilerek daha bütüncül bir yaklaşım izlenmektedir. Bu doğrultuda öncelikle esnekliğe ilişkin kavramsal çerçeve çizilecek ve neoliberal dönüşüm bağlamında kamu bütçelerinde esneklik ele alınacaktır. Sonrasında ise Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin uygulanmasında esneklik sağlayan araç ve düzenlemeler 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, muhtelif vergi kanunları, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ve merkezi yönetim bütçe kanunları başta olmak üzere mali mevzuat taranarak harcamalar, gelirler ve borçlanma unsurları açısından sınıflandırılacaktır. Son olarak bu araçların, 5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2005 yılından itibaren nasıl kullanıldığı verilerle ortaya konulmaya çalışılacaktır.

2. Kamu Bütçelerinde Esneklik

Kamu bütçeleri kamusal kaynaklarla ilgili geleceğe dönük gelir ve gider tahminlerini içeren mali planlardır. Ancak tarihsel süreçte devletin ekonomideki rolüne ilişkin değişimler bütçeyi bir mali plan olmanın ötesine geçirmiş, enflasyon ve işsizliği dengede tutmak için makroekonomi yönetimi (Wildavsky, 1978: 501) ve piyasanın işlerliğini garanti altına alma görevi bütçenin amaçları arasına yerleşmiştir. Bütçenin amaçlarındaki bu dönüşüm bütçenin ekonomik fonksiyonunu ön plana çıkarmıştır.

Makroekonominin yönetiminin bütçenin amaçları arasına girmesi, makro istikrarı gözetecek şekilde bütçelere çok yıllık perspektifi getirmiştir (Boex vd., 2020). Ancak çok yıllık bütçeleme anlayışının orta/ uzun vadeli tahminlere dayanması ve bu vade içerisinde politika önceliklerinin değişmesi, tahminlerden sapma ihtimalini de artırmaktadır.

Bütçe tahminlerinden sapma, ekonomik krizler, doğal afetler, salgın hastalıklar gibi çoğunlukla öngörülmemiş, rutini bozan durumlarda ortaya çıkmaktadır. Mali yıl içerisinde oluşan bu olağanüstü durumlar belirsizlik yaratarak kamu hizmetlerinin örgütlenmesi için ön görülen planlamayı tehdit eder. Bu tehdidin aşılması için bütçenin değişen öncelikler doğrultusunda uyarlanması ve kamusal kaynakların yeniden tahsisi gerekir (Di Francesco & Alford, 2016: 10). Devlet, örgütlenme tecrübesi ve kamusal hizmet hafızası sayesinde geniş ölçekli hizmet sunumu ve rutin politikaları uygulama konusunda avantajlı olsa da (Head & Alford, 2015: 711- 712), bütçenin mali yıl içerisinde gelişen durumlara uyarlanabilmesi için belirli bir manevra alanına ihtiyaç

duyulmaktadır. İşte bu manevra alanı akademik yazında “bütçe esnekliği” olarak kavramsallaşmıştır.

Kamu bütçelerinde esneklik belirli araç ve düzenlemeler vasıtasıyla kurgulanmaktadır. Bunlar genellikle ödeneklere, vergilere ve borçlanmaya yönelik olmakla birlikte, ülkeden ülkeye⁴, dönemden döneme değişebilir niteliktedir. Ancak en yaygın örnekler yedek ödenek, ödenek aktarma, ödenek devri gibi bütçede harcamalar açısından hareket alanı sağlayan araçlardır. Bu araçların bütçede olağanüstü durumlar için yer aldıkları düşünüldüğünde bunların kullanımı istisnai bir uygulama olarak kabul edilebilir. Ancak günümüzde esneklik araçlarına yaygın şekilde başvurulmaktadır. Bunun tarihsel açıdan uğrak noktası, devletin rolündeki değişime işaret eden neoliberal dönüşüm olarak tespit edilebilir.

Neoliberal dönüşümün iki temel karakteristiği vardır. Bunlardan birincisi kamusal mal ve hizmet üretiminin piyasalaştırılması ve iktisadi serbestleşme; ikincisi ise serbestleşme ve devleti küçültme politikalarının sermaye birikiminin sürekliliğini sağlamak yerine çöküntüye uğratmasına koşut ekonomiye geri çağrılan düzenleyici devlettir (Bayramoğlu Özüğurlu, 2009: 113).

Bu dönüşümün kamu maliyesine en önemli etkilerinden biri ise bütçedeki esneklik araçlarının kullanımının istisna olmaktan çıkıp tipikleşmesi/ olağanlaşmasıdır. Buna kaynaklık eden iki amaç vardır. Birincisi, devletin maliye politikası aracılığıyla genişlemesini kontrol altına almak için getirilen mali kuralların uygulanabilirliğini kolaylaştırmak, ikincisi ise kamuda performans odaklı anlayışın gerekleri doğrultusunda bütçeyi işlevsel kılmaktır. Dolayısıyla 1980 sonrası bütçelerdeki esneklik bu iki amaç bağlamında anlam bulmaktadır.

2.1. Mali Kuralların Uygulanabilirliği Bağlamında Esneklik

1980 sonrası politikaların beslendiği Kamu Tercih Teorisi, Yeni Kurumcu İktisat, Anayasal İktisat, Arz Yönlü İktisat, Freiburg Okulu gibi birçok kuramsal yaklaşım vardır. Bunların ortak noktası İkinci Dünya Savaşı sonrası Fordist birikim rejimini sırtlayan (Şaylan, 2003; Jessop, 2009; Dikmen, 2013) ve refah harcamaları nedeniyle oldukça genişleyen devletin mali açıklarını, makro istikrarın önündeki en büyük engel olarak görmeleridir. Makro istikrarın önündeki mali açık engelini aşmaya yönelik en belirgin öneri, Anayasal İktisat içinden türeyerek uygulama alanı bulmuş, maliye politikasını kurula bağlama uygulamaları şeklinde yaygın bir kabul görmüştür (Buchanan, 1991). Bu önerinin ardında kurallar sayesinde mali alanda keyfiyetin ve politik karar almanın önüne geçilerek maliye politikasının etkinliğinin artacağı (Burnham, 2003: 165-179) varsayımıyla birlikte, devletin maliye politikası aracılığıyla genişlemesini kontrol altına alma çabası vardır. Söz konusu çaba, devletin mal ve hizmet kanalıyla genişlemesini engelleyerek elindeki politika araçlarıyla serbest piyasa mekanizmasının egemenliğini

⁴ Farklı ülkelerde var olan esneklik araçlarına ilişkin bkz: Pitsvada (1983), VonHagen (1992), Tommasi (2007), OECD (2009), Anessi vd. (2013), Yaşar (2018).

kurumsallaştırma çabasıdır (Akyüz, 1985: 72). Bu doğrultuda mali kurallar⁵ olarak adlandırılan yasal ve anayasal düzenlemeler aracılığıyla mali göstergelere ve takdiri bütçe uygulamalarına sınırlamalar getirilmiştir (Deniz, 2019). Ülke uygulamalarına göre değişse de borçlanmaya, ödenekler arası aktarmalara, yedek ödenek oranına limit getirilmesi gibi kısıtlamalar bu kurallara örnektir (Kopits & Symansky, 1998). Bu kurallar bütçe uygulamasına ilişkin ilkeleri ortaya koydukları ölçüde bütçe disiplini ve bütçe hakkı açısından fayda sağlayabilirler. Ancak, bu kurallar kapsamında eklenen ayrıntılı hükümlerin yıllık bütçeler hazırlanırken ve uygulanırken ihtiyaç duyulan manevra alanını ortadan kaldırma ihtimali vardır (Lienert, 2010: 19). Bu da dışsal şokların oluşması durumunda bütçenin cevap verebilme kabiliyetini azaltarak makroekonominin yönetimini zorlaştırır (Biraschi, 2008: 10). Makro istikrar amacı doğrultusunda bir araç olarak getirilen mali kuralların bu amaçla uyumlu olması için ani şoklar karşısında bütçenin uyarlanabilmesine izin verecek esneklikte olması gerekmektedir (Biraschi, 2008: 10-15; Lienert, 2010: 6). Bu doğrultuda bir yandan mali kurallar kapsamında bütçe unsurlarının kullanımına ilişkin kurallar getirilirken, bir yandan da gerektiği durumda bu kuralların belirli bir oranda esneyebilmesine izin verilmiştir. Birbiriyle çelişkili görünse de bir taraftan piyasa kurallarına bağlılık somutlaştırılırken diğer taraftan piyasanın işleyişinde herhangi bir aksama olması durumunda devletin bütçe aracılığı ile bu kuralları esneterek işleyişe müdahale etmesine dair yetki tanınmış olduğu söylenebilir.

2.2. Kamuda Performans Odaklı Anlayış Bağlamında Esneklik

Bütçenin uygulanmasında esneklik, mali kuralların makro istikrar hedefiyle çatışmaması için taşınması gereken operasyonel bir özellik (Kopits & Symansky, 1998) olduğu kadar 1980 sonrası kamu yönetimi anlayışının önemli bir karakteristiği olan performans odaklı anlayışın da gerektirdiği bir unsurdur.

Performans odaklı anlayış temelde devletin ekonomideki yerinin daraltılmasının ve özel sektör yönetim ilke ve tekniklerinin kamuya transfer edilmesinin bir sonucudur (Mauro vd., 2021; Güler, 2003). Bu süreçte özel sektör performans kriterlerinin benimsenmesi kamu hizmetlerinin sunumunda odağı maliyetlerden çıktılara ve sonuçlara kaydırmış, kamu örgütlerine bütçenin uygulanmasında geniş takdir yetkisi verilerek performansı artırmayı amaçlayan daha esnek bir kamu yönetimi yapısının tasarlandığı bir dönüşüm yaşanmıştır (Schick, 2003: 73; Coşkun & Karabeyli, 2009: 459; Karacan, 2010: 20; Zengin, 2009: 8-9; Hood, 1991; Güler, 2003: 96- 100)⁶. Tüm bu dönüşüm kamu kaynaklarının kullanımına dair yeni yaklaşımları beraberinde getirmiştir. Performans ile bütçe arasındaki ilişkinin kurulması için mali yıl içerisinde bu performansı etkileyebilecek sorunlar oluştuğunda bütçenin değişen koşullara göre

⁵ Maliye yazınında mali kurallar çoğunlukla faydaları bağlamında ele alınmaktadır. Bu kurallara yönelik eleştirel perspektiften tartışmalar için bkz: (Güzelsarı, 2008; Gürkan & Karahanoğulları, 2010).

⁶ Özel sektör performans kriterlerinin kamu kesimi için bir değerlendirme unsuru haline gelmesi, kamusal hizmet sunumunda vatandaş öznesini de müşteriye dönüştürerek, devlet- vatandaş ilişkisinin “müşteri memnuniyeti” üzerinden yeniden kurulmasına neden olmuştur (Swirski, 2014: 153; Özen, 2008: 37).

uyarlanabilmesi/ esneyebilmesi gerekli hale gelmiştir. Ancak bu esneme geleneksel girdi odaklı bütçeler ile sağlanamamaktadır. Bunun nedeni girdi odaklı bütçelerin ödenekler ile harcama kalemlerini katı şekilde ilişkilendirmesi, çok yıllık planlamaya uygun olmaması, makroekonominin yönetimini kavrayamaması ve merkeziyetçi yapısı gibi özellikleridir (Wildavsky, 1978: 501; Buschor, 2013; Yaşar, 2018: 2).

Girdi odaklı bütçelerin yıl içindeki şoklara cevap vermede yeterli esnekliği tanımaması, bütçe sisteminin esneklik ihtiyacına cevap verecek şekilde değişmesini ve performans esaslı bütçelere geçişi zorunlu kılmıştır. Performans bütçeler⁷ girdi odaklı bütçelerin aksine kamusal kaynakların kullanımını belirli hizmet grupları ile sınırlamaz; performans hedefleri doğrultusunda programlara ödenek tahsis edilerek kurum yöneticilerine kaynakların kullanımı konusunda daha fazla esneklik tanır (Head & Alford, 2015; OECD, 2008).

Dolayısıyla günümüzde esneklik, kamudaki piyasa yönelimli dönüşümün mali alandaki aracı olan performans esaslı bütçelerin bir özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır (Swirska, 2014; Mauro vd., 2021; OECD, 2008).

Bütçe sürecindeki rolleri ve yetkileri ülkelere, tarihsel koşullara ve politik faktörlere göre değişse de (Posner & Park, 2007: 2) yasama ve yürütme organları bütçe esnekliğine dair tartışmaların iki tarafıdır. Yürütme organınca hazırlanan bütçe parlamenter demokrasilerde bütçe hakkı gereği yasamanın onayına sunularak kanunlaşır (Alesina & Perotti, 1996: 402). Dolayısıyla bütçe kanunu, yasamanın onayından geçtiği haliyle yürütmeye mali yıl boyunca bütçeyi uygulama yetkisi verir. Oysa bütçe esnekliği yasamanın onayına gerek olmadan mali yıl içerisinde değişen önceliklere göre bütçede yapılabilecek uyarlamaları ifade eder (Ramsey & Hackbart, 1982: 10). İşte bu uyarlamaların yapılması bütçenin, yasamanın onadığı halinden sapmasına neden olur ki yasama tarafından onanan bütçe ile uygulanmış bütçe arasındaki farkın açılmasına yol açacak her durum bütçe hakkı açısından tehdit oluşturmaktadır (Tommasi, 2013). Bu nedenle bütçe esnekliğinin kullanımı tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nin 1996 mali yılı savunma harcamalarına ilişkin bütçe görüşmeleri bu tartışmalarda en sık yer alan örneklerden biridir. Bosna operasyonlarının Kongre'deki muhalefete rağmen federal bütçede yer alan esneklik mekanizmaları kullanılarak finanse edilmesinin Başkan Clinton ve Kongre arasında yol açtığı gerilimi inceledikleri çalışmalarında Banks ve Straussman (1999) mali yıl içerisinde kamu harcamalarında yürütme organının politika tercihlerine göre gerçekleştirilen ayarlamaların yasama organının bütçe üzerindeki kontrolünü azalttığını belirtmişlerdir. Di Francesco & Alford (2016), Potter & Diamond (1999), Milesi- Ferretti (1997), Lienert (2010), Özen (2008), Schick (2003) de yürütme organının siyasi tercihleri veya kendi çıkarları doğrultusunda daha fazla esneklik kullanma eğiliminde olduğu durumlarda yürütmeye tanınmış geniş bir esnekliğin, yasama- yürütme dengesini yasama aleyhine bozarak, kamu kaynaklarının kullanımı konusunda şeffaflığı, hesap verilebilirliği, bütçenin güvenilirliğini ve bütçenin mali unsurlarının tahmin edilebilirliğini düşüreceğine ve mali disiplinin bozulmasına yol açacağına vurgu

⁷ Performans esaslı bütçeler yeni olmasa da özel sektör yönetim ilkeleri ve tekniklerinin kamuda performansı artırma mantığına dayanan ve yeni kamu işletmeciliği şemsiye terimi altında birleşen reform hareketinin kamu mali alanındaki bir aracı olarak ön plana çıkmıştır (Mauro vd., 2021).

yapmışlardır. Benzer vurguları yapan Pitsvada (1983), ABD federal bütçesini esneklik açısından incelediği çalışmasında bütçe esnekliğinin ve bütçe kontrolünün birbirini tamamlayacak şekilde kullanılması gerektiğini ve bu doğrultuda yürütmeye tanınan esnekliğin bazı durumlarda Kongre tarafından kısıtlanması gerektiğini belirtmiştir. Bu konuya odaklanan Yaşar (2018), Baron & Ferejohn (1989)’un yasama- pazarlık yaklaşımını bütçe müzakerelerine uyarladığı çalışmasında bütçe esnekliğinin kamu harcamaları ve toplumsal refah üzerindeki etkisini ve yasa koyucuların bütçenin esneklik düzeyini nasıl seçtiklerini analiz etmiştir. Bir dizi matematiksel model aracılığıyla gerçekleştirdiği analiz sonucunda Yaşar (2018), yasa koyucuların hükümet harcamalarının tüm boyutlarına karar verdikleri durumda, toplumun tercihlerindeki yüksek ayrışmanın daha fazla hükümet harcamasına yol açacağı; yürütme organının kaynakları tahsis ettikleri durumda ise, yüksek ayrışmanın daha düşük hükümet harcamasına yol açacağı bulgusuna ulaşmıştır. Buna ek olarak yasa koyucuların bütçe esnekliği seviyesini seçebildikleri durumda, eğer ayrışma olasılığı yüksekse, hükümet harcamalarının tüm boyutlarını kontrol etmeyi tercih edeceklerini tespit etmiştir. Ayrıca Yaşar (2018) bütçe esnekliğinin topluma ancak ayrışma olasılığının yüksek olduğu ancak yürütme organına tanınan esnekliğin kısıtlanması durumunda fayda sağlayacağı sonucuna ulaşmıştır.

Akademik yazında bütçe esnekliği ve bu esnekliğin kullanımının etkilerine dair görüşlerin bir tarafında yukarıdaki örneklerdeki gibi bütçe hakkı ve mali disipline ilişkin kaygılar yer alırken diğer tarafında esnekliğin performans hedeflerini tutturmada sağladığı fırsatlar yer almaktadır. Bu fırsatlara odaklanan Anessi-Pessina vd. (2013), Dougherty vd. (2003), Bowen vd. (2017), Echeverry vd. (2006) bütçenin onaylandığı haliyle kalmasının mümkün olmadığı ve devam eden bir süreç olduğu, değişen önceliklere ve oluşan ihtiyaçlara göre uyarlanması gerektiği, aksi durumda makro istikrar tehlikeye gireceği için bütçeye daha büyük bir yükün yükleneceği, yıl içindeki acil ihtiyaçlara “ek bütçe” ile cevap verilmesi durumunda yasama sürecinde vakit kaybı olacağı argümanlarından hareketle esnekliğin gerekliliğine vurgu yapmışlardır.

Tüm bu tartışmalar dikkate alındığında bütçe esnekliğinin, mali disiplin ve bütçe hakkı gözetilerek uygulanması gerekliliği ortaya çıkmaktadır (Biraschi, 2008; Schick, 2003).

3. Türkiye’de Merkezi Yönetim Bütçesinin Uygulanmasında Esneklik Sağlayan Mevcut Araç ve Düzenlemeler

Türkiye’de neoliberal dönüşüm batıyla eş zamanlı gerçekleşmiş, bu dönüşümün mali alanda kurumsallaşması ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile olmuştur. 24.12.2003 tarih ve 25325 sayılı Resmî Gazete’de yayımlanan, 1.1.2006 tarihinde yürürlüğe giren ve yeni kamu işletmeciliği anlayışının dili ile şekillenen bu kanunla⁸ birlikte kamu mali alanının mantığı piyasacı doğrultuda yeniden kurgulanmış (Güzelsarı, 2008), performans odaklılık kamuya yerleştirilmiş, merkezi yönetim bütçesi

⁸ 5018 sayılı Kanun’un şekillendiği dönem ve dil itibarıyla, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’ a göre daha yerleşik bir esneklik anlayışı barındırdığı söylenebilir.

de bu doğrultuda araçsallaşmıştır. Bu dönüşüm sonucunda bütçe ile performans ilişkisini kurmak üzere performans esaslı bütçelere geçiş yapılmıştır. Performans odaklılığa⁹ geçiş ve çok yıllık bütçeleme anlayışı¹⁰ bütçe uygulamasında esneklik ihtiyacını da ortaya çıkarmıştır (Deniz, 2019: 95). Bu bölümde Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin uygulanmasında esnekliğin hangi araçlarla sağlandığına yer verilecektir

3.1. Kamuda Performans Odaklı Anlayış Bağlamında Esneklik

Harcamalar yönünden esneklik araçları, mali yıl içerisinde ek bütçe¹¹ hazırlama sürecine girmeden acil harcamaları karşılayabilmek için bütçeye yerleştirilmiş araçları ifade etmektedir. Türkiye’de harcamalar açısından merkezi yönetim bütçesine esneklik kazandıran en önemli araçların ödeneklerin kullanımına ilişkin istisnalar olduğu görülmektedir.

3.1.1. Mali Yıl İçerisinde Yeni Tertipler, Gelir Kodları ve Finansman Kodları Açılması

5018 sayılı Kanun’un 20. maddesinin (e) bendi, mali yıl içerisinde oluşabilecek gereklilikler karşısında merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde ödenek tahsis edilecek yeni tertip, gelir kodu veya finansman kodu açılması esnekliği sağlamaktadır.

3.1.2. Mali Yıl İçerisinde Ayrıntılı Harcama/ Finansman Programlarının Revize Edilmesi

Bütçe sürecinde, Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği’nin yayımlanmasıyla birlikte harcamacı birimlerin ödeneklerinin aylara göre dağılımını göstermek üzere genel bütçe kapsamındaki idareler Ayrıntılı Harcama Programı (AHP) hazırlarken, özel bütçeli idareler Ayrıntılı Finansman Programı (AFP) hazırlamaktadırlar (5018 sayılı Kanun, md. 20). İhtiyaç oluştuğunda AHP ve AFP’ler yürürlüğe girmeden ödeneklerin kullanılabilir hale getirilmesi gibi işlemlerle mali yıl içerisinde bu programların revizyonuna izin verilmesi, harcamalar açısından esneklik kazandıran düzenlemelerden biridir.

3.1.3. Ödenek Ekleme, Ödenek Devri ve Ödenek Birleştirme

Ödenek ekleme işlemi, gerektiğinde mali yıl içerisinde mevcut veya yeni açılacak tertiplere ödenek eklenmesi şeklinde gerçekleştirilir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve

⁹ 5018 sayılı Kanun’un 9. maddesine göre kamu idareleri kaynak tahsislerini performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar.

¹⁰ 5018 sayılı Kanun’un 15. maddesine göre merkezi yönetim bütçesindeki gelir ve gider tahminleri sonraki yıl ve izleyen iki yılı kapsayacak şekilde yapılmalıdır.

¹¹ Ödeneklerin yetmeyeceği anlaşıldığında ek bütçe kanunu çıkarılması bütçenin uygulanmasında bir esneklik sağlasa da bu çalışmada esneklik mali yıl içerisinde yasamanın onayına gerek kalmadan kullanılabilen hareket alanı olarak ele alınmaktadır.

Bütçe Başkanlığı, 2022). Gelirli ödenek kaydı¹², özel gelir karşılığı özel ödenek kaydı¹³, gelir fazlası karşılığı ödenek kaydı¹⁴, likit karşılığı ödenek kaydı¹⁵, şartlı bağış ve yardımların ödenek kaydı¹⁶ gibi işlemler ile gerçekleşen ödenek ekleme, mali yıl içerisinde ödeneklerde revizyona imkân tanınması yönüyle bütçeye esneklik sağlamaktadır

Ödenek devri “Harcanmayan kısmının ertesi yıla devredeceği (...) hüküm altına alınmış olan her türlü ödeneğin (...) kullanımına imkân sağlanması amacıyla mevcut veya yeni açılacak tertiplere eklenmesi” şeklinde gerçekleştirilmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022). Akreditif artığı karşılığı ödenek kaydı¹⁷, yüklenme artığı karşılığı ödenek kaydı¹⁸, devreden dış proje kredileri karşılığı ödenek kaydı¹⁹, şartlı bağış ve yardımların devri²⁰, özel gelir karşılığı tahsis edilen ödeneklerin devri²¹ gibi işlemler 5018 sayılı Kanun’un 26. maddesinde düzenlenen “mali yılla sınırlandırılmış ödenek kullanımı kuralı”nın esnetilmesini sağlamaktadır.

5018 sayılı Kanun’un 20. maddesinin (g) bendi olağanüstü hallerde Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki ödeneklerin birleştirilerek kullanılması hatta mevcut ödeneklerin yeterli olmaması durumunda toplam ödenek tutarının %15’ine kadar ek harcama yapılabilmesi konusunda esneklik sağlamaktadır.

3.1.4. Yedek Ödenekler²²

Yedek ödenekler, öngörülmemiş durumların oluşması ihtimaline karşı kamusal hizmetlerin kesintiye uğramaması amacıyla genel ve özel bütçeli kurumlara aktarılmak üzere ayrılan ödenekleri ifade etmektedir. Bu ödenekler sayesinde kamu idareleri, mali yıl içerisinde oluşan ek harcama ihtiyaçları için kendi ödenekleri üzerinde gider yapabilme esnekliğine sahip olmaktadır. Strateji ve Bütçe Başkanlığı’nın bütçesinde yer alan ve 09 kodlu ‘Yedek Ödenekler’ tertibinin altında izlenen bu ödeneklere ilişkin hükümler merkezi yönetim bütçe kanunlarında “Gerektiğinde kullanılacak ödenekler” başlığı altında ve bu kanunlara ekli (E) işaretli cetvelde düzenlenmektedir

- **Yedek Ödenek (Genel Yedek):** Strateji ve Bütçe Başkanlığı bütçesinin 99-41.32-01-09.06 tertibinde yer alan ‘Yedek Ödenek’, bütçeye en fazla manevra alanı sağlayan esneklik aracıdır. Diğer yedek ödeneklerden farklı olarak belirli bir

¹² 7344 sayılı 2022 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu (md. 6/5) ve bu kanuna ekli (E) cetveli hükümleri.

¹³ A.g.e. (md. 7/3).

¹⁴ A.g.e. (md. 6/4).

¹⁵ A.g.e. (md. 6/4).

¹⁶ 5018 sayılı Kanun (md. 40).

¹⁷ 5018 sayılı Kanun (md. 35).

¹⁸ A.g.e. (md. 35).

¹⁹ 4749 sayılı Kanun (md. 14).

²⁰ 5018 sayılı Kanun (md. 40).

²¹ 5018 sayılı Kanun (md. 39), 7344 sayılı Kanun md. 6/6 (f) bendi ve md. 7/3.

²² 99-41.32-01-09.06 kodlu ‘Yedek ödenek’ tertibinin de içinde yer aldığı gerektiğinde kullanılacak ödeneklerin ‘Yedek ödenekler’ başlığı altında toplanması bütçe verilerinin takibinde karışıklık yaratmaktadır.

amaca yönelik tahsis edilmemiştir. Yıl içinde oluşabilecek öngörülmemiş hizmetler için genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek ihtiyacını karşılamak üzere genel bütçe ödeneklerinin %2'sine kadar konulabilmekte ve kullanımı Cumhurbaşkanı tarafından gerçekleştirilmektedir (5018 sayılı Kanun, md. 23; 7344 sayılı Kanun md. 5/2).

3.1.5. Ödenek Aktarma

Ödenek aktarma işlemi 5018 sayılı Kanun ve merkezi yönetim bütçe kanunlarındaki ilgili hükümler uyarınca belli bir tertibe tahsis edilmiş ödeneğin o tertipten düşülüp mevcut veya yeni açılacak bir tertibe eklenmesi şeklinde gerçekleştirilmektedir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022). Ödenek aktarma işlemi, ödeneklerin toplam tutarındaki değişiklikten ziyade ödenek dağılımında revizyonu ifade etmektedir (Yaşar, 2018: 2-11). Bu yönüyle ödenek aktarma işlemi, öngörülmemiş durumlarda oluşacak ihtiyaçlara göre ödenek dağılımında değişiklik yapma esnekliği sağlamaktadır (Kıral & Akdemir, 2019: 112). Merkezi yönetim bütçe uygulama tebliğlerinde ödenek aktarma işlemleri yönleri itibarıyla aşağıdaki gibi tanımlanmaktadır:

- **Kurum İçi Ödenek Aktarma:** Kurum içi ödenek aktarma işlemi merkezi yönetim kapsamındaki idare ve kurumların kendi bütçeleri içerisinde bir tertipten düşülen ödeneğin başka bir tertibe eklenmesi şeklinde gerçekleştirilir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022). 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesi ile kamu idarelerine mali yıl içinde oluşabilecek gerekliliklerde aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin %20²³'sine kadar kendi bütçeleri içerisinde ödenek aktarımı için esneklik tanınmakta, hatta yürütme organına %20'yi aşan ödenek aktarımlarını da gerçekleştirme yetkisi verilmektedir. Ayrıca aktarma yapılmış tertiplerden diğer tertiplere ödenek aktarılamayacağı yönündeki hüküm, yatırım cetvellerindeki projelerde gerçekleşecek değişiklik durumunda esnetilmektedir.
- **Kurumlar Arası Aktarma:** Kurumlar arası ödenek aktarma işlemi, merkezi yönetim kapsamındaki bir kamu idaresine tahsis edilmiş bir ödeneğin ilgili tertipten düşülerek başka bir kamu idaresinin tertiplerine eklenmesi şeklinde gerçekleştirilir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022). 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinde düzenlendiği üzere kanunla yapılması gereken kurumlar arası ödenek aktarma işlemi yine aynı madde ile olağanüstü durumlarda hızlı hareket edebilmek adına genel bütçe ödeneklerinin %10'unu geçmemek şartıyla gerçekleştirilebilmek üzere esnetilmektedir. Hatta ödenek aktarmalarına ilişkin yetkinin merkezi yönetim bütçe kanunları (bkz: 2022 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun "Aktarma, ekleme, devir ve iptal işlemleri" ile ilgili md. 6/1) ile belirleneceğinin ifade edilmesi, her yıl bu esnekliğin kullanımının değişebileceğini göstermektedir.

²³ 2007 yılından önce bu oran %5 idi. Kurum içi aktarmalarda izin verilen oranın yükseltilmesi, kurum yöneticilerine daha fazla mali serbestliğin verildiği sonuç odaklı dönüşümle uyumlu olarak bütçenin uygulama esnekliğini artıran bir düzenleme olmuştur (Kraan vd., 2007: 43).

- **Yedek Ödenek Tertiplerinden Yapılan Aktarma**²⁴: Bu işlem yedek ödenek tertiplerinden düşülen ödeneğin merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerinde mevcut veya yeni açılacak tertiplere eklenmesi şeklinde gerçekleştirilir (T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2022). 5018 sayılı Kanun’un Yedek ödenekten aktarma yapmaya Cumhurbaşkanı’nın yetkili olduğunu belirten 23. maddesine göre yürütme organına yedek ödenek kullanımı ile ilgili önemli bir esneklik tanındığı görülmektedir.

3.1.6. Ödenek Üstü Gider (Tamamlayıcı Ödenek)

5018 sayılı Kanun’un 20. maddesinin (g) bendinde ödeneklerin birleştirilerek kullanılmasına ilişkin hükümden yer alan ek harcama esnekliği hariç tutulduğunda kamu idarelerinin kendilerine tahsis edilen ödeneklerin üzerinde harcama yapması 5018 sayılı Kanun’un 20. maddesinin (d) bendi ile yasaklanmıştır. Mali yıl içerisinde oluşan olağanüstü hallerde bütçe ödeneklerinin yetersiz kalması durumunda ek bütçe hazırlanması gerekmektedir. Ancak uygulamada bu kural esnetilmektedir. Mali yıl içerisinde ödenek üstü gider yapılmakta ve bu ödenek üstü gider bütçe uygulaması sonrasında kesin hesap kanunları aracılığıyla onaylanmakta, yani yasama organı tarafından tamamlayıcı ödenek verilmektedir. Mevzuatta ödenek üstü gider yapmaya ilişkin önceden verilmiş bir izin olmasa da kesin hesap kanunları ile meşruiyet kazanan tamamlayıcı ödenek uygulamasının, mali yıl içerisinde ödenek üstü gider yapma esnekliği sağladığı söylenebilir (Yükseler, 2012; Kiral & Akdemir, 2019: 109).

3.1.7. Ertesi Yıla Geçen Yüklenme

5018 sayılı Kanun’un 26. maddesi yüklenme süresini mali yıllarla sınırlandırmıştır. Ancak ilgili kanunun 27. maddesi mali yıllarla sınırlı tutulamayan iş ve hizmetler için kurumlara, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin %50’ sini geçmemek şartıyla ertesi yıla geçen yüklenmeye girişme izni vermekte; 28. maddesi ise bir yıl içerisinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için gelecek yıllara yaygın yüklenmeye izin vererek 26. maddedeki kurala esneklik getirmektedir. Bu esneklik sayesinde çok yıllık bütçeleme anlayışı da uygulama alanı bulmaktadır.

3.1.8. Örtülü Ödenek

Örtülü ödenek, bütçe uygulanması sırasında oluşabilecek olağanüstü hizmetlerle ilgili olarak genel bütçe ödeneklerinin %0,5’ini geçmeyecek şekilde Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ve Cumhurbaşkanı tarafından belirlenen esaslara göre kullanılan bir ödenek türüdür (5018 sayılı Kanun, md. 24). Bu yönüyle yürütme organına tanınmış önemli bir esneklik aracıdır.

²⁴ Bkz: 5018 sayılı Kanunun 23. maddesi, 7344 sayılı Kanunun 5. maddesi ve bu Kanuna ekli (E) işaretli cetvel hükümleri ile 13 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 2. maddesi.

3.2. Gelirler Yönünden Esneklik Araçları

Bütçe esnekliğine ilişkin çalışmalarda çoğunlukla harcamalar yönünden esneklik araçları ele alınsa da bütçenin gelir unsurunun da değişen koşullara cevap verebilecek esnekliğe sahip olması önemlidir (Stein, 1946: 260). Dolayısıyla gelir açısından bütçe esnekliği, dışsal faktörlerde meydana gelecek bir değişime cevaben gelir unsurlarında oluşacak değişim olarak ifade edilebilir (Lusher, 1956: 81).

Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin gelir unsuru açısından en önemli esnekliği vergilere yöneliktir.

Vergilerin kanuniliği ilkesi, kişiler için önemli bir mali yükümlülük olan ‘vergi’ gibi kamu gelirlerinin bir kanuna dayanmasını ifade etmektedir. Bu ilke temelini, Anayasa’nın 73/3. maddesinde yer alan “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” hükmünden almaktadır. Bu ilkeyle devlet tarafından keyfi ve sınırsız uygulamalarla kişilerin hak ve özgürlüklerine dokunulmasının önlenmesi amaçlanmaktadır (Güneş, 2011, 14). Vergilemede kanunilik ilkesi temelde her ne kadar idarenin vergi koyma ve kaldırma konusunda sınırsız bir güce sahip olmadığını ifade etse de aynı zamanda bütçenin en önemli kalemlerinden biri olan vergilerin öngörülebilir olmasına ve vergilerin, idarenin düzenlemeleriyle değiştirilmemesine de vurgu yapmaktadır. Bunun yanında bazı sosyal, hukuki, siyasi ve ekonomik sebeplerle ülkelerin içinde bulunduğu koşullar, yürütme organına belirli yetkilerin devredilmesini gerekli kılabilir (Karakoç, 2013: 1268). Anayasa’nın 73/4. maddesinde yer alan “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir” şeklindeki istisna, bir yetki devri olarak nitelendirilmektedir²⁵ (Saban, 2015: 64). Bu düzenlemenin, ekonomik konjoktüre uyum için hızlı karar alma ve kural koyma gereksiniminin bir sonucu olarak ortaya çıktığı söylenebilir (Güneş, 2011, 173-180; Çağan, 1980: 134).

Enflasyonist ve durgunluk dönemlerinde piyasayı düzenlemek amacıyla vergilerde muafiyet, indirim ve oran değişikliği aracılığıyla ekonomiye müdahale edilmeye çalışılmaktadır. Dolayısıyla günümüzde vergilerin gelir sağlama gibi klasik işlevinin dışında ekonomik ve sosyal yaşamı düzenleme gibi yeni işlevler üstlenmesi sonucu, gerekli hallerde yavaş işleyen yasama sürecini aşmak adına Cumhurbaşkanı’na yetki verilerek ekonomik değişimlere uyum konusunda esneklik ve çabukluk sağlanmaktadır (Kaneti vd., 2019: 57; Güneş, 2011: 151). Böylece asıl amaç bütçede esneklik sağlamak olmasa da bu konuda yürütme organına tanınan yetkiler dolaylı olarak bütçeyi esnek hale getiren araçlardan biri olmaktadır.

²⁵ Anayasa’nın 167/2. maddesi gereğince Cumhurbaşkanı ithalat, ihracat ve diğer dış ticaret işlemleri üzerine ek mali yükümlülükler koymaya ve kaldırmaya da yetkilidir. Ek mali yükümlülüklerle ilişkin gelirler ise 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un 3. maddesine dayanarak büyük ölçüde fonlarda toplanmaktadır. Bilindiği üzere bu fonlar merkezi yönetim bütçesi kapsamına girmemektedir. Bu sebeple gelirlere yönelik yürütmeye tanınan ve sıklıkla kullanılan bu geniş yetki, çalışmamızda esneklik araçları kapsamında değerlendirilmemiştir.

Anayasa’nın 162/5. maddesine göre, bütçe kanunu tasarısının Genel Kurul’da görüşülmesi sırasında gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunulmayacağı belirtilmiştir. Dolayısıyla parlamentoya dahi verilmeyen gelir azaltma veya gider artırma yetkisi yürütmeye açıkça tanınmaktadır (Yakar & Budak, 2013: 416). Bu da bütçenin gelir unsurunda yürütme organından kaynaklı esnekliğin olduğunu göstermektedir.

3.3. Borçlanma Yönünden Esneklik Araçları

4749 sayılı Kanun’ un 5. maddesi ve merkezi yönetim bütçe kanunlarının “Denge” başlıklı maddesi gereğince “bütçe başlangıç ödenekleri ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir”. Ancak mali yıl içerisinde oluşan olağanüstü durumlar veya öngörülmemiş haller, ödenekler ile tahmin edilen gelirler arasındaki farkın açılmasına neden olabilmektedir. Bu nedenle aradaki farkın kapatılabilmesi için borçlanmaya ilişkin belirli esneklikler tanınmaktadır.

4749 sayılı Kanun’un 5. maddesinde; “borçlanma limiti değiştirilemez” şeklinde borçlanma kuralı belirtilmiştir. Ancak maddenin devamında bu limitin yıl içinde en fazla %5 oranında artırılabilmesi ve bu miktarın da yeterli gelmediği durumda Cumhurbaşkanlığı kararı ile %5 oranında ek bir artış yapılabilmesi şeklinde önemli bir esneklik sağlanmaktadır. Hatta belirli yıllarda 4749 sayılı Kanun’a eklenen geçici maddelerle limitin tamamen esnetilmesi de söz konusu olmaktadır (bkz: 4749 sayılı Kanun’un geçici 34. maddesi).

Borçlanmaya ilişkin bazı araçların kullanımında ödenek aktarmaya izin verilmesi gibi esneklikler de söz konusudur (4749 sayılı Kanun’un 6. maddesine göre, özel tertip iç borçlanma senetlerinin karşılığında yeterli ödenek olmadığında ödenek kalemleri arasında aktarma yapılarak ihraç edilmesine izin verilmesi gibi).

4. 2005 Yılı Sonrası Esneklik Araçlarının Kullanımı

Bu bölümde mevcut esneklik araçlarının 5018 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği 2005 yılından sonra nasıl kullanıldığı ve esnekliğin sınırlarının aşılmayıp aşılmadığı incelenecektir. Ancak çalışmanın incelediği dönem ve analiz unsurları açısından belirli sınırlılıklar bulunmaktadır. Bunlardan ilki veri ulaşılabilirliğidir. Çalışmanın yapıldığı dönemde 2021 yılı kesin hesap kanunu ilan edilmemiş olduğu için 2021 yılına ilişkin yalnızca gelir unsuru açısından inceleme yapılabilmiştir. Ayrıca örtülü ödenek gibi, doğrudan yürütme organının yetkisindeki bir esneklik aracının yıl içerisinde nasıl kullanıldığına ilişkin bilgilerin kamuoyu ile paylaşılmıyor oluşu da veri ulaşılabilirliği açısından önemli bir engeldir. Veri ulaşılabilirliğine yönelik diğer bir sınırlılık bütçe uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunlarındaki eksikliklerdir. Kurum içi-kurum dışı ve yedek ödenekten aktarmalarla eklenen/düşülen ödenek gibi bilgilere merkezi yönetim kesin hesap kanununda yer verilmemektedir. Bu nedenle yıl içerisinde gerçekleştirilen ödenek aktarma işlemlerine ilişkin sınırlı bilgiye ulaşılmaktadır. Çalışma açısından diğer bir sınırlılık da aktarmaların yönüne ve boyutuna ilişkin detaylı takip gerçekleştirilmesinin zorluğudur. Bu durum Sayıştay Başkanlığı’nın genel uygunluk

bildirimlerinde de dile getirilmiş ve muhasebe sistemlerinde kamu idareleri arasında yapılan aktarmaların takibini sağlayacak bir kodun olmayışının aktarmalara yönelik tutarlı bilgi sağlanmasını engellediği belirtilmiştir (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2021:59). Ayrıca yine Sayıştay Başkanlığı (2021: 27)'nce belirtildiği üzere idarelerin mali raporlarında ödeneklerle ilgili yıl içerisinde gerçekleştirilen işlemlere neden ihtiyaç duyulduğuna dair yeterli açıklamanın olmaması ödenek hareketlerinin takibini zorlaştırmaktadır. Diğer bir sınırlılık ise en önemli esneklik araçlarından biri olan yedek ödeneğin kullanımına ilişkin ortaya çıkmaktadır. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından ilan edilen 2012 yılı öncesi verilerde yedek ödeneğe ilişkin aktarma hareketleri yer almamakta, dolayısıyla bu tarihten önce yedek ödeneğe ilişkin bilgiler yıl sonu gerçekleştirmelerinden ziyade başlangıç ödeneği ile sınırlı kalmaktadır (T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2014: 31). Bu da 2012 yılı öncesinde yedek ödeneğin yıl sonu tutarının başlangıç ödeneğinden ne kadar farklılaştığının yani esnekliğin nasıl kullanıldığının ölçülmesini engellemektedir. Tüm bu sınırlılıklar göz önünde bulundurulduğunda bu bölüm, esneklik araçlarının 2005 yılı sonrası kullanımını erişilebilir veriler üzerinden örneklendirerek ortaya koymaya çalışacaktır.

4.1. Harcamalar Yönünden Esneklik Araçlarının Kullanımı

Aşağıdaki tabloda belirli esneklik araçlarına başvurma sayısı yıllara göre yer almaktadır.

Tablo 1. Merkezi Yönetim Bütçesinin Uygulanmasında Tanınan Bazı Esnekliklerin Yıllara Göre Kullanım Sayısı, 2006- 2020.

Yıllar	AHP/AFP Revize İşlemi Sayısı	Ödenek Ekleme İşlemi Sayısı	Ödenek Aktarma İşlemi Sayısı
2006	1410	1662	5092
2007	1183	1982	4792
2008	1285	2774	4524
2009	1424	4174	7731
2010	1490	4879	4878
2011	1617	6591	4852
2012	1404	7555	4455
2013	1172	7928	4387
2014	1116	9549	5056
2015	1094	Veri yok	Veri yok
2016	947	Veri yok	Veri yok
2017	1072	10778	5340
2018	1254	9342	3007
2019	1936	9396	2979
2020	1817	7896	3220

Kaynak: 2006-2017 yılları Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporları ve 2018-2020 yılları Strateji ve Bütçe Başkanlığı Genel Faaliyet Raporlarından derlenmiştir.

Tabloya göre AHP ve AFP’lerde revizyon esnekliğinin ve yıl içerisinde yeni açılan veya mevcut tertiplere ödenek ekleyebilme esnekliğinin kullanımlarının 2006 yılından 2020 yılına kadar yükseldiği görülmektedir.

Mali yıl içerisinde ödeneklerin dağılımını değiştirmeye izin veren aktarma esnekliğine başvurma sayısı ise 2018 yılı öncesine göre son üç yılda azalmış görünse de aktarmaların yönü ve tutarları bu esnekliğin kullanımına ilişkin daha doğru bilgi sağlamaktadır. Çünkü aktarma işlemleri yalnızca ödenek dağılımını değiştirerek başlangıç ödeneklerinden sapmaya yol açmakla kalmamakta; aynı zamanda uygulamada bazı tertipler için ödenek üstü gider yapılmasına da neden olmaktadır. Ancak çalışmanın sınırlılıklarında da ifade edildiği üzere kesin hesap cetvellerinin kamu idare ve kurumlarının ödenek aktarma hareketlerine dair bilgi vermemesi, aktarma esnekliğinin nasıl kullanıldığına ilişkin veriye ulaşılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle aktarma esnekliğinin kullanımı karşılaştırılabilir verisi olan yıllar üzerinden örneklendirilecektir. Aşağıdaki tabloda 2015- 2020 yılları arasında merkezi yönetim bütçesinde gerçekleştirilen ödenek aktarma hareketleri yer almaktadır.

4.1.1. Ödenek Aktarımının Kullanımı

Tablo 2. Merkezi Yönetim Bütçesi Ödenek Aktarma Hareketleri (2015-2020), Milyon TL

Yıl	Kurum Dışı Aktarmalarla		Kurum İçi Aktarmalarla		Yedek Ödenekten Aktarmalarla		(1) **
	Eklene Ödenek	Düşülen Ödenek	Eklene Ödenek	Düşülen Ödenek	Eklene	Düşülen	
2015	45.550	46.315	16.756	16.756	61.180	40.940	43
2016	47.223	47.318	25.348	25.348	50.646	39.273	37
2017	47.639	47.799	29.971	29.971	54.738	41.724	35
2018	68.576	67.631	30.060	30.060	80.508	61.169	40
2019*	67.020	65.228	45.976	45.976	77.690	58.308	34
2020*	99.188	98.857	51.209	51.209	131.362	101.610	45

* İlgili yılların Genel Faaliyet Raporlarında yer alan “Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek Hareketleri” tablolarındaki verilerden yararlanılarak hesaplanmıştır.

** Toplam Aktarma/ Genel Bütçe Başlangıç Ödeneği (%)

Kaynak: Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporları ve Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Genel Faaliyet Raporlarında yer alan Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek Hareketleri (2015-2020) değerlerinden yararlanılarak oluşturulmuştur.

Tabloya göre merkezi yönetim bütçesinin uygulanmasında aktarma esnekliğinin, başlangıç ödeneklerinin ortalama olarak %40 oranında kullanıldığı görülmektedir. Bu oranın 2015 yılından itibaren en yüksek olduğu yıl ise mali yıl içerisinde öncelikleri ve kaynak dağılımını değiştiren Covid-19 salgınının başladığı yıl olan 2020 yılıdır. Ödenek aktarma, mali yıl içerisinde değişen önceliklere göre bütçe uygulamasına esneklik kazandıran önemli bir araçtır. Ancak bu esnekliğin kullanımına ilişkin işlemler incelendiğinde bazı noktalar dikkat çekmektedir. Bunlardan ilki (01) ‘Personel Giderleri’ ve (02) ‘Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Giderleri’ tertiplerinden yapılan

aktarmalara ilişkindir. 5018 sayılı Kanun'un 21. maddesi bu tertiplerden aktarma yapılmasını yasaklamıştır. Ancak bu yasak 2007 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun ödenek aktarma ve ekleme işlemlerine ilişkin 11. maddesinin (a) bendine eklenen "5018 sayılı Kanun'un 21. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan sınırlamalara tâbi olmaksızın" ibaresi ile uygulanabilir olmaktan çıkartılmıştır (Yükseler, 2012). Bu durum personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet giderleri tertiplerinde yer alan ödeneklerin hem kurum dışına hem de yedek ödenek tertibine aktarılmasının önünü açmıştır. Bu şekilde gerçekleştirilen aktarmalar sonucunda bu tertiplerin başlangıç ödeneklerinin eksilmesi ek ödenek ihtiyacına yol açmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 62. maddesi gereğince verilen sürekli görev yolluğu ödemeleri, 207. ve 208. maddelerine göre verilen doğum-ölüm yardım ödemeleri ve ödenek gönderme belgesi beklenmeksizin ödenmesinde zaruret olan personel giderleri gerekçe gösterilerek bu tertipler için ödenek üstü gider yapılmakta ve bu giderler kesin hesap kanunlarıyla onaylanmaktadır (Kıral & Akdemir, 2019; Yükseler, 2012; 2006 Hazine İşlemleri Raporu). Yani aktarma esnekliğinin kullanımının ödenek toplamını değiştirmemesi gerekirken, ödenek üstü giderle sonuçlandığı görülmektedir.

Aşağıdaki tabloda 'Personel Giderleri' ve 'Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri' tertiplerinde gerçekleştirilen aktarmalar ve bu aktarmalar sonrası oluşan ödenek üstü gider verileri yer almaktadır.

Tablo 3. 'Personel Giderleri' ve 'Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri' Tertiplerinde Gerçekleştirilen Aktarma İşlemleri, Bin TL.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Başlangıç Ödeneği	41.506.946	34.714.180	31.256.599	27.461.250	32.659.037	44.202.757
Kurum İçi Düşülen	140	158.056	820	8.261	23.897	-
Kurum İçi Eklenen	119.156	76.906	1.151.054	-	496.589	-
Kurumlar Arası Düşülen	8.676.490	12.993.689	5.325.242	12.272.400	15.633.770	12.670.000
Kurumlar Arası Eklenen	-	-	20	-	-	-
Yedek Ödenekten Eklenen	-	-	542.354	171.936	6.324.564	1.809.739
Yıl Sonu Toplam Ödenek	32.949.472	22.131.054*	27.623.963	15.532.525	23.822.522	33.349.574
Yılsonu Gider	40.705.560	35.465.985	32.992.091	28.946.363	31.815.724	44.333.478
Ödenek Üstü Gider	7.756.088	13.389.223	5.368.128	13.419.475	8.054.757	14.037.676

* Yıl sonu iptal işlemi gerçekleştirilmiş tutar.

Not: Sayısal değerler yuvarlanmıştır. Her yıl aktarma tutarı en yüksek olan harcama kalemlerinin hareketlerine yer verildiği için yıl karşılaştırması yapılmamaktadır. Aktarma değerleri her iki tertipte gerçekleştirilenlerin toplamıdır. 2014 yılına ilişkin veriler 2014 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi Tablo 13'ten yararlanılarak hesaplanmıştır.

Kaynak: Genel Uygunluk Bildirimi Eki Merkezi Yönetim Bütçesi Uygulama Sonuçları Raporu (2009- 2011), Genel Uygunluk Bildirimi (2012- 2020).

Bu iki tertipte aktarma gerçekleştirilen harcama kalemleri her yıl için aynı olmadığından yıllar arasında karşılaştırma yapmak mümkün değildir. Ancak bunlar aktarmaların en yoğun görüldüğü tertipler olduğu için aktarma esnekliğinin nasıl kullanıldığına ve bu aktarmaların sonuçlarına dair önemli bilgiler sunmaktadır.

Tablodan da görüleceği üzere aktarma esnekliğinin kullanımı ödeneğin eksilmesine; başlangıç ödeneği giderler için yeterli olsa bile (2009 yılı gibi) ödenek üstü gider yapılmasına ya da ödenek üstü giderin artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla aktarma işleminin kullanımı 5018 sayılı Kanun ile yasaklanmış olan ödenek üstü giderler sonuçlanmaktadır. Bu durum Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirim Raporu (2016: 29)’nda şu şekilde ifade edilmiştir:

“Anılan mevzuatta belirtilen ödenek aktarma yetkisinin kullanımı, ödenek üstü giderin olmaması veya en düşük seviyede olması beklenen personel ve sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderlerine ilişkin bütçe tertiplerinde yüksek seviyede ödenek üstü gider gerçekleşmesine neden olmaktadır. (...) Bu yetkinin kullanılmaması durumunda söz konusu tertiplerde ödenek üstü harcama meydana gelmeyeceği veya daha düşük tutarda gerçekleşeceği düşünülmektedir”.

Bu açıklamalar ödenek aktarma esnekliğinin hem çizilen sınırlar zorlanarak kullanıldığını hem de ödenek üstü gidere yol açtığını/ ödenek üstü gider miktarını artırdığını göstermektedir. Bütçe uygulamasında tanınan bir esnekliğin bu şekilde kullanılması, Anayasa mahkemesine sunulan iptal başvurusu dilekçelerine de konu olduğu üzere²⁶ yasamanın bütçe hakkını zedelemektedir.

Aktarma esnekliğinin kullanımıyla ilgili ikinci önemli nokta ise yedek ödeneye yapılan aktarmalarda ortaya çıkmaktadır.

4.1.2. 09.6 Yedek Ödenek Tertibinin Kullanımı

Mali yıl içerisinde ihtiyaç olabilecek manevra alanı için önemli bir araç olan yedek ödenek 5018 sayılı Kanun’un 23. maddesine göre genel bütçe başlangıç ödeneğinin %2 oranıyla sınırlandırılmıştır. Ancak başlangıç ödeneği bu sınır dahilinde olsa da yapılan aktarmalardan sonra yedek ödeneğin boyutu artmakta, genel bütçe başlangıç ve hatta yıl sonu ödeneğinin %2’sini aşmaktadır. Aşağıdaki tabloda Yedek Ödenek tertibinin başlangıç ödeneği, yapılan aktarmalar sonucu oluşan yıl sonu ödeneği ve yıllara göre kullanılan yedek ödenek tutarları yer almaktadır. Daha önce yedek ödenek verilerine ilişkin belirtilen sınırlılık nedeniyle 2012 yılından itibaren erişilebilen değerlere yer verilmiştir.

²⁶ Bkz. 16.12.2016 tarihli ve 6767 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nun bazı maddelerine ilişkin Anayasa’nın belirli maddelerine aykırılığını ileri sürerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesine ilişkin dava (<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr>, 2022).

Tablo 4. 09.6 Yedek Ödenek Tertibinde Gerçekleştirilen Ödenek Hareketleri (2012-2020), Milyon TL.

Yıl	Başlangıç Ödeneği	Kurum Dışı Aktarma ile Eklenen Ödenek	Kurum İçi Aktarma ile Eklenen Ödenek	Yılsonu yedek ödenek	Aktarılan Yedek Ödenek	1)*	2)**
2012	665	30.131	295.892	30.920	30.920	8,9	8,6
2013	949	34.638	325.520	35.912	35.912	9,0	8,7
2014	1.199	18.712	5.449	25.360	25.360	5,9	5,6
2015	1.547	33.294	408.769	35.250	35.250	7,5	7,2
2016	2.065	33.139	277.629	35.481	35.481	6,3	6,0
2017	3.663	34.026	317.595	38.007	38.007	5,9	5,7
2018	2.883	53.458	289.444	56.630	56.462	7,5	7,2
2019	3.353	49.814	253.676	53.420	53.397	5,6	4,8
2020	3.749	92.047	711.617	96.508	96.508	8,9	8,6

Not: Sayısal değerler yuvarlanmıştır.

*Aktarmalar sonucu oluşan yedek ödenek yıl sonu tutarının genel bütçe başlangıç ödeneğine oranını gösteren yüzdelik değerdir.

**Aktarmalar sonucu oluşan yedek ödenek yıl sonu tutarının genel bütçe yıl sonu ödeneğine oranını gösteren yüzdelik değerdir.

Kaynak: T.C. Sayıştay Başkanlığı Genel Uygunluk Bildirimi (2012-2020).

Tabloya göre her yıl yapılan aktarmalar sonucunda yedek ödenek miktarının yasal sınırı aşılmaktadır. 5018 sayılı Kanun'un yedek ödenekle ilgili getirdiği yasal sınır, bütçe kanunlarının ödenek aktarmaya ilişkin hükümleri ile esnetilmekte, bütçeye esneklik kazandırmak üzere konulan bir araç tıpkı aktarmalarda olduğu gibi sınırlar zorlanarak kullanılmaktadır. Ayrıca, 'Personel Giderleri' ve 'Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri' tertiplerinden yedek ödeneye yapılan yüksek oranlı aktarmalar bu tertiplerde oluşan ödenek eksikliğinin ve ödenek üstü giderin en önemli sebeplerinden biri olmaktadır.

Belirli bir kurum veya harcama kalemiyle sınırlandırılmamış olan yedek ödenek tertibinin genel bütçe başlangıç ödeneğinin %2'si ile sınırlandırılan tutarının aktarmalar aracılığıyla artırılması, bütçede öngörülmemiş durumlar için esneklik sağlayan en önemli araçlardan biri olan yedek ödenegin, ek bütçenin ikamesi gibi kullanıldığını göstermektedir.

4.1.3. Yedek Ödeneklerin Kullanımı

Her yıl bütçe kanunları ile farklı yedek ödenek tertiplerine ödenek tahsis edilmektedir. Ancak, 09.6 kodlu yedek ödenek tertibine yapılan eklemeler kadar yüksek miktarda olmasa da bu tertiplere de ekleme yapılarak başlangıç ödenek tutarları değişebilmektedir (Örn: 2021 Tablo (II-b) İlama Bağlı Borçları Karşılama

Ödeneğine Eklenen Ödenekten Yapılan Aktarmalar). Her ne kadar 2018 yılından bu yana yedek ödeneklerden yapılan aktarmalar ve bunların kullanımına ilişkin veriler Strateji ve Bütçe Başkanlığı tarafından ilan edilse de (bkz: Yedek Ödeneklerin Kullanımı Tablo I ve Tablo II) yedek ödeneklerle ilgili daha önce açıklanan sınırlılık nedeniyle bunların geriye dönük verilerine ulaşmak mümkün olmamaktadır. Ayrıca yedek ödenekler ilgili amaç doğrultusunda kurumlara dağıtılarak ve bazı durumlarda 09.6 kodlu yedek ödenek tertibine aktarılarak kullanıldığı için gerçekleşme değerleri kesin hesap kanunlarında sıfır olarak görünmektedir. Dolayısıyla yedek ödeneklerin yıl sonunda ulaştıkları toplam ödenek miktarına ilişkin tutarlı bilgiye ulaşılammamaktadır. Ancak başlangıçta tahsis edilen ödeneklerin çoğunlukla tamamı aktararak kullanıldığı için, bu tertiplerdeki başlangıç ödenekleri bunların kullanımına ilişkin genel bir bilgi sunacaktır. Bu nedenle yedek ödenek tertiplerine ayrılan başlangıç ödenekleri 2007-2020 yılları arasında belirli yıllar için aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 5. Türlerine Göre Yedek Ödenek Tertiplerinin Başlangıç Ödenekleri, 2007-2020 (Milyon, TL)

Başlangıç Ödeneği	2007	2009	2010	2012	2014	2016	2018	2020
Personel Giderlerini Karşılama Ödeneği	552	400	403	3.170	725	1.450	2.650	3.300
Yedek Ödenek	458	450	500	665	1.199	2.065	2.883	3.749
Doğal Afet Giderlerini Karşılama Ödeneği	65	73	73	86	95	107	122	159
Yatırımları Hızlandırma Ödeneği	223	293	225	511	1.058	771	1.000	694
İlama Bağlı Borçları Karşılama Ödeneği	300	200	200	214	438	491	561	730
Özellikli Giderleri Karşılama Ödeneği	47	26	26	32	36	40	46	60
Yeni Kurulan Dairelerin Giderlerini Karşılama Ödeneği	30	26	26	189	42	48	55	71
Sağlık Borçlarını Karşılama Ödeneği	700	-	700*	-	-	-	-	-
Toplam Yedek Ödenek	2.375	1.468	2.153	4.867	3.593	4.972	7.318	8.764
(1)**	1,18	0,56	0,76	1,41	0,83	0,88	0,97	0,80

*Sağlık yedeği şeklinde yer almıştır. **Toplam yedek ödenek başlangıç ödeneğinin genel bütçe başlangıç ödeneklerine oranı, (%)

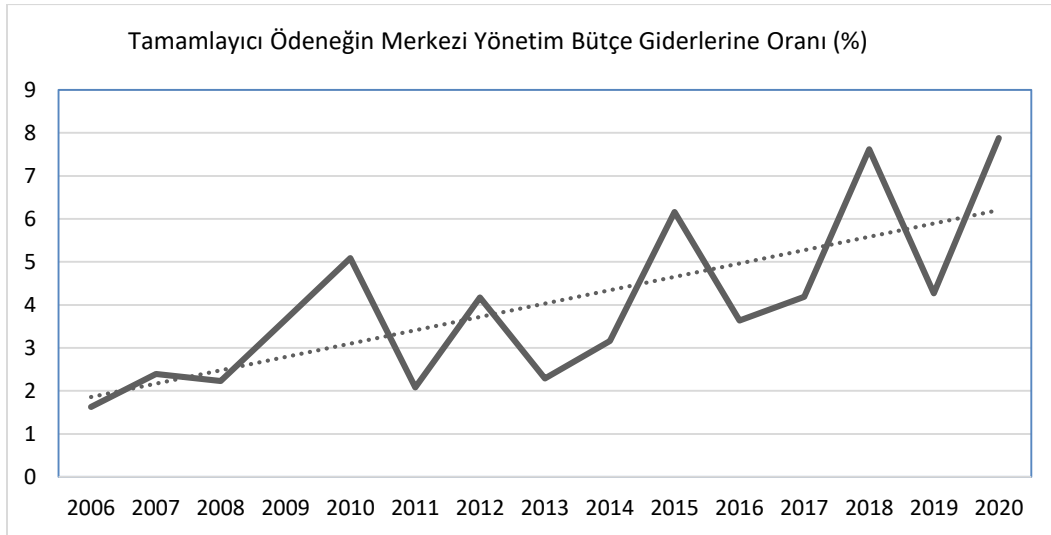
Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları (2007-2020), Kesin Hesap Kanunları (2007-2020)

Tablodan görüldüğü üzere bütçede belirli harcamalar için ayrılan ve gerektiğinde kullanılabilir olan yedek ödenekler her yıl genel bütçe başlangıç ödeneklerinin %2'sini geçmeyecek şekilde ayrılmaktadır. Ancak diğer tablolarda da bahsedildiği üzere özellikle 09.6 Yedek Ödenek tertibine yapılan eklemelerle bu tertibin tutarında gerçekleştirilen büyük artış, yedek ödenekler toplamını da artırmakta ve başlangıç ödeneginden sapsmasına neden olmaktadır.

Yedek ödenek ve aktarma esnekliklerinin kullanımı uygulamada ödenek üstü gider ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Aşağıdaki şekil yıl içinde gerçekleştirilen işlemler sonrası oluşan ödenek üstü giderin bütçe giderlerine oranını göstermektedir.

4.1.4. Tamamlayıcı Ödenek Kullanımı

Şekil 1. Tamamlayıcı Ödenek Kullanımı (2006-2020)



Not: Tamamlayıcı ödenek = |Yıl sonu ödenekleri toplamı – (Ertesi yıla devredilen ödenek toplamı + İptal edilen ödenek toplamı + Brüt bütçe giderleri toplamı) şeklinde hesaplanmaktadır (Sayıştay Başkanlığı, 2021: 9).

Kaynak: 2006-2020 yılları Kesin Hesap Kanunları'ndan yararlanılarak oluşturulmuştur.

Şekle göre bütçe giderleri içerisinde ödenek üstü giderlerin oranı 2006 yılından 2020 yılına kadar önemli oranda artmıştır. Mevzuatta ödenek üstü gider yapılabilmesine yönelik yürütme organına tanınan bir esneklik söz konusu değildir. Ödeneklerin üzerinde bir ek harcama ihtiyacı doğduğunda harcama izninin ek bütçe kanunu aracılığıyla yasama organından alınması gerekirken, yürütme organı yaptığı ödenek üstü harcamayı bütçe uygulaması sonrasında kesin hesap kanunları ile onaylatmaktadır.

4.1.5. Ödenek Devrinin Kullanımı

Tablo 6. Merkezi Yönetim Bütçesi Devredilen Ödenek, TL.

	Devredilen Ödenek*	Yıl Sonu Ödeneği*	Devredilen Ödenenin Yıl Sonu Ödeneğine Oranı (%)
2006	89.855.517,28	185.545.714.000	0,05
2007	124.515.710,94	214.847.325.000	0,06
2008	184.398.332,46	239.312.835.000	0,08
2009	206.162.054,22	274.534.156.000	0,08
2010	236.994.981,91	301.009.159.000	0,08
2011	245.873.721,04	328.824.728.000	0,07
2012	310.329.917,22	414.646.040.196,09	0,07
2013	451.015.471,18	473.733.193.437,13	0,10
2014	699.714.767,1	519.851.067.170,64	0,13
2015	683.818.679,59	571.125.844.536,20	0,12
2016	971.902.589	678.545.103.773,19	0,14
2017	881.458.548,34	771.198.597.565,08	0,11
2018	971.582.221,27	917.752.363.642,05	0,11
2019	1.583.662.533,36	1.100.827.761.586,0	0,14
2020	24.142.341.612,76	1.257.399.431.772,0	1,92

*Devredilen ödenek tutarları kesin hesap kanunlarından yararlanılarak hesaplanmıştır. Yıl sonu ödeneği tutarları ise genel uygunluk bildirim raporlarından alınmıştır.

Kaynak: Kesin Hesap Kanunları (2006-2020), Genel Uygunluk Bildirimi Raporları (2006-2020)

Ödeneklerin mali yılla sınırlı olması kuralı, mali yıl içerisinde harcanmayan ve özel kanunlarla devrine izin verilen ödeneğin ertesi yıla gelir kaydedilmek üzere devredilmesiyle esnetilmektedir. Bu esnekliğin kullanımı tablodan da görüldüğü üzere 2006 yılından bu yana artmıştır. Ödenek devrine ilişkin kesin hesap kanunlarında, genel uygunluk bildirimlerinde veya genel faaliyet raporlarında herhangi bir gerekçe bildirilmemektedir. Ancak her yıl artan oranda yapılan ödenek üstü gider göz önünde bulundurulduğunda, ödenek ihtiyacına rağmen her yıl daha fazla oranda ödeneğin devredilmesi devir esnekliği kullanımının gerekliliğine dair soru işareti oluşturmaktadır.

4.2. Gelirler Yönünden Esneklik Araçlarının Kullanımı

İkinci bölümde bahsedildiği üzere Anayasa’nın 73. maddesinde yer alan düzenlemeyle yürütmeye tanınan değişiklik yapma yetkisi muaflık, istisna, indirim ve oranlara ilişkindir. Buna dayanarak pek çok vergi kanununda, yürütmeye tanınan değişiklik yapma yetkisi mevcuttur. Yürütme de kendisine tanınan bu yetkiyi sıklıkla kullanmaktadır. Aşağıdaki tabloda vergi gelirlerinin büyük bir kısmını oluşturan katma değer vergisi (KDV), özel tüketim vergisi (ÖTV), gelir ve kurumlar vergisine ilişkin anayasal ve yasal sınırlar içinde kalınarak yürütme tarafından yapılan değişikliklerin sayısı ve bunlara ilişkin kararların numarası verilmiştir.

Tablo 7. KDV, ÖTV, Gelir Vergisi ve Kurumlar Vergisi Bakımından Yürütme Organına Verilen Değişiklik Yapma Yetkisinin Kullanımı

Yıl	KDV		ÖTV		Gelir Vergisi		Kurumlar Vergisi		
	Adet	Karar No.	Adet	Karar No.	Adet	Karar No.	Adet	Karar No.	
2006	5	10138 10620 10784 1167 11453	7	10170 10784 10798 11045 1167 11202 11453	2	10731 11449	2	11447 14594	Bakanlar Kurulu Kararları
2007	3	12143 12574 13033	3	11674 12574 12756	1	13044			
2008	5	13234 13426 13903 13902 14092	6	13061 13210 13762 13835 14061 14387					
2009	5	14802 14812 14881 15081 15315	6	14802 14882 15081 15200 15315 15725	1	14592	3	14594 14593 15386	
2010			3	135 668 973					
2011	4	1673 1819 2466 2604	5	1435 1819 2198 2304 2343					
2012	4	2697 2931 3481 3594	4	3139 3172 3735 3792	3	3141 3322 3571	2	3141 3322	
2013	2	4345 5595	1	5595	1	4552	1	4552	
2014			2	6881 7127					
2015	2	7205 8353	1	8353			1	7910	
2016	4	8705 8998 9153 9542	4	9153 9256 9542 9567					

2017	3	9759 10467 10468	5	9759 10462 10467 10468 11176	2	10840 11176	1	10840	Cumhurbaşkanı Kararları
2018	4	11333 11674 11658 11750	5	11542 11674 11818 11750 11999	2	11674 11750			
2018	3	22 287 475	5	41 132 287 536 540	1	476	1	476	
2019	4	845 1482 1594 1950	6	554 796 1013 1424 1542 1952	2	842 1015	2	842 1950	
2020	5	1994 2278 2812 2913 3318	7	2081 2178 2301 2537 2728 2912 3328	7	2569 2604 2813 3032 3321 3319 3320	2	2813 3319	
2021	8	3470 3931 4062 4105 4312 4517 4862 5047	7	3471 3559 3994 4137 4298 4373 4938	16	3490 3491 3755 4027 4063 4061 4273 4311 4454 4561 4625 4921 4937 4936 4970 5046	5	3490 3491 4063 4311 4936	
Toplam	61		86		40		20		

Kaynak: Tablo www.sinerjimevzuat.com.tr üzerinden üyelikle elde edilen bilgiler kullanılarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıdaki tabloda 2006-2021 yılları arasında Anayasa'nın 73/4. maddesinin ve KDV Kanunu ile ÖTV Kanunu'nun çeşitli maddelerinin yürütme organına verdiği yetkiyle KDV ve ÖTV oran, muafiyet, istisna ve indirimlerinde yapılan değişikliklerin toplam sayısı yer almaktadır. Ancak yürütme kararı ile yapılan bu değişikliklerin çok büyük bir kısmının oranlara ilişkin olduğunu söylemek gerekir. Ülkemizde özellikle enflasyonist dönemlerde satın alma gücündeki aşınmayı gidermek amacıyla ÖTV ve KDV oranlarında değişiklik yapma yetkisi sıklıkla kullanılmaktadır. Örneğin çok yakın zamanda enflasyon tedbiri olarak KDV Kanunu'nda tanınan yetkiye dayanarak temel gıda ürünlerindeki %8'lik oran Cumhurbaşkanı kararı ile %1'e indirilmiştir²⁷. Aynı şekilde pandemi döneminin yarattığı ekonomik olumsuzluğu telafi amacıyla pek çok Cumhurbaşkanlığı kararı çıkarılmış ve vergi oran ve istisnalarında değişiklik yapılmıştır²⁸.

Kamu gelirlerinin büyük bir kısmını dolaylı vergilerin oluşturduğu göz önünde bulundurulduğunda bu tür değişikliklerin bütçedeki gelir tahminlerini de etkileyeceği açıktır.

Aynı tabloda Anayasa'nın 73/4. maddesi ve Gelir Vergisi Kanunu'nun çeşitli maddelerinin yürütme organına verdiği yetkiyle çoğu, gelir vergisi tevkifat oranlarına ait olmak üzere vergi gelirlerini etkileyebilecek değişikliklere ilişkin düzenlemelerin sayısı verilmiştir. Bu yetkinin kullanımının, genel olarak dolaylı vergilerde olduğu kadar sık olmasa da, özellikle pandeminin etkisinin devam ettiği 2021 yılında daha çok kullanıldığı görülmektedir.

Yine aynı tabloda Anayasa'nın 73/4. maddesi ve Kurumlar Vergisi Kanunu'nun çeşitli maddelerinin yürütmeye verdiği yetkiyle kurumlar vergisi tevkifat oranları, vergi kesintisi oranları ve indirimli vergi oranlarında yapılan değişikliğe ilişkin düzenlemelerin sayısı verilmiştir. Dört vergi türünde yürütme kararıyla yapılan değişiklikler göz önünde bulundurulduğunda, dolaylı vergilerde gerçekleştirilen değişikliklerin sayısının dolaysız vergilere göre daha fazla olduğu görülmektedir. Bunun en önemli nedeni dolaylı vergilerde yapılan değişikliklerin tüketim kanalıyla ekonomiye etkisinin daha hızlı olmasıdır.

Mali yıl içerisinde yürütme organına tanınan özellikle vergi oranında değişiklik yapma esnekliğinin 2008 Küresel Finansal Krizi ve 2020 yılında başlayan Covid- 19 salgınına bağlı olarak daha fazla sayıda olmak suretiyle her yıl kullanıldığı görülmektedir. Oran değişikliğinde tanınan esnekliğin geniş aralıkta olması nedeniyle yürütmenin kendisine tanınan sınırlar içerisinde oran değişikliği yaptığını ve esneklik sınırlarını aşmadığı belirtilebilir. Ancak vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık istisna, indirim ve oran gibi unsurlarında yürütme organı tarafından yapılan değişikliklerin bütçedeki gelir tahminlerinin sapmasına neden olacağı açıktır.

²⁷ 5189 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı, 23.02.2022 tarihli, 31749 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

²⁸ Pandemi önlemleri kapsamında bütçenin gelir unsurunu etkileyen değişiklikler konusunda daha ayrıntılı bilgi için bkz: (Yılmaz vd., 2021)

4.3. Borçlanma Yönünden Esneklik Araçlarının Kullanımı

Aşağıdaki tablo 2009 yılından itibaren²⁹ borçlanma limiti için tanınan esnekliğin nasıl kullanıldığını göstermektedir.

Tablo 8. Borçlanma Limitindeki Esnekliğin Kullanımı, Milyon TL³⁰

Yıl	Borçlanma Limiti ³¹	%5 İlaveli Tutar	İkinci %5 İlaveli Tutar	Geçici Madde	Net Borçlanma Limiti	Net Borçlanma Tutarı ³²	Esneklik Limiti Aşıldı mı?
2009	13.571	14.250	14.962	74.811 ³³	74.811	60.894	Hayır
2011	33.898	35.593	-	-	35.593	17.684	Hayır
2012	21.628	22.709	23.845	-	23.845	22.746	Hayır
2015	21.557	22.657	23.789	-	23.789	22.467	Hayır
2016	30.379	31.898	33.493	-	33.493	32.972	Hayır
2017	47.480	40.854	52.347	37.000 ³⁴	89.347	83.609	Hayır
2018	66.897	70.242	73.754	-	73.754	60.200	Hayır
2019	82	85.816	90.106	70.000 ³⁵	160.106	157.082	Hayır
2020	140	147.081	154.435	154.435 ³⁶	308.870	221.776	Hayır

Kaynak: 2012-2020 yılları Genel Uygunluk Bildirimi, 2009-2011 Kesin Hesap Kanunları, 4749 sayılı Kanun ve 2009-2011 Merkez Bankası Genel Bütçe Borçlanma verilerinden derlenmiştir.

Tabloya göre birçok yılda başlangıç limitini aşan borçlanma yapıldığı görülmektedir. Ancak borçlanma limitinin artırılması için tanınan esneklik, borçlanma tutarının bu limitin altında kalmasını sağlamaktadır. Borçlanma limitinin artırılması için yürütme organına tanınmış olan % 5 oranındaki esnekliğin hemen hemen her yıl kullanıldığı, hatta 2009 ve 2012 yılları ile 2015 ve sonrasındaki tüm yıllarda ikinci % 5 oranındaki limit artış esnekliğinin de kullanılarak borçlanma tavanının yükseltildiği görülmektedir. Borçlanma limitini artırma esnekliği sayesinde borçlanma miktarı borçlanma limiti sınırları içerisinde gerçekleştirilebilmiştir.

²⁹ 2006, 2007, 2008, 2010, 2013 ve 2014 yıllarında borçlanma limitine yönelik esneklik kullanılmadığı için bu yıllara tabloda yer verilmemiştir.

³⁰ Tablodaki veriler yalnızca borçlanma limitine ilişkin esnekliğin kullanılıp kullanılmadığını ve esneklik sınırının aşılmadığını yansıtmaktadır. Tablo, borçlanmaya ilişkin esnekliğin doğru ve yerinde kullanılıp kullanılmadığına dair normatif değerlendirme içermemektedir.

³¹ Borçlanma Limiti = Bütçe Başlangıç Ödenekleri - Tahmin Edilen Gelirler

³² Net Borçlanma Tutarı= Net İç Borçlanma+ Net Dış Borçlanma

³³ Geçici Madde 22 – (Ek: 25/6/2009-5917/32 md.) “5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2009 yılı için, 1/1/2009 tarihinden geçerli olmak üzere Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından artırılan net borç kullanım tutarının beş katı olarak uygulanır.”

³⁴ 2017 yılında 4749 sayılı kanunun Geçici 29. maddesine göre 37.000.000.000 TL ilave borçlanma limitine eklenmiştir.

³⁵ 2019 yılında 4749 sayılı kanunun geçici 31. maddesine göre 70.000.000.000 TL borçlanma limitine eklenmiştir.

³⁶ 2020 yılında 4749 sayılı kanunun geçici 34. maddesine göre 154.435.108.590,00 TL borçlanma limitine eklenmiştir.

5. Sonuç

Bu çalışmada Türkiye’de merkezi yönetim bütçesine esneklik sağlayan araçlar sınıflandırılıp, yürütmenin mali yıl içerisindeki manevra alanının sınırları belirlenerek görünür kılınmış ve bütçe uygulama sonuçları buna göre değerlendirilmiştir. 2005 yılı sonrası veriler üzerinden yapılan inceleme sonucunda iki temel bulguya ulaşılmıştır. İlk olarak; Türkiye’de merkezi yönetim bütçesindeki esneklik araçlarının her geçen yıl daha fazla kullanıldığı tespit edilmiştir. İkinci olarak ise; harcamalar yönünden esnekliğin mevzuatta tanınan sınırların ötesine geçilerek kullanıldığı bulgusuna ulaşılmıştır.

Ülkelerin bütçe esnekliklerini karşılaştıran bazı çalışmalar (OECD, 2009 gibi) Türkiye’nin merkezi yönetim bütçesinin esnekliğinin düşük olduğunu belirtmişlerdir. Ancak bu çalışmalar çoğunlukla esneklik araçlarının varlığı ve bunların yasal sınırları üzerinden analiz yapmakta, esnekliğin ülke uygulamasında nasıl kullanıldığına bakmamaktadır. Oysa son bölümde yer verilen uygulama sonuçları dikkate alındığında özellikle harcamalar açısından Türkiye’de merkezi yönetim bütçesinin düşük bir esnekliğe sahip olduğunu söylemek mümkün değildir.


Yedek ödenek ve ödenek aktarma araçlarının sınırlar zorlanarak kullanılması ödenek üstü gider yapılmasına yol açmakta, bu da mali disiplin açısından tehdit oluşturmakta ve yasamanın bütçe hakkı kullanımını tahrip etmektedir. Ayrıca yürütmeye esneklik sağlayan birçok aracın kullanımına ilişkin kayıt tutulmaması ve ödenek hareketlerinin takip edilemiyor oluşu, idarenin eylem ve tasarruflarındaki aleniliği ile çelişmekte, literatürde esnekliğin kullanımına ilişkin yer verilen şeffaflık kaygılarını da somutlaştırmaktadır. Oysa yıl içerisinde bütçenin uygulanmasında hız ve kolaylık sağlayan esnekliğin, bütçe hakkının tatbikine uygun şekilde kullanılması gerekmektedir.


Bununla beraber son olarak belirtmek gerekir ki Türkiye için bütçe esnekliğinin değerlendirmesinde 2018 yılı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’ne geçiş nedeniyle belirleyici bir uğraktır. Bütçeyi uygulama konusunda yürütme organı olarak Cumhurbaşkanı’na tanınan esnekliğin artışı, hükümet sistemi değişikliğinin esnekliğin kullanımına etkisini analiz etmeye ilişkin yeni çalışmalara ihtiyaç olduğuna işaret etmektedir.


Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

Gülizar Seda Yılmaz  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 40.

Sevim Yaman Güçlü  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 30.

Demet Akdeniz  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 30.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Kaynakça

- Akyüz, Y. (1985). Türkiye’de Mali Sistem Aracılığıyla Kaynak Aktarımı: 1980 Öncesi ve Sonrası. *Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler Türkiye Ekonomisi 1980- 1985*. 1. Basım. Bilgi Yayınevi.
- Alesina, A. & Perotti, P. (1996). “Fiscal Discipline and the Budget Process”. *The American Economic Review*, 86(2), 401-407.
- Anessi-Pessina, E., Sicilia, M. & Steccolini, I. (2013). “Rebudgeting: Scope, triggers, players, Budgetary Research Review (BRR)”. *Buget Finante*, 5(1), 15-29.
- Banks, W.C. & Straussman, J.D. (1999). “Defense contingency budgeting in the post-cold-war world”. *Public Administration Review*, 59 (2), Mar. - Apr., 135-146.
- Baron, D. P., & Ferejohn, J. A. (1989). “Bargaining in legislatures”. *American Political Science Review*, 83, 1181–1206.
- Bayramoğlu Özüğurlu, S. (2009). Bağımsız Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar. *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reformu*. (Ed. B. Övgün). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5.
- Biraschi, P. (2008). “Searching for the optimal EMU fiscal rule:an ex-post analysis of the SGP reform proposals”. Working Papers wp2008-7, Department of the Treasury, Ministry of the Economy and of Finance.
- Bowen, T. R., Chen, Y., Eraslan, H. & Zápál, J. (2017). “Efficiency of flexible budgetary institutions”. *Journal of Economic Theory*, Elsevier, 167(C), 148-176.
- Buchanan J.M. (1991). Constitutional Economics. *The World of Economics* (Ed. Eatwell J., Milgate M., Newman P.), The New Palgrave. London: Palgrave Macmillan.
- Burnham, P. (2003). “Küreselleşme, Apolitikleştirme ve ‘Modern’ Ekonomi Yönetimi”. *Praksis*, Sayı 9, 163-182.
- Buschor, E. (2013). “Performance Management in the public sector: Past, current and future trends”. *Tékhne*, 11 (1), 4-9, ISSN 1645-9911.
- Coşkun, A. & Karabeyli, L. (2009). Sayıştay Denetimi Bağlamında Hesap Verme Sorumluluğu. *Uluslararası Sempozyum Bütçe Sürecinde Parlatmentonun Değişen Rolü*, Ankara: TBMM Basımevi.
- Çağan, N. (1980). “Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 37(1), 129-151.
- Deniz, N. (2019). “Bütçe Kurallarının Varlığı Kapsamında Bütçe Esnekliğinin Değerlendirilmesi”. Yüksek Lisans Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Di Francesco, M. & Alford, J. (2016). *Balancing Control and Flexibility in Public Budgeting: A New Role for Rule Variability*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, ISBN: 9811003408
- Dikmen, A.A. (2013). *Makine, İş, Kapitalizm ve İnsan*. 2. Baskı. Pratika Kitap.
- Dougherty, M. J., Klase, K. A. & Song, S.G. (2003). “Managerial Necessity and the Art of Creating Surpluses: The Budget-Execution Process in West Virginia Cities”. *Public Administration Review*, 63(4), 484–497.

- Echeverry, J., Bonilla, J. & Moya, A. (2006). "Institutional Rigidities and Budget Flexibility: Origin, Motivation and Effects on Budget". IDB Publications (Working Papers) 2321, Inter-American Development Bank.
- Gerçek, A. & Bakar, F. (2017). "Vergilemede Kanunilik İlkesi Açısından Anayasa'nın 73/4. Maddesi ile Bakanlar Kuruluna Yetki Verilmesinin Değerlendirilmesi". *International Journal of Public Finance*, 2(1), 7-26.
- Güler, B.A. (2003). "Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye". *Praksis*, Sayı 9, 93-116.
- Güneş, G. (2011). *Verginin Yasallığı İlkesi* (3. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- Gürkan, C. & Karahanoğulları, Y. (2010). "Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali kurallar ve kurullar". *Maliye Dergisi*, 158 (Ocak-Haziran), 547-569.
- Güzelsarı, S. (2008). *Küresel Kapitalizm ve Devletin Dönüşümü, Türkiye'de Mali İdarede Yeniden Yapılanma*. Birinci Baskı, İstanbul: SAV (Sosyal Araştırmalar Vakfı), ISBN 978-9944-5612-8-0.
- Head, B. W. & Alford, J. (2015). "Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management". *Administration & Society*, 47(6), 711-739.
- Hood, C. (1991). "Public management for all seasons?". *Public Administration*, 69, Spring, 3-19.
- Jameson Boex, L. F., Martinez-Vazquez, J. & McNab, R.M. (2000). "Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies". *Public Budgeting & Finance*, 20 (2), 91-112.
- Jessop, B. (2009). "*Kapitalist Devletin Geleceği*". Ankara: Epos Yayınları.
- Kaneti, S., Ekmekçi, E., Güneş, G. & Kaşıkçı, M. (2019). *Vergi Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Karacan, E. (2010). Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye Uygulaması, DPT Uzmanlık Tezi, Yayın No: 2816, Ankara.
- Karakoç. Y. (2013). "Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme". *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Prof. Dr. M. Polat Soyer'e Armağan, Cilt: 15, Özel Sayı, 1259-1308.
- Kıral, H. & Akdemir, T. (2019). "Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye'de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi". *Sayıştay Dergisi*, 112, 107-135.
- Kopits, G. & Symansky, S. (1998). "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper 162, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Kraan, D.J., Bergvall, D. & Hawkesworth, I. (2007). "Budgeting In Turkey". *OECD Journal on Budgeting*, 7 (2), ISSN 1608-7143.
- Lienert, M.I. (2010). "Role of the legislature in budget processes". International Monetary Fund Technical Notes and Manuals.
- Lusher, D.W. (1956). "The stabilizing effectiveness of budget flexibility". *Policies to Combat Depression*. NBER, 77 -122.
- Mauro, S. G., Cinquini, L. & Pianezzi, D. (2021). "New Public Management between reality and illusion: Analysing the validity of performance-based budgeting". *The British Accounting Review*, 53 (6), 100825, ISSN 0890-8389.
- Merkezi Yönetim Kapsamındaki Kamu İdarelerinin Kesin Hesaplarının Hazırlanmasına İlişkin Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 76), <https://www.mevzuat.gov.tr/>

File/GeneratePdf?mevzuatNo=39292&mevzuatTur=Tebliğ&mevzuatTertip=5
(15.01.2022)

- Milesi-Ferretti, G. M. (1997). “Fiscal Rules And The Budget Process”. *Giornale Degli Economisti e Annali Di Economia*, 56 (Anno 110) (1/2), 5–40.
- OECD (2008). Performance Budgeting: A Users’ Guide, Policy Brief, OECD Publishing.
- OECD (2009). “Executive budget flexibility”. *Government at a Glance 2009*, Paris: OECD Publishing.
- Özen, A. (2008). Performans Esaslı Bütçe Sistemi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Pitsvada, B.T. (1983). “Flexibility in Federal Budget Execution”. *Public Budgeting & Finance*, 3(2), 83–101.
- Posner, P.L. & Park, C. G. (2007). "Role of the Legislature in the Budget Process: Recent Trends and Innovations". *OECD Journal on Budgeting*, OECD Publishing, 7(3), 1-26.
- Potter, B.H. & Diamond, J. (1999). *Guidelines for public expenditure management*. Washington DC: International Monetary Fund.
- Ramsey, J. R. & Hackbart, M.M. (1982). “Impacts of Budget Reform: The Budget Office Perspective”. *State & Local Government Review*, 14(1), 10–15.
- Saban, N. (2015). *Vergi Hukuku* (7. Baskı). İstanbul: Beta.
- Schick, A. (2003). "The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not". *OECD Journal on Budgeting*, 3(2). <https://doi.org/10.1787/budget-v3-art10-en>.
- Stein, H. (1946). “Stability And Flexibility In Federal Tax Policy”. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 39, 260–266.
- Swirski, A. (2014). “Performance-based budget as an element of new public management in the Public Finance System in Poland”. *Hyperion International Journal of Econophysics & New Economy*, 7 (1), 109- 124.
- Şaylan, G. (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. 2. Baskı. İstanbul: İmge Kitabevi.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018-2020 Genel Faaliyet Raporları, <https://www.sbb.gov.tr/butce-genel-faaliyet-raporlari/> (10.12.2021)
- T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019-2020 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları, <https://www.sbb.gov.tr/butce-merkezi-yonetim-butce-gerceklesmeleri-ve-beklentiler-raporlari/> (02.01.2022).
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019). 2018 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/11/MYB_GerceklesmeleriveBeklentilerRaporu_2018.pdf (20.11.2021).
- T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2006-2017 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporları, <https://www.sbb.gov.tr/butce-merkezi-yonetim-butce-gerceklesmeleri-ve-beklentiler-raporlari/> (20.11.2021).

- T.C. Maliye Bakanlığı, 2006-2017 Genel Faaliyet Raporları, <https://www.sbb.gov.tr/butce-genel-faaliyet-raporlari/> (10.12.2021).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2007). 2006 Yılı Hazine İşlemleri Raporu Türkiye Büyük Millet Meclisi (S. Sayısı: 58), <https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/plan-ve-butce/kanunlasan-isler> (10.11.2021).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2014). 2013 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/23-2013-yili-genel-uygunluk-bildirimi> (10.12.2021).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2016). 2015 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/21-2015-yili-genel-uygunluk-bildirimi> (10.12.2021)
- T.C. Sayıştay Başkanlığı (2021). 2020 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi, <https://www.sayistay.gov.tr/reports/download/3732-2020-yili-genel-uygunluk-bildirimi> (15.02.2022).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2006-2011 Yılı Genel Uygunluk Bildirimleri, <https://www.tbmm.gov.tr/ihtisas-komisyonlari/plan-ve-butce/kanunlasan-isler> (10.11.2021).
- T.C. Sayıştay Başkanlığı, 2012-2019 Yılı Genel Uygunluk Bildirimleri. <https://www.sayistay.gov.tr/reports/category/1-genel-uygunluk-bildirimleri> (05.01.2022).
- T.C. Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2022). 2022 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği, Sıra No: 2, https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/02/2022-Yili-Merkezi-Yonetim-Butce-Uygulama-Tebligi_SiraNo2.pdf (24.03.2022).
- Tommasi D. (2013). The Budget Execution Process. *The International Handbook of Public Financial Management* (Ed. R. Allen, R. Hemming, B.H. Potter). Palgrave Macmillan, London.
- VonHagen, J. 1992. "Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. Economic Papers 96.
- Wildavsky, A. (1978). "A Budget for All Seasons? Why the Traditional Budget Lasts". *Public Administration Review*, 38(6), 501–509.
- Yakar, S. & Budak, T. (2013). "Bakanlar Kurulunun Vergi Oranını Belirleme Yetkisinin Alt Sınırı: 'Sıfır Oran'ın Anlamı". *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 22(1), 399-426.
- Yaşar, S. (2018). "Budget Flexibility, Government Spending, and Welfare". *Journal of Public Economic Theory*. 20(6), 874-895.
- Yılmaz, G.S., Akdeniz, D. & Yaman Güçlü, S. (2021). Türkiye’de Covid-19 Salgınıyla Mücadelede Bütçe Esnekliğinin Rolü. *Pandeminin Mali Analizi* (Ed. M. Yoruldu ve A. Arslan), Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yükseler, Z. (2012). "Ödenek Üstü Harcamalar, Ek Bütçe Kanunu ve Net Borçlanma Limiti". Erişim adresi https://www.researchgate.net/publication/320190644_ODENEK_USTU_HARCAMALAR_EK_BUTCE_KANUNU_VE_NET_BORCLANMA_LIMITI.

- Zengin, O. (2009). Günümüz Kamu Yönetiminde Ön Plana Çıkan Yaklaşımlar. *Kamu Yönetimi: Yapı İşleyiş Reform.* (Ed. B. Övgün). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5.
- 13 Sayılı Strateji ve Bütçe Başkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, 30488 Sayılı ve 24/7/2018 Tarihli Resmî Gazete.
- 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu. 10700 sayılı ve 06/01/1961 tarihli Resmî Gazete, Ankara.
- 2976 sayılı Dış Ticaretin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 18313 sayılı ve 15/02/1984 tarihli Resmî Gazete.
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 24721 sayılı ve 09/04/2002 tarihli T.C. Resmî Gazete, Ankara.
- 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 12056 sayılı ve 23/07/1965 tarihli Resmî Gazete, Ankara.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 25326 sayılı ve 24/12/2003 tarihli T.C. Resmî Gazete, Ankara.
- 5520 sayılı Kurumlar Vergisi Kanunu, 26205 sayılı ve 21/06/2006 tarihli Resmî Gazete, Ankara.
- 7344 sayılı 2022 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, 31706 sayılı ve 31/12/2021 tarihli Resmî Gazete.
- 5725 sayılı 2006 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 26740 sayılı ve 28/12/2007 tarihli Resmî Gazete.
- 5829 sayılı 2007 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 27097 sayılı ve 31/12/2008 tarihli Resmî Gazete.
- 5945 sayılı 2008 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 27449 sayılı ve 31/12/2009 tarihli Resmî Gazete.
- 6092 sayılı 2009 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 27802 sayılı ve 31/12/2010 tarihli Resmî Gazete.
- 6261 sayılı 2010 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 28157 sayılı ve 29/12/2011 tarihli Resmî Gazete.
- 6364 sayılı 2011 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 28514 sayılı ve 31/12/2012 tarihli Resmî Gazete.
- 6513 sayılı 2012 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 28864 sayılı ve 27/12/2013 tarihli Resmî Gazete.
- 6584 sayılı 2013 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 29217 sayılı ve 26/12/2014 tarihli Resmî Gazete.
- 6683 sayılı 2014 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 29655 sayılı ve 16/03/2016 tarihli Resmî Gazete.
- 6768 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 29928 sayılı ve 24/12/2016 tarihli Resmî Gazete.
- 7067 sayılı 2016 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 30287 sayılı ve 31/12/2017 tarihli Resmî Gazete.
- 7157 sayılı 2017 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 30642 sayılı ve 31/12/2018 tarihli Resmî Gazete.

7198 sayılı 2018 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 30995 sayılı ve 31/12/2019 tarihli Resmî Gazete.

7259 sayılı 2019 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 31351 sayılı ve 31/12/2020 tarihli Resmî Gazete.

7345 sayılı 2020 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu, 31706 sayılı ve 31/12/2021 tarihli Resmî Gazete.

<https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/Dosyalar/Kararlar/KararPDF/2018-12-nrm.pdf>
(20.03.2022).

<https://www.sinerjimevzuat.com.tr/index.jsf?dswid=6363#> (25. 03.2022).



A Comparative Study on Foreign Aid and Growth in Six South Asian Countries

Birendra Narayan Shah¹ 

Jinyoung Hwang² 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

ARTICLE INFO

Submitted : 22.07.2022

Revised : 27.08.2022

Accepted : 04.09.2022

Available : 29.12.2022

iThenticate similarity score: 19%

JEL Codes:

C23, F35, O47

Keywords:

Foreign Aid, Growth, Variance

Decomposition, Impulse Response Function, South Asian Countries

ABSTRACT

This study empirically examines and compares the impact of foreign aid on growth in 6 South Asian countries: Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka, using annual data over the period 1980–2019. The empirical results for comparative analysis are based on the methods of variance decomposition and impulse response function. The results show that the impact of foreign aid shock on the growth variation is about 1%–2% in 5 countries and 7.76% in Nepal. This means that the endogenous relationship between foreign aid and growth is not large in 6 South Asian countries. In addition, a foreign aid shock has a positive impact on growth in Bhutan and India, and has a negative impact on growth in other countries. A possible reason for the positive impact in Bhutan and India is that these countries have better governance and transparency than other South Asian countries. Further, the shock of foreign aid on the fluctuation of growth disappears in 2–3 years at the most, suggesting that most foreign aid is ineffectively managed and used for consumer goods. Therefore, it is necessary to improve governance and transparency so that foreign aid can be positively linked to growth, and it is desirable to provide foreign aid in the form of increasing capital goods.

Citation: Birendra, N. S. & Hwang, J. (2022). "A Comparative Study on Foreign Aid and Growth in Six South Asian Countries". *International Journal of Public Finance*, 7(2), 305-318.

<https://doi.org/10.30927/ijpf.1146914>

¹ PhD Scholar, Hannam University, Department of Economics, S. Korea, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8860-6864>, binasha1@gmail.com

² Prof. PhD, Hannam University, Department of Economics, S. Korea, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6211-0246>, jyh17@hnu.kr, (Corresponding author).

1. Introduction

After World War II, international cooperation started for economic aid to help rebuild the developing countries through various doctrines, such as Marshall Plan and Molotov Plan. That is, foreign aid has been provided in many forms by bilateral or multilateral development organizations under the headings of social, economic, and productive sectors. The amount of foreign aid inflows has drastically expanded in developing countries since the 1970s, from \$49.67 billion in 1970 to \$162.78 trillion in 2017 (World Bank).

It is generally known that foreign aid enables host countries to secure investment, adopt new technologies, create employment opportunities, and develop knowledge, expertise and infrastructure. However, if countries receiving foreign aid have poor governance, aid can play a negative role in growth (Dollar & Pritchett, 1998; Hoebink, 2006; Kaya & Kaya, 2020; Ouedraogo et al., 2021). Many empirical studies analyzing the impact of foreign aid on growth presented controversial results. For example, some studies suggested that foreign aid to developing countries is helpful for growth (Dalgaard et al., 2004; Karras, 2006; Yontcheva & Masud, 2005), while others have observed that the impact is negative (Girma, 2015; Javid & Qayyum, 2011; Mallik, 2008; Pedersen, 1996)³. Some politicians have even argued that foreign aid is used as a tool for political and trade intervention by donor agencies and countries. Hence, the debate about the influence of foreign aid on growth is still an unresolved issue.

South Asian countries are recognized as the countries receiving the most foreign aid due to the lack of domestic capital. They rely heavily on foreign capital to accelerate the process of economic growth. The purpose of this paper is to analyze the impact of foreign aid on growth in 6 South Asian countries: Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka for which time series data for 1980–2019 are available. In other words, this study aims to provide empirical evidence by comparatively analyzing possible different impacts of foreign aid on growth for each of the 6 South Asian countries. Specifically, the empirical analysis uses a vector auto-regression model or a vector error correction model, where ODA (official development assistance) and real GDP per capita are used as proxy variables for foreign aid and growth, respectively.

The remainder of this paper is organized as follows. Section II examines the literature review. Section III describes the empirical methodology, including data description and empirical specifications. Section IV provides empirical results and plausible implications. Section V is about conclusion and discussion.

³ On the other hand, Pradhan and Phuyal (2020), Rahnama et al. (2017), and Veiderpass & Andersson (2007) addressed that the impact of foreign aid on growth was ambiguous and/or inconsistent results. A more detailed examination of the existing literature is provided in the next section.

2. Literature Review

It is well known that foreign aid constitutes an important instrument to reduce poverty and promote economic development, especially in developing countries. In addition, external finance is more important than regional investment in the early stages of economic development because it promotes technological progress and infrastructure expansion that accelerates economic growth⁴. Hence, a series of existing studies have addressed the positive relationship between foreign aid and growth (Arndt et al., 2011; Burnside & Dollar, 2000; Dalgaard et al., 2004; Karras, 2006; Levy, 1988; Minoiu & Reddy, 2010; Papanek, 1973; Yontcheva & Masud, 2005). However, other studies argued that foreign aid can be associated with the aid dependency syndrome, encouragement of rent seeking or corruption, Dutch disease and the crowding-out of local investments (Bauer, 1972; Collier & Dollar, 2004; Gong & Zou, 2001; Mallik, 2008; Moyo, 2009), meaning that foreign aid has a negative impact on growth.

The existing literature on empirical analysis also provided inconsistent results. That is, a series of studies used a variety of data and methodologies to determine whether a positive relationship exists between foreign aid and growth. For example, Dalgaard et al. (2004) showed that foreign aid has a positive impact on productivity based on a simple theoretical model and cross-country analysis. Karras (2006) Minoiu & Reddy (2010), and Yontcheva & Masud (2005) provided empirical analyses that foreign aid promotes economic growth through various transitional mechanisms using cross-country panel data.

In addition, a bulk of studies analyzed the positive relationship between foreign aid and growth using time series data for a specific developing country (Adebayo & Kalmaz, 2020; Bhattarai, 2009; Fasanya & Onakoya, 2012; Gounder, 2001; Javid & Qayyum, 2011; Jeke et al., 2022; Sharma & Bhattarai, 2013; Sothan, 2018). For example, Bhattari (2009), Gounder (2001), Javid & Qayyum (2011), and Sothan (2018) estimated that foreign aid had a positive impact on growth using time series data for Nepal, Fiji, Pakistan, and Cambodia, respectively. Recently, Adebayo & Kalmaz (2020) re-examined the interconnection between foreign aid and growth in Nigeria, employing time series data covering the period 1980–2018, and confirmed that economic growth is significantly influenced by foreign aid in the long–run using a wavelet coherence technique. Jeke et al. (2022) investigated the relationship between foreign aid and growth in the Democratic Republic of Congo, employing ARDL bound test for the period 1980-2019, and found that foreign aid has a positive and significant impact on growth in the short- and long-run.

Meanwhile, other studies have observed that foreign aid has negative, mixed, and/or ambiguous impacts on growth (Girma, 2015; Hoda, 2013; Javid & Qayyum, 2011; Pedersen, 1996; Pradhan & Phuyal, 2020; Rahnama et al., 2017; Sethi et al., 2019; Veiderpass & Andersson, 2007). For instance, Girma (2015), Hoda (2013), and Javid & Qayyum (2011) estimated that foreign aid had a negative impact on growth using time series data for Ethiopia, Egypt, and Pakistan, respectively. Moreover, Sethi et

⁴ Refer to Benarroch and Gaisford (2004) and Jena and Sethi (2020).

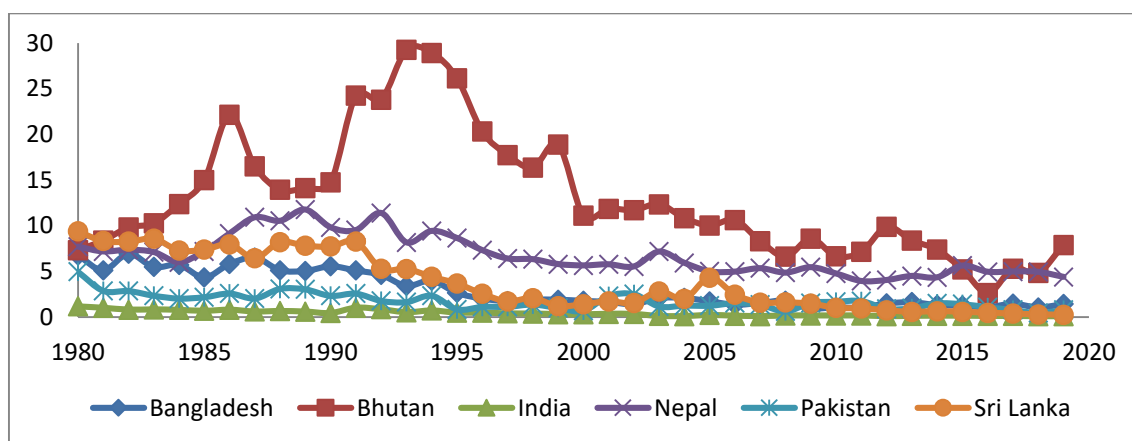
al. (2019) analyzed time series data for Sri Lanka and India, and found that foreign aid to India helped growth, but foreign aid to Sri Lanka did not significantly affect growth. Using a cross-section of developing countries, Rahnama et al. (2017) and Veiderpass & Andersson (2007) concluded that foreign aid had an inconclusive or mixed impacts on growth⁵. Recently, Appiah-Otto et al. (2022) analyzed 37 African countries over the period 2002-2018 using instrumental variables to mitigate endogenous problems, and explored that aid impedes growth.

Hence, the impact of foreign aid on growth is still unclear or ambiguous. This is because its impacts depend not only on the composition of foreign aid, but also on the economic and social conditions of the recipient countries. This study aims to identify the relationship between foreign aid and growth for 6 South Asian countries performed by each country in the existing literature, and to execute a comparative analysis to find the plausible explanations for the different impacts of foreign aid on growth from an economic point of view.

3. Data and Empirical Model

This paper uses a vector autoregression (VAR) or vector error correction (VEC) model with three variables from the data of 6 South Asian countries for the period 1980–2019⁶. The three variables consist of real GDP per capita (henceforth, PGDP), foreign aid (henceforth, AID), and total capital formation (henceforth, GCF), and all data are obtained from World Development Indicators provided by the World Bank. The AID and GCF are measured as a percentage of GNI and GDP, respectively, whereas PGDP is denoted in the constant 2010 US\$. Particularly, AID refers to the official development assistance (ODA), which is the transfer of resources from the official sector to developing countries in the form of grants and loans at concessional financial term.

Figure 1. Net ODA Received (% of GNI) by Country



Source: World Bank

⁵ Vieu and Lau (2018) showed an inverted U–shape relationship between foreign aid and growth using the sample of 95 developing countries.

⁶ As mentioned earlier, the selection of 6 South Asian countries is based on data availability.

Figure 1 shows how net ODA received in 6 South Asian countries changed over time. Although there are differences in the size of ODA by country, it has generally been declining since the mid-1990s in all countries. As of 2019, ODA received by Bhutan is about 8% of GNI, and the rest of the countries are less than 5%. In particular, ODA received by India is less than 1% of GNI, which is the lowest among the 6 countries.

The VAR model is used to analyze the relative importance of various dynamic impacts that influence macroeconomic variables (Bernanke, 1986; Sims, 1986). In addition, the empirical analysis is conducted by the methods of variance decomposition and impulse response function, as in Blanchard and Quah (1989). The reduced form of the VAR model takes the following form:

$$X_{it} = \Gamma_1 X_{it-1} + \Gamma_2 X_{it-2} + \dots + \Gamma_p X_{it-p} + f_i + u_{it} = \Gamma(L)X_{it} + f_i + u_{it}$$

Here, subscripts i and t denote countries and years, respectively; X_{it} is a 3×1 vector including PGDP, AID, and GCF; L is a lag operator; $\Gamma(L)$ is a 3×3 coefficient matrix; f_i is an unobservable individual effect; and u_{it} is an error term. It should be noted that the above reduced form looks like a panel analysis, but this paper separately analyzes 6 South Asian countries.

To estimate a VAR model, the time series of endogenous variables should be stationary with no cointegration between them. Enders (2003) explained that a VAR model is useful in examining the association among a set of economic variables. All variables in a VAR model are treated symmetrically: each variable has an equation explaining its evolution based on its own lags and the lags of all the other variables in the model. In addition, the resulting estimates can be used for forecasting purposes. On the other hand, if there exists a long-run relationship between the above variables, a VEC model is estimated, and then methods of variance decomposition and impulse response function are performed.

4. Empirical Results

The empirical analysis begins with performing unit root tests to determine the stationarity of time series data. That is, the traditional method of augmented Dickey-Fuller (ADF) test is used to ensure the stationarity requirement of the data. To determine the optimal lags in the unit root tests, it is considered all plausible cases of "intercept," "intercept + trend," and "none" using some selection criterion⁷. Table 1 provides the results of unit root tests, where all variables are non-stationary at levels but are stationary when converted to the first differences, meaning that each variable is integrated of order one (I(1)).

⁷ Specifically, 5 types of selection criterion for lag order, such as sequentially modified LR test statistic, final prediction error, Akaike information criterion, Schwarz information criterion, and Hannan-Quinn information criterion are considered. These criteria determine the optimal lag for all 6 countries to be 1.

Table 1. Unit Root Test

Country	Variable	Intercept		Intercept and Trend		None	
		Level	1st Diff.	Level	1st Diff.	Level	1st Diff.
Bangladesh	PGDP	10.23 (1.00)	-0.75 (0.82)	1.53 (1.00)	-7.76** (0.00)	1.48 (0.96)	0.92 (0.90)
	AID	-1.54 (0.50)	-8.23** (0.00)	-2.76 (0.22)	-8.14** (0.00)	0.80 (0.88)	-8.04** (0.00)
	GCF	-0.67 (0.84)	-7.54** (0.00)	-2.39 (0.38)	-4.17* (0.01)	-2.69* (0.01)	-1.62 (0.10)
Bhutan	PGDP	-0.70 (0.84)	-6.65** (0.00)	-2.45 (0.35)	-6.56** (0.00)	8.01 (1.00)	-1.31 (0.17)
	AID	-1.68 (0.43)	-6.70** (0.00)	-2.64 (0.27)	-6.79** (0.00)	-0.48 (0.50)	-6.79** (0.00)
	GCF	-2.33 (0.17)	-4.36** (0.00)	-3.63* (0.04)	-4.39* (0.01)	-0.81 (0.36)	-4.45** (0.00)
India	PGDP	3.06 (1.00)	-4.82** (0.00)	-1.29 (0.88)	-6.04** (0.00)	7.81 (1.00)	-0.21 (0.60)
	AID	-0.91 (0.77)	-7.27** (0.00)	-4.33* (0.01)	-8.12** (0.00)	0.55 (0.83)	-7.29** (0.00)
	GCF	0.07 (0.96)	-7.22** (0.00)	-1.21 (0.89)	-7.09** (0.00)	-1.61 (0.10)	-6.71** (0.00)
Nepal	PGDP	1.67 (1.00)	-6.88** (0.00)	-0.82 (0.96)	-7.86** (0.00)	7.81 (1.00)	-0.21 (0.60)
	AID	-0.91 (0.77)	-7.27** (0.00)	-2.50 (0.33)	-7.21** (0.00)	0.55 (0.83)	-7.29** (0.00)
	GCF	0.07 (0.96)	-7.22** (0.00)	-2.07 (0.55)	-7.35** (0.00)	-1.61 (0.10)	-6.71** (0.00)
Pakistan	PGDP	-0.99 (0.75)	-4.05** (0.00)	-2.71 (0.24)	-4.05** (0.02)	2.75 (1.00)	-2.73* (0.01)
	AID	-1.30 (0.62)	-7.60 (0.00)**	-4.16* (0.01)	-4.73** (0.00)	3.07 (1.00)	-6.24** (0.00)
	GCF	0.40 (0.98)	-8.11** (0.00)	-2.48 (0.34)	-8.24** (0.00)	2.16 (0.99)	-7.42** (0.00)
Sri Lanka	PGDP	1.11 (1.00)	-4.16** (0.00)	-1.74 (0.72)	-4.23* (0.01)	11.91 (1.00)	-1.18 (0.21)
	AID	-0.21 (0.93)	-8.25** (0.00)	-2.42 (0.37)	-8.30** (0.00)	2.42 (1.00)	-7.40** (0.00)
	GCF	-2.58 (0.11)	-6.95** (0.00)	-3.42 (0.06)	-6.82** (0.00)	0.09 (0.71)	-7.05** (0.00)

Notes: (i) PGDP = real GDP per capita (US\$), AID = foreign aid (% of GNI), GCF = total capital formation (% of GDP), respectively. (ii) *p*-values are provided in parentheses. (iii) * and **: significant at 5% and 1 % significance level, respectively.

Since all variables are determined by $I(1)$, it is necessary to investigate whether there exists a long-run relationship between AID and PGDP. The Johansen (1988) efficient approach is applied to test for the existence of cointegrating relationships, and the results are shown in Table 2. In Bhutan, Nepal, and Sri Lanka, the null

hypothesis is not rejected that there is no cointegrating relationship between AID and PGDP. Hence, the analysis is based on VAR models for Bhutan, Nepal, and Sri Lanka. In addition, there is at least one equation that is cointegrated in Bangladesh, India, and Pakistan, which establishes a long-run relationship between AID and PGDP. This means that the analysis should be performed based on the VEC model in India, Pakistan, and Bangladesh. However, as a result of estimating the VEC models in the above 3 countries, error correction terms appeared to be positive, which shows unstable results against unexpected shocks. Therefore, the analyses of all 6 countries are inevitably based on the VAR models⁸.

Table 2. Cointegration Test

Country	H ₀	Trace Test		Max-Eigenvalue Test	
		H ₁	Statistic	H ₁	Statistic
Bangladesh	$\gamma = 0$	$\gamma \geq 1$	46.44** (0.00)	$\gamma = 1$	28.22** (0.00)
	$\gamma \leq 1$	$\gamma \geq 2$	18.21 (0.01)*	$\gamma = 2$	18.20* (0.01)
Bhutan	$\gamma = 0$	$\gamma \geq 1$	19.53 (0.45)	$\gamma = 1$	11.88 (0.55)
	$\gamma \leq 1$	$\gamma \geq 2$	7.65 (0.50)	$\gamma = 2$	7.22 (0.46)
India	$\gamma = 0$	$\gamma \geq 1$	44.12** (0.00)	$\gamma = 1$	29.82** (0.00)
	$\gamma \leq 1$	$\gamma \geq 2$	14.30 (0.07)	$\gamma = 2$	13.83 (0.05)
Nepal	$\gamma = 0$	$\gamma \geq 1$	19.77 (0.43)	$\gamma = 1$	10.23 (0.72)
	$\gamma \leq 1$	$\gamma \geq 2$	9.53 (0.31)	$\gamma = 2$	6.79 (0.51)
Pakistan	$\gamma = 0$	$\gamma \geq 1$	36.43** (0.00)	$\gamma = 1$	28.24** (0.00)
	$\gamma \leq 1$	$\gamma \geq 2$	8.18 (0.44)	$\gamma = 2$	7.99 (0.37)
Sri Lanka	$\gamma = 0$	$\gamma \geq 1$	18.31 (0.54)	$\gamma = 1$	9.62 (0.77)
	$\gamma \leq 1$	$\gamma \geq 2$	8.68 (0.39)	$\gamma = 2$	7.75 (0.40)

Notes: (i) *p*-values are provided in parentheses. (ii) * and **: significant at 5% and 1 % significance level, respectively.

⁸ This paper does not provide the estimation results of VAR and VEC models to improve conciseness and readability. Indeed, the estimated results of VAR and VEC models are less relevant to the main point of this paper.

Table 3 reports the results of variance decomposition on PGDP determinations for AID shocks. The results of the 5th period for Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka present that the impacts of the changes in AID on the determination of PGDP are 2.02%, 2.48%, 2.50%, 7.76%, 1.13%, and 2.04%, respectively. That is, the impact of any shocks to AID on the fluctuation of PGDP is 1%–7%, the smallest in Pakistan with 1.13%, and the largest in Nepal with 7.76%. In 5 countries except for Nepal, the shock of PGDP itself determines more than 90% of the PGDP fluctuation⁹. This means that the endogenous relationship between foreign aid and growth is not large in 6 South Asian countries. Nevertheless, when comparing Nepal and Pakistan, it can be seen that the impact of AID shock on growth determination is estimated to vary greatly depending on each country's economic environment.

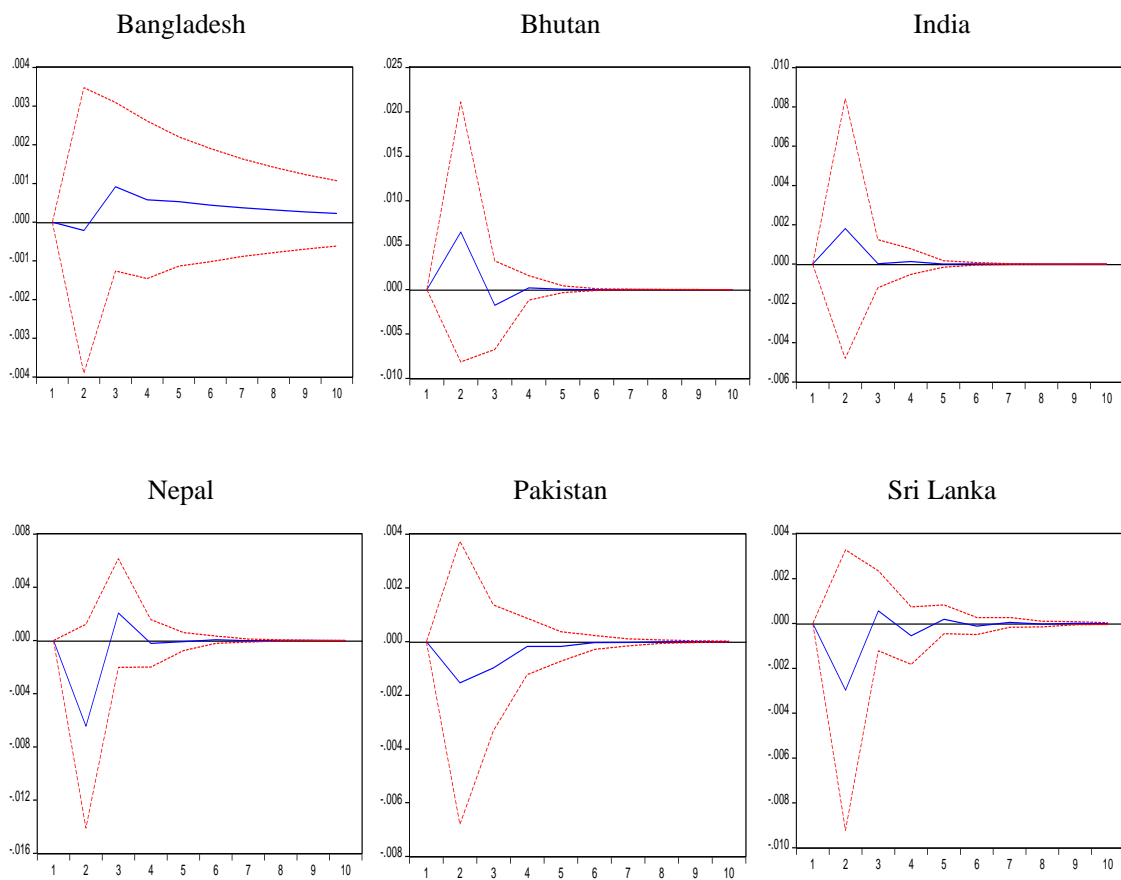
Table 3. Variance Decomposition

Period	Bangladesh	Bhutan	India	Nepal	Pakistan	Sri Lanka
1	1.05	2.31	1.20	7.11	0.82	1.91
2	1.60	2.48	2.22	7.76	1.11	1.97
3	1.74	2.48	2.31	7.76	1.11	2.03
4	1.90	2.48	2.33	7.76	1.12	2.03
5	2.02	2.48	2.50	7.76	1.13	2.04

Note: The figures denote the impact of foreign aid shocks on growth fluctuations.

Now, the impulse response function to determine whether AID shock has a positive or negative impact on growth is shown in Figure 2. The impulse response function represents the response of PGDP to a 1 standard deviation shock in AID. The impulse response functions of Bhutan and India suggest that AID shock positively affects growth with a duration of 2–3 years. However, AID shocks in the remaining 4 countries are observed to negatively impact growth. The duration of the impact is about 1 year in Bangladesh and 2–3 years in Nepal, Pakistan, and Sri Lanka. Hence, the impacts of AID changes on PGDP fluctuations vary by country in sign (direction) as well as in magnitude. These results are consistent with the results of existing studies in which the impact of foreign aid on growth was observed to be negative in Pakistan (Javid and Qayyum, 2011) and positive in India (Sethi et al., 2019).

⁹ In Nepal, the change in PGDP is determined by 86.02% of the shock of PGDP itself.

Figure 2. Impulse Response Function

Note: Red dots are the confidence intervals of standard error (SE) that are computed as ± 2 SE confidence bands.

The above results raise several questions as follows. For example, it is necessary to understand why the impact of foreign aid on growth is particularly large in Nepal, and why foreign aid has a negative impact on growth in Bangladesh, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka, but positively affects growth in Bhutan and India. It should also explain why the impacts of foreign aid shocks on growth disappear in a relatively short period of time.

Much literature have pointed out that the impact of foreign aid on growth may be related to the governance and corruption of the recipient country (Bräutigam, 2000; Bräutigam & Knack, 2004; Burnside & Dollar, 2000; Dollar & Pritchett, 1998; Kaya & Kaya, 2020). Particularly, Rajan & Subramanian (2007) presented that foreign aid may affect governance, meaning that there exists an endogenous relationship between them. Hence, the existing studies suggested that foreign aid may have a negative impact on economic growth in countries with prevalent corruption and/or poor governance.

The Transparency International provides the corruption perception index on a scale of 0 to 100, with lower ratings signifying less transparency, and its ranking by country, with Bangladesh, Pakistan, Nepal, Sri Lanka, India, and Bhutan ranked 146, 124, 117, 94, 86, and 24 respectively. In addition, the government effectiveness index from 0 (less effective) to 100 (more effective), published by the Worldwide Governance Indicators showed that Bangladesh, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka were very poor at 23.56, 14.90, 25.96, and 48.08, while Bhutan (64.90) and India (59.62) demonstrated relatively high levels¹⁰. The fact that both Bhutan and India have better governance and transparency compared to other countries suggests the possibility of using foreign aid effectively in these countries to have a positive impact on growth. Hence, the governance systems play an important role in the proper utilization of foreign aid for growth.

It is worth noting that an AID shock has a relatively large negative impact on PGDP fluctuation in Nepal. A plausible explanation would be the issue of ineffective support and monitoring problems related to aid management and support conditions. Since Nepal's economy is highly dependent on the primary industry, it can be assumed that foreign aid is difficult to lead to investment. In addition, the impact of foreign aid on growth in all 6 countries only persists in short-run, suggesting that most foreign aid is not used to form capital goods, but rather ends up in consumer goods, as noted in Werker et al. (2009).

Finally, it is verified that model fitness and stability using some residual tests, such as the Breusch-Godfrey serial correlation LM test, heteroscedasticity test, and CUSUM test (or cumulative sum control chart). The results of the LM test and heteroskedasticity test illustrate that the model is free from autocorrelation and heteroskedasticity in all 6 countries. The CUSUM test based on the cumulative sum of recursive residuals shows the stability of parameters.

5. Discussion and Conclusion

This study empirically examines the impact of foreign aid on growth in 6 South Asian countries: Bangladesh, Bhutan, India, Nepal, Pakistan, and Sri Lanka, using annual data over the period 1980–2019. Although there exist many studies on the relationship between foreign aid and growth in specific developing countries, this study aims to induce plausible implications by comparing the results of 6 South Asian countries. Specifically, it is comparatively investigated the impact of foreign aid on growth using variance decomposition and impulse response function based on a vector autoregression model.

¹⁰ Data provided by the Transparency International and the Worldwide Governance Indicators may be downloaded from <https://www.transparency.org> and <https://info.worldbank.org/governance>, respectively.

The empirical results show that the endogenous relationship between foreign aid and growth is not large in South Asian countries, except for Nepal. That is, the impact of foreign aid shock on the growth variation is about 1%–2% in 5 countries and 7.76% in Nepal. In addition, a foreign aid shock has a positive impact on growth in Bhutan and India, and has a negative impact on growth in other countries. It is followed that the impact persists in 2–3 years at the most. A possible explanation for the positive impact of foreign aid shock on growth fluctuation in Bhutan and India is that these countries have better governance and transparency than other South Asian countries. In addition, the impact of foreign aid on growth is small and short-run, suggesting that these countries may have ineffective management conditions and most foreign aid is spent on consumer goods.

Hence, the impact of foreign aid on growth may vary depending on each country's economic environment. Each country's economic environment can be affected by some public policies. Public policies to increase infrastructure, capital goods, education and health structure are very important for effectiveness foreign aid and growth. In addition, establishing rule of law, good governance is very crucial for effectiveness of foreign aid, and therefore economic growth. For all these infrastructural enhancements, better environment for business, lack of corruption, better human capital, government involvement is necessary. Markets themselves cannot solve these problems.

Public policies in terms of public education and health expenditures, public expenditures for better governance, efficient tax system and sharing the burden of tax system, fairness in sharing the burden of tax, establishing trust to public institutions are very important. For this reason, foreign aid and growth relationship can be more observable in the countries where government and public sector are efficient. A positive link between foreign aid and growth therefore requires improved governance and transparency. It is also desirable to provide foreign aid in the form of increasing capital goods rather than consumer goods. Therefore, it is necessary to accurately examine the impact of foreign aid on growth by controlling governance or transparency and using data on the composition of foreign aid. This is a good topic for future research and will complete this study.

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

Peer Review: External independent.

Author Contributions:

[Birendra Narayan Shah](#) ^{ID} - Idea, Planning and Design, Literature and Citation, Data Collection, Final Approval and Responsibility, Overall Contribution - 60%.

[Jinyoung Hwang](#) ^{ID} - Purpose, Method, Data Analysis and Discussion, Writing and Format, Final Approval and Responsibility, Overall Contribution - 40%.

Conflict of Interest: The authors declared no conflict of interest.

Financial Disclosure: The authors declared that this study has received no financial support.

References

- Adebayo, T. S. & Kalmaz, D. B. (2020). "Ongoing Debate Between Foreign Aid and Economic Growth in Nigeria: A Wavelet Analysis". *Social Science Quarterly*, 101 (5), 2032–2051.
- Appiah-Otoo, I., Acheampong, A.O., Song, N., Obeng, C.K. & Appiah, I.K. (2022). "Foreign Aid-Economic Growth Nexus in Africa: Does Financial Development Matter?". *International Economic Journal*, 36:3, 418-444, doi: 10.1080/10168737.2022.2083653.
- Arndt, C., Jones, S. & Tarp, F. (2011). "Aid effectiveness: Opening the Black Box," In WIDER Working Paper 2011-44. World Institute for Development Economic Research.
- Bauer, P. (1972). *Dissent on Development: Studies and Debates in Development Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Benarroch, M. & Gaisford, J.D. (2004). "Foreign Aid, Innovation, and Technology Transfer in a North–South Model with Learning-by-Doing". *Review of Development Economics*, 8 (3), 361–378.
- Bernanke, B.S. (1996). "Alternative Explanations of the Money-Income Correlation". NBER Working Paper, No. 1842, Cambridge.
- Bhattarai, B.P. (2009). "Foreign Aid and Growth in Nepal: An Empirical Analysis". *Journal of Developing Areas*, 42 (2), 283–302.
- Blanchard, O.J. & Quah, D. (1989). "The Dynamic Effects of Aggregate Demand and Supply Disturbances". *American Economic Review*, 83 (3), 655–673.
- Bräutigam, D. (2000). *Aid Dependence and Governance*, Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Bräutigam, D.A. & Knack, S. (2004). "Foreign Aid, Institutions, and Governance in Sub-Saharan Africa". *Economic Development and Cultural Change*, 52 (2), 255–288.
- Burnside, C. & Dollar, D. (2000). "Aid, Policies, and Growth". *American Economic Review*, 90 (4), 847–868.
- Collier, P. & Dollar, D. (2004). "Development Effectiveness: What Have We Learnt?". *Economic Journal*, 114 (496), 44–71.
- Dalgaard, C.J., Hansen, H. & Tarp, F. (2004). "On the Empirics of Foreign Aid and Growth". *Economic Journal*, 114 (496), 191–216.
- Dollar, D. & Pritchett, L. (1998). "Assessing Aid: What Works, What Doesn't and Why". World Bank Policy Research Report, Washington DC: World Bank.
- Enders, W. (2003). *Applied Econometric Time Series*, 2nd Edition, Hoboken: John Wiley & Sons.
- Fasanya, I.O. & Onakoya, A.B. (2012). "Does Foreign Aid Accelerate Economic Growth? An Empirical Analysis for Nigeria". *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2 (4), 423–431.
- Girma, H. (2015). "The Impact of Foreign Aid on Economic Growth: Empirical Evidence from Ethiopia (1974–2011) Using ARDL Approach". *Journal of Research in Economics and International Finance*, 4 (1), 1–12.

- Gong, L. & Zou, H.F. (2001). "Foreign Aid Reduces Labor Supply and Capital Accumulation". *Review of Development Economics*, 5, 105-118.
- Gounder, R. (2001). "Aid–Growth Nexus: Empirical Evidence from Fiji". *Applied Economics*, 33 (8), 1009–1019.
- Hoda, E.H. (2013). "Foreign Aid and Economic Growth in Egypt: A Cointegration Analysis". *International Journal of Economics and Financial Issues*, 3 (3), 743–751.
- Hoebink, P. (2006). "European Donors and 'Good governance': Condition or Goal?". *European Journal of Development Research*, 18 (1), 131–161.
- Javid, M. & Qayyum, A. (2011). "Foreign Aid and Growth Nexus in Pakistan: The Role of Macroeconomic Policies". PIDE Working Papers, 72, Islamabad, Pakistan.
- Jeke, L., Ndungo, P.L. & Moyo, C. (2022). "Testing the Foreign Aid-Led Growth Hypothesis in the Democratic Republic of Congo". *The Journal of Developing Areas*, 56 (4), 1–15.
- Jena, N.R. & Sethi, N. (2020). "Foreign Aid and Growth Nexus: Empirical Evidence from South Asian Countries". *South Asian Journal of Business Studies*, 10 (1), 1–28.
- Johansen, S. (1988). "Statistical Analysis of Cointegration Vectors". *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12 (2–3), 231–254.
- Karras, G. (2006). "Foreign Aid and Long–Run Economic Growth: Empirical Evidence for a Panel of Developing Countries". *Journal of International Development*, 18 (1), 15–28.
- Kaya, I. & Kaya, O. (2020). "Foreign Aid, Institutional Quality and Government Fiscal Behavior in Emerging Economies: An Empirical Investigation". *Quarterly Review of Economics and Finance*, 76, 59–67.
- Mallik, G. (2008). "Foreign Aid and Economic Growth: A Cointegration Analysis of the Six Poorest African Countries". *Economic Analysis and Policy*, 38, 251-260.
- Minoiu, C. & Reddy, S.G. (2010). "Development Aid and Economic Growth: A Positive Long-Run Relation". *Quarterly Review of Economics and Finance*, 50 (1), 27–39.
- Levy, V. (1988). "Aid and Growth in Sub-Saharan Africa: The Recent Experience". *European Economic Review*, 32, 1777-1795.
- Moyo, D. (2009). *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Macmillan, UK.
- Ouedraogo, R., Sourouema, W.S. & Sawadogo, H. (2021). "Aid, Growth and Institutions in Sub Saharan Africa: New Insights Using a Multiple Growth Regime Approach". *World Economy*, 44 (1), 107–142.
- Papanek, G.F. (1973). "Aid, Foreign Private Investment, Savings, and Growth in Less Developed Countries". *Journal of Political Economy*, 81 (1), 120–130.
- Pedersen, K.R. (1996). "Aid, Investment and Incentives". *Scandinavian Journal of Economics*, 98 (3), 423–437.
- Pradhan, C. & Phuyal, R.K. (2020). "Impact of Foreign Aid on Economic Growth of Nepal: An Empirical Evidence". *International Journal of Finance and Banking Research*, 6 (3), 44–50.

- Rahnama, M., Fawaz, F. & Gittings, K. (2017). "The Effects of Foreign Aid on Economic Growth in Developing Countries". *Journal of Developing Areas*, 51 (3), 153–171.
- Rajan, R. & Subramanian, A. (2007). "Does Aid Affect Governance?". *American Economic Review*, 97 (2), 322–327.
- Sethi, N., Bhujabal, P., Das, A. & Sucharita, S. (2019). "Foreign Aid and Growth Nexus: Empirical Evidence from India and Sri Lanka". *Economic Analysis and Policy*, 64, 1–12.
- Sharma, K. & Bhattarai, B. (2013). "Aid, Policy, and Growth: The Case of Nepal". *Journal of Economic Issues*, 47 (4), 895–910.
- Sims, C.A. (1986). "Are Forecasting Models Usable for Policy Analysis?". *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 10, 3–16.
- Sothan, S. (2018). "Foreign Aid and Economic Growth: Evidence from Cambodia". *Journal of International Trade and Economic Development*, 27 (2), 168–183.
- Transparency International, <https://www.transparency.org>.
- Veiderpass, A. & Andersson, P. (2007). "Foreign Aid, Economic Growth and Efficiency Development. A Data Envelopment Analysis Approach". SADEV Reports, Swedish Agency for Development Evaluation, Sweden.
- Werker, E., Ahmed, F.Z. & Cohen, C. (2009). "How Is Foreign Aid Spent? Evidence from a Natural Experiment". *American Economic Journal: Macroeconomics*, 1 (2), 225–244.
- World Bank, <https://info.worldbank.org>.
- Worldwide Governance Indicators, <https://info.worldbank.org/governance>.
- Yiew, T.H. & Lau, E. (2018). "Does Foreign Aid Contributes to or Impeded Economic Growth". *Journal of International Studies*, 11(3), 21–30.
- Yontcheva, B. & Masud, N. (2005). "Does Foreign Aid Reduce Poverty? Empirical Evidence from Nongovernmental and Bilateral Aid". IMF Working Papers, WP/05/100, Washington DC: IMF.



Angela Merkel Döneminde Bütçe Dengesini Sağlamak İçin Uygulanan Siyah Sıfır ve Etkilerinin Değerlendirilmesi

Hatice Dayar¹ 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 08.09.2022

Düzeltilme : 12.11.2022

Kabul : 05.12.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %6

JEL Kodu:

H50, H60, H61

Anahtar Kelimeler:

Siyah Sıfır, Bütçe Dengesi, Borç Sınırı, Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri

Ö Z

Almanya’da neo-liberal ekonomi politikalarını benimseyen Angela Merkel döneminde, bütçe dengesini sağlamak için siyah sıfır uygulanmıştır. Siyah Sıfır içerik olarak Angela Merkel döneminin ideal siyasi projesi olarak adlandırılabilir.

Siyah Sıfır, bütçe politikası için yol göstericidir ve bütçe dengesini gerçek siyasi hedef olarak ilan etmektedir. Çalışmanın amacı Almanya’da 2009 yılında Angela Merkel döneminde bütçe dengesini sağlamada politik bir hedef olarak nitelendirilen siyah sıfır uygulamasının etkilerinin incelenmesidir. Genel devlet harcamaları, gelirleri ile yatırım harcamaları, bütçe açığı, borçlanma ve enflasyon üzerindeki etkileri tablolar kullanılarak analiz edilecektir. Çalışma 2005-2021 yılları arasındaki verilerle sınırlandırılmıştır. Angela Merkel döneminde, “yüksek bütçe disiplini” anlayışı hakim kılınmış ve “siyah sıfır” olarak adlandırılan denk bütçe anlayışından asla taviz verilmeyerek Almanya’nın Avrupa’daki ekonomik çalkantıdan korunmasının büyük ölçüde başarılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Citation: Dayar, H. (2022). “Angela Merkel Döneminde Bütçe Dengesini Sağlamak İçin Uygulanan Siyah Sıfır ve Etkilerinin Değerlendirilmesi”. *International Journal of Public Finance*, 7(2), 319-336. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1172551>

¹ Assoc. Prof. PhD., Kütahya Dumlupınar University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1186-5125>, hatice.dayar@dpu.edu.tr

Black Zero Implemented to Maintain Budget Balance in the Period of Angela Merkel and Evaluation of Effects

ARTICLE INFO

Submitted : 08.09.2022
Revised : 12.11.2022
Accepted : 05.12.2022
Available : 29.12.2022

iThenticate similarity score: 6%

JEL Codes:

H50, H60, H61

Keywords:

Black Zero, Budget Balance, Debt Limit, Public Expenditures, Public Revenues

ABSTRACT

A black zero was applied to balance the budget during the period of Angela Merkel, who adopted neo-liberal economic policies in Germany. In terms of content, Black Zero can be called the ideal political project of the Angela Merkel period.

Black Zero is the guide for budget policy and declares the budget balance as the real political goal. The aim of the study is to examine the effects of the black zero implementation, which is considered as a political target in 2009 in Germany, during the Angela Merkel period. The effects on general government expenditures, revenues and investment expenditures, budget deficit, borrowing and inflation will be analyzed using tables. The study is limited to the data between 2005-2021. During the Angela Merkel period, the concept of "high budget discipline" was dominated and it was concluded that Germany's protection from the economic turmoil in Europe was largely achieved by never making any concessions from the balanced budget concept called "black zero".

1. Giriş

Ekonomik konjonktür bütçe önlemlerinden etkilenebilir. Bu nedenle devlet gerekli bütçe ve ekonomi politikası ile konjonktüre yön vermektedir. Bu anlamda hükümet ve yasa koyucular, mali politikalarının genel ekonomi üzerindeki etkisinden sorumludur. Almanya'nın ilk kadın başbakanı olan ve 2005-2021 yılları arasında görev yapan Angela Merkel dönemi, Almanya ve Alman halkı için başarı, istikrar ve refah dönemi olmuştur. Alman iç politikasındaki ve ekonomisindeki istikrar, Almanya'nın Avrupa'nın ortasındaki bir merkezi güç olarak dünya sahnesindeki yerini sağlamlaştırmıştır. Almanya, 2005-2021 yılları arasında, Angela Merkel'in liderliğindeki muhafazakâr Hristiyan Demokrat Birliği (CDU) ve Hristiyan Sosyal Birliği (CSU)'nun ortaklığının hâkimiyetindeki koalisyon hükümetleri tarafından yönetilmiştir.

Çalışmada 2009 yılından itibaren uygulamaya konulan bütçede disiplini sağlamaya yönelik siyah sıfır uygulaması ve etkileri ele alınmıştır. Öncelikle Merkel döneminde uygulanan ve siyah sıfır olarak adlandırılan bütçe dengesine ilişkin anlayışın öncelikle kavramsal açıklaması yapılmış ve denk bütçe kuramı ile mali kurallar içindeki yeri açıklanmıştır. Daha sonra Almanya'da bütçe dengesini sağlamak için yapılan düzenlemeler ele alınmıştır. Çalışmanın son kısmında ise siyah sıfırın etkileri tablolar kullanılarak analiz edilmiştir.

2. Siyah Sıfır Kavramı, Denk Bütçe Kuramı ve Mali Kurallar

Bu bölümde önce siyah sıfırın kavramsal açıklaması yapıldıktan sonra denk bütçe kuramı ve mali kurallar içindeki yeri ele alınmaktadır.

2.1. Siyah Sıfır Kavramı

Her ülkenin hükümeti, maliye politikası aracılığıyla ekonomik çerçeveyi belirler. 2008 yılında ortaya çıkan mali krizden sonra, arz yönlü ekonomi politikası ve büyüme odaklı kemer sıkma politikası Almanya'da uygulanmaya başlanmıştır. Angela Merkel döneminde, uygulanan siyah sıfır kavramı, 2009 yılında Almanya'nın maliye bakanı olan Wolfgang Schäuble döneminde getirilmiştir (İsma, 2019).

Kamu bütçesi için günlük konuşma dilinde de kullanılan siyah sıfır dar ve geniş anlamda ele alınmaktadır. Dar anlamda, bütçe tam olarak dengede ise veya az bir fazlalık varsa siyah sıfırdan söz edilmektedir. Geniş anlamda siyah sıfır ise bütçede önemli fazlalıkların olduğu durumu ifade etmektedir. Bütçede açık söz konusu olduğunda siyah sıfırdan söz edilememektedir. Bu durum aynı zamanda küçük açıklar içinde geçerlidir. Başka bir ifade ile bütçenin tam dengede olduğu veya fazlalıkların olduğu durumlarda siyah sıfırın olduğu söylenebilmektedir (HaushaltsSteuerung.de, 2022a).

Siyah sıfırda kalabilmek için tasarruf yapılması gerekmektedir. Bu nedenle siyah sıfır hedefini sürdürmek gerçekten kolay değildir. Bir ülkenin, ulaşım, eğitim alanlarında yatırımlara ihtiyacı vardır. Bunun gerçekleştirilmesi içinde finansmana ihtiyaç vardır. Burada problem tasarruf sağlamanın yönteminin belirlenmesinde ortaya çıkmaktadır. Bu konuda değişik yollara başvurulabilmektedir. Örneğin, belirli bir bölgedeki hizmetler iptal edilebilir. Ancak bu durumda, nüfustaki belirli grupların milli gelirden daha az yararlanmaları söz konusu olacaktır. Başka bir yöntem olarak emekli maaşlarında kesintiler veya çok özel sosyal yardımların iptali düşünülebilir. Ancak, bunun sonucunda da toplumda şikayetler ortaya çıkabilecektir. Bu nedenle bu alanlarda tasarruf nadiren görülmektedir. Siyah sıfırda kalmanın bir başka yolu da sübvansiyonları kesmektir. Ayrıca diğer bir yöntemde vergilerin artırılmasıdır. Vergi artışları, özellikle yüksek gelirli için söz konusuysa, ilk başta çok tutarlı ve makul görünebilir. Ancak yüksek gelirli girişimciler üzerindeki vergilerin artırılması, aynı zamanda daha düşük yatırım ve düşük üretkenlik ile sonuçlanabilir (Bedeutung Online, 2022).

Bütün bu yöntemler bütçe dengesi olarak kullanılan kavrama siyah sıfır denilmesine de açıklık getirmektedir. Bu kavram, bütçe dengesi için harcama yapılmayan hizmet alanlarının karanlıkta bırakılması şeklinde yorumlardan yola çıkılarak siyah sıfır şeklinde ifade edilmektedir (Reichlin, 2016).

Bütçede siyah sıfıra ulaşmayı veya bunu sürdürmeyi amaçlayan önlemlerin toplamına ise bütçe konsolidasyonu denilmektedir (HaushaltsSteuerung.de, 2022b).

Bütçe konsolidasyonunda orta vadede, bütçe dengelenene kadar sürekli olarak var olan kamu borcunu (yapısal açık) azaltacak şekilde borç geri ödeme ve borçlanmanın düzenlenmesi gerekmektedir. Sadece acil olan ihtiyaçlar ve projeler hayata geçirilebilmektedir (Adam, 2016: 497).

2.2. Siyah Sıfır, Denk Bütçe Kuramı ve Mali Kurallar

Bütçe denklığı konusunda tarihsel süreç içinde farklı görüşler vardır. Bunun nedeni, bu görüşlerin analizlerinin farklı iktisadi toplumlara dayanmasından ve bu toplumlar içinde devletin rolünden kaynaklanmaktadır. Klasik iktisat anlayışında iktisadi düzenin esası piyasa mekanizmasıdır. Bu anlayışa göre ekonomi kısa süreli dengesizlikler dışında tam istihdamdadır. Kısa süreli dengesizliklerde piyasa mekanizması tarafından düzenlenmektedir. Devlet harcamaları en düşük düzeyde olmalıdır. Devlet piyasayı dolaylı olarak destekleyen hizmetleri yerine getirmeli ve iç güvenlik, savunma, adalet vb. gibi hizmetleri sunmalıdır. Klasik iktisat anlayışında ekonomide bu şekilde yer alan devlet harcamaları da en düşük düzeyde olmalı ve devlet bütçesi de denk olmalıdır (Nowack, 2000: 49-54).

Denk bütçe, devletin bütçe yoluyla gerçekleştirdiği giderlerinin normal gelirlerine denk olmasıdır. Devletin normal gelirleri ise vergi, resim, harç ve patrimonu gelirlerdir. Bütçe denklığı için devlet harcamalarının gelirleri aşmaması veya gelirlerin altında kalmaması gerekmektedir (Henle, 1966: 173-174).

Klasik iktisadi anlayışa göre borçlanma gelirleri olağanüstü gelirdir ve devlet olağanüstü dönemler dışında borçlanmamalıdır. Devlet borçlanmak zorunda kaldığında da ekonomik istikrarın bozulmaması için borcun sermaye piyasalarından yapılması gerekmektedir. Eğer giderlerin bir bölümüne gelirler yetmeyip borçlanma ile karşılanıyorsa açık bütçeden bahsedilmekte ve açık bütçelerin enflasyona yol açacağı ileri sürülmektedir. Gelirler giderleri aşıyorsa bütçenin fazla vermesi söz konusudur. Bütçe fazlaları ise deflasyonu teşvik etmektedir. Dolayısıyla klasik denk bütçe anlayışında matematiksel anlamda gelir ve giderlerin eşit olması ve yıllık olarak dengeli olması gerekmektedir. Dengeli bütçelerin istikrar için bir ön koşul olduğu da ileri sürülmektedir (Mann, 1961: 3-6).

Klasik iktisadi anlayışın eksik yönlerinin ortaya çıkması ile 1929 dünya ekonomik bunalımından sonra Keynesyen görüş ortaya çıkmıştır. Bu görüşe göre ekonomide denge eksik istihdamda da sağlanabilmektedir. Tam istihdama ulaşmak için Maliye politikası araçlarının kullanılması gerekmektedir. Bütçe dengesi konusunda devri bütçe teorisi ve telafi edici bütçe teorisi vardır. Devri bütçe teorisinde, bütçe denklığı esnetilmiştir. Denklik anlayışından vazgeçilmemiştir. Ancak denklik konjonktür dönemleri için sağlanmalıdır. Ekonomik konjonktür düzeldiğinde ise devlet ekonomiyi yine piyasa mekanizmasına bırakmalıdır (Gaul, 2008: 5-7).

Telafi edici bütçe teorisinde ise denklik konusu ekonomik kriterlere bağlanmaktadır. Keynesyen görüşe göre borçlanma olağan bir gelirdir. Ekonominin piyasa mekanizmasına bırakılması durumunda sürekli olumsuz konjonktürel durumlar oluşacağından bütçede denklikten vazgeçilip sürekli açık kabul edilmektedir. Burada amaç önce ekonomide tam istihdam düzeyinde denge sağlamak ve bundan sonra bütçeye denklik kazandırmaktır. Bütçe dengesi ekonomik denklikten sonra düşünülmektedir (Böttger vd., 1981: 153-155).

Keynesçi politikalar sonucu pek çok ülkede devlet harcamalarının ve kamu borcunun GSYİH içindeki payı artmıştır. Bunun yanında enflasyonda oranları da yükselmiştir. 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon süreci ile birlikte Keynesçi politikalar bırakılıp neo liberal politikalar uygulanmaya başlamıştır. Ekonomide gerçekleşen olumsuzlukların nedeninin bütçe açıklarından kaynaklandığını ileri süren görüşler çözüm için mali kuralların uygulanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir (Schmidt, 2009: 531-534).

Mali kurallar birçok ülkede bütçe disiplinini sağlamak ve sürdürülebilir istikrarlı bir ekonomiyi teşvik amacıyla ortaya atılmıştır. Mali kurallar yasal bir kısıtlamayı ifade ederek bütçe dengesi, borç, harcama veya vergilendirme gibi mali göstergelere belirli bir sınır getirmektedir. Hukuki anlamda bağlayıcılığı olmayan politika kuralları ile yasalaşmayan kurallar mali kural kapsamında yer almamaktadır (Kennedy vd., 2001: 238; akt. Bektaş ve Çetinkaya, 2021: 240). Mali kurallar sayısal ve sayısal olmayan şekilde ayrımlara tabi tutulmaktadır. Vergi kuralları, harcama kuralları, bütçe kuralları ve borçlanmaya ilişkin kurallar sayısal mali kurallardır. Avrupa birliği tarafından getirilen Maastricht Kriterleri sayısal mali kurallara örnek teşkil etmektedir. Buna göre üye ülkelerde bütçe açığı GSYİH'nın %3'ünü geçmemeli ve kamu borcu da %60'ı aşmamalıdır. Sayısal olmayan mali kurallar ise sayısal kuralların etkin uygulanmasını sağlayan prosedür düzenlemeleridir. Mali saydamlık, politik ve bürokratik sorumluluk sayısal olmayan mali kurallara örnek oluşturmaktadır. Mali kuralların uygulanabilir ve etkin olması için esnek ve bağlayıcılığının olmasının yanında, güvenilir, şeffaf mali göstergelere sahip olması gerekmektedir (Günaydın & Eser, 2009: 55-59).

Almanya'da bütçe dengesini sağlamada politik bir hedef olarak adlandırılan siyah sıfır tam anlamıyla klasik denk bütçe anlayışı ile örtüşmemektedir. Dar anlamda siyah sıfırda bütçe tam olarak dengede ise veya az bir fazlalık varsa siyah sıfırdan söz edilmekteydi. Burada bütçenin tam olarak dengede olması halinde siyah sıfırın bir yönü ile klasik anlayıştaki bütçe denklığı arasında benzerlik görünse de klasik anlayışta azda olsa bütçe fazlalıkları olduğunda bütçe denklığı söz konusu değildir. Klasik anlayıştaki denklik ile dar anlamda siyah sıfırın tanımlaması bu kısımda yine farklılık göstermektedir. Klasik anlayışta bütçe dengesinde giderler gelirlerden fazla olamayacağı gibi gelirlerde giderlerden yüksek olmamalıdır. Mutlak bir denklik anlayışı söz konusudur. Yani dar anlamda siyah sıfırda azda olsa fazlalıkların olması durumunda bütçenin dengede olması söz konusu iken klasik anlayışta böyle bir durumda bütçe denklığınden bahsedilememektedir. Bütçede fazlalıkların olduğu durumunu ifade eden geniş anlamda siyah sıfırla klasik bütçe dengesi arasında benzerlik yoktur.

Klasik iktisadi anlayışa göre borçlanma gelirleri olağanüstü gelirdir ve devlet olağanüstü dönemler dışında borçlanmamalıdır. Klasik iktisadi anlayış olağanüstü dönemlerde devletin borçlanabileceğini ileri sürmektedir. Siyah sıfırda ise devletin yeni borç alması mümkün değildir. Siyah sıfır ve klasik iktisadi anlayış bu açıdan da birbirinden farklıdır.

Siyah sıfırda yeni borç almak mümkün olmadığından Keynesyen iktisadi anlayışta yer alan devri bütçe teorisi ve telafi edici bütçe teorisi ile tamamen birbirinden farklıdır. Siyah sıfır hukuki anlamda bir bağlayıcılığı olmadığı için mali kural olarak nitelendirilmemektedir. Siyah sıfır Angela Merkel döneminde koalisyon hükümetinin bütçe dengesini sağlamada politik bir hedef olarak nitelendirilmektedir (Herrmann, 2014: 1-2).

3. Almanya’da Bütçe Dengesini Sağlamak İçin Yapılan Düzenlemeler

Almanya’da bütçe dengesi ile ilgili düzenlemeler, 1949 yılında yürürlüğe giren Federal Alman Anayasasının 109 ve 115. maddelerinde yer almaktadır. Anayasanın 109. maddesinde, federal ve eyalet hükümetlerinin borçlanma gelirleri olmadan bütün gelir ve harcamaların denkleştirilmesi gerektiği vurgulanmış ve denk bütçe ilkesi kabul edilmiştir. Bu kural ekonomide istikrarsızlığın olması durumunda ve anayasada yer alan doğal afetler ve istisnai acil durumlar için esnetilmiştir (Grundgesetz, 1949). Denk bütçe ilkesi çerçevesinde, 12 Mayıs 1969 tarihinde mali reform yasası ile Anayasasının 115. maddesinin 1. ve 2. fıkrasında değişiklik yapılarak “Altın Kural”² getirilmiştir (Finanzreformgesetz, 1969: 359).

Merkel döneminde parti bazında alınan kararlarla kamu borcuna ilişkin anayasal kurallar temelden reforme edilerek 2009 yılında altın kuraldan vazgeçilmiş yerine borç freni (borç limiti) uygulamaya konulmuştur. Borç freninin getirilmesinde altın kural uygulaması ile etkin bir borç sınırlaması sağlanamamasının önemli etkisi olmuştur. Ayrıca artan kamu harcamaları ve 1966-1967 döneminde yaşanan para politikasının tetiklediği istikrar krizi, 1974-1975 birinci petrol krizi, 1979-1980 ikinci petrol krizi, 2002-2003 yüksek teknoloji krizi, 2008 yılında yaşanan uluslararası mali ve ekonomik kriz sonucu bütçe açıkları artmıştır (Heilemann, 2019: 547-548).

2008 yılında yaşanan kriz sonucu borçlanma hızla yükselmiştir. Toplam kamu bütçesi borcu 1970’de kişi başına 1.053 Euro’dan 2009’da kişi başına 20.698 Euro’ya yükselmiştir. Borçların artışı aynı zamanda Almanya’nın 1990’da yeniden birleşmesi

² Devletin, yalnızca yatırım yapmak için borçlanabileceği, cari harcamalar için ise borçlanmaya gidilemeyeceği esaslı altın kural olarak adlandırılmaktadır. Almanya’da 1969 yılında yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kural, anayasal zemine dayandırılarak uygulanmaya konulmuştur ve anayasal borç sınırlamasının ekonomik temelini oluşturmuştur. Genişletilmiş bütçe denkliliği olarak da adlandırılan altın kural uygulamasına göre, bütçe açığı federal hükümetin yatırım giderlerini aşamayacaktır. Getirilen bu kural federal yönetim, federal iktisadi işletmeler ve özel fonların da dahil olduğu bütçenin tamamına uygulanmaktadır (Lenk & Glinka, 2019: 864-867).

ve bunun sonucu mali yükünün artması gibi özel etkiler de rol oynamıştır (Gaul, 2008: 15 - 16). Yaşanan bu olumsuz gelişmeler sonunda Anayasanın 115. maddesinde değişiklik yapılarak borç freni getirilmiştir (Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, 2009: 2248).

2009 yılında borç freni yasası yapısal olarak denk bütçe hedefi Almanya'nın anayasasında yerini almıştır. Anayasada yapılan bu değişiklik, bütçe açıkları söyleminin yeniden yoğunlaşmasının bir nedeni olmaktan çok bir sonucu şeklinde ortaya çıkmıştır. Yeni borç freninin getirilmesiyle, anayasal yasama organı borç kurallarını kısmen reforme etmekle kalmamış, aynı zamanda ideal temel olan "altın kuralı" terk ederek açık bir paradigma değişikliği gerçekleştirmiştir (Krebs, 2019).

Borç freni kuralına göre, federasyon her yıl için, GSYH'nin en fazla %0,35'i kadar borçlanabilecektir. Bu miktarın üzerindeki her türlü fazlalık, vadesiz bir hesaba kaydedilecek ve ekonomiye tekrar uygun bir biçimde iade edilecektir. 2016'dan itibaren federal hükümet için borç frenine uyum zorunludur. Federal eyaletler borç freninin yapısını kendileri düzenleyecektir. Ancak federal eyaletler de 2020'den itibaren bütçelerini dengelemek zorundadır. Bu kural ekonomide istikrarsızlığın olması durumunda ve anayasada yer alan doğal afetler ve istisnai acil durumlar için esnetilmiştir. Bu dönemlerde fiili yeni borçlanma yüzde 0,35 sınırının oldukça üzerinde olabilir. Bu ek borçların, ekonomik olarak daha iyi zamanlarda makul sürelerde tekrar ödenmesi gerekmektedir (Grungesetz, 1949: 115/2) Ancak makul süre ifadesi eyaletler arası farklı süre uygulamalarına yol açmıştır (Klieve, 2022).

Borç freni ülkenin çok kısıtlı oranların üzerinde ek borç almasını yasaklamaktadır. Borç freni anayasada yer alan mali kuraldır. Yapılacak olan yeni borçlanma miktarını sınırlar. Dolayısıyla federal ve eyalet hükümetlerinin gelirlerinden daha fazla harcama yapmalarının önüne geçilmesini sağlamaktadır (Mühlbach, 2022: 456-457).

Alman kamu maliyesinin sürdürülebilirliği konusundaki artan endişeler sonucu düzenlenen borç freni uygulamasına yönelik getirilen eleştirilerde vardır. Bu konuda kamu yatırımlarının borçla finansmanının, tüketici harcamalarının finansmanından farklı değerlendirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir (Fuest vd., 2019: 307-308).

Almanya'da bütçe disiplini için bağlayıcı bir kuralda, Almanya'nın da üyesi olduğu Ekonomik ve Parasal Birliğin, 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve Kasım 1993'te yürürlüğe giren Maastricht Anlaşmasında yer alan düzenlemelerdir. Anlaşmada, bütçe açığının GSYİH'ya oranının %3'ü, borç stokunun ise GSYİH'ya oranının %60'ı geçemeyeceği belirtilmektedir (Mühlbach, 2022: 456-457).

4. Siyah Sıfır ve Borç Freni Arasındaki Farklar

Alman kamuoyunda bazen siyah sıfırla borç freni eş anlamlı olarak kullanılmasına rağmen iki kavram birbirinden farklıdır. Borç freni, anayasada yer alan mali kuraldır. Siyah sıfır ise koalisyon hükümetinin bütçe dengesini sağlamak için belirlediği politik bir hedefdir. Borç freninde esneklik bulunmaktadır. Borç freni devletin belirli bir miktara

kadar yeni borç alabilmesine olanak vermektedir. Siyah sıfır ile yeni borç almak mümkün değildir (Herrmann, 2014: 1-2).

Siyah sıfırda hükümet harcamalarının gelirden daha fazla olmaması gerekmektedir. Bu nedenle borç freninden daha geniş kapsamlıdır. Siyah sıfır, siyasetin eylem alanını sınırlamakta ve politikacıların kurallara göre davranmalarına yol açmaktadır. Siyah sıfır, maliye politikasının manevra alanını borç frenine göre daha çok kısıtlamaktadır. Borç freni siyah sıfıra göre daha esnektir. Borç freni için ulaşılacak hedef ise siyah sıfırdır (Rietzer vd, 2018: 9-10).

Borç freni ve siyah sıfırın ortak noktası da şu şekildedir: Her ikisinde de borcun azaltılması amaçlanmaktadır. Aynı zamanda hem borç freni hem de siyah sıfır, kemer sıkma politikasını ve hükümet harcamalarında kesintilerin olmasını gerektirmektedir. Borç freni ve siyah sıfır federal ve eyalet hükümetlerinin gelirlerinden daha fazla para harcamamasını engellemeyi tasarrufu ve küçük devlet anlayışını amaçlamaktadır (Petzold, 2021: 397-400).

5. Siyah Sıfırın Olumlu ve Olumsuz Yönleri

Siyah sıfıra bağlı kalmak genellikle çok olumlu sonuçlara yol açabilmekle birlikte olumsuz yönleri de bulunmaktadır.

5.1. Siyah Sıfırın Olumlu Yönleri

Siyah sıfır ile dengeli bir bütçe öngörüldüğünden aynı zamanda yatırımcı güvenini de sağlamaktadır. Siyah sıfır istikrarlı ve güvenilir bir politika oluşturulmasına katkı sağlayarak güven oluşturmaktadır. Yatırımcılar, girişimciler ve çalışanlar için zorlu fakat sürdürülebilir bir yoldur (Schuknecht & Ritter, 2014: 7).

Devlet borcu verimli yatırımlar için kullanılmadığında gelecek nesillere yük olmaktadır. Yeni borçlanmayı engelleyen siyah sıfır uygulaması gelecekteki nesillerin yapması gereken harcamalarının bugün harcanmasını engellemekte ve nesiller arası adalete katkı sağlamaktadır (Hüther, 2021: 277-279).

Siyah sıfırı amaçlayan konsolidasyon politikaları ile tasarruf sağlanıp bütçede meydana gelen fazlalıklar ekonomide istikrarsızlık dönemlerinde gelir kaybını telafi etmek için bir alan oluşturabilir. Ayrıca oluşturulan tasarruflar gelecekteki yatırımlar için kullanılabilir. Kısa vadeli harcama artışları engellenir. Uzun vadede güvenilir bir politikanın gerçekleşmesini sağlar. Devlet yeni borç aldığı anda gelirinin artan bir kısmını borcu geri ödemek için kullanacaktır. Bunun sonucunda, sosyal politika, altyapı ve eğitim gibi geleceğe yönelik yatırımlar için fırsat azalmaktadır. Siyah sıfır, hükümetlere şimdiki ve gelecekteki sorumluluklarını yerine getirme özgürlüğü vermektedir (Hogrofe, 2019).

Siyah sıfırda kalmanın bir diğer olumlu yanı da enflasyondan kaçınmaktır. Devlet harcamaları yükselir ve geliri aşarsa, bu enflasyona ve en kötü durumda hiperenflasyona neden olacaktır (Adam, 2016: 497-499).

5.2. Siyah Sıfırın Olumsuz Yönleri

Siyah sıfır aile bütçesi gibi kazandığından fazlasının harcanmaması şeklinde basit bir fikre dayanmaktadır. Devlette gelirinden fazlasını harcamamalıdır. Ancak devlet bütçesine aile bütçesi gibi bakılmamasını destekleyen nedenler vardır. Öncelikle her yıl gelir ve gideri dengelemek devlet bütçesi için başlı başına ekonomik bir anlam ifade etmemektedir (Sacharov & Truger, 2018: 4-6).

Devlet kamu hizmetlerini gerçekleştirmek için borçlanarak yatırım yapabilir. Örneğin, yollar veya okul binaları gibi verimli kamu altyapısına yatırım yaparken durum böyledir. Bu yatırımlar kamu sermaye stokunu ve dolayısıyla uzun vadeli verimliliği ve büyümeyi artırmaktadır (Deuverden, 2015: 1223-1224).

Eğer bu borçla finanse edilemezse, mevcut nesil gelecekteki faydalar için tüm maliyetleri üstlenmek zorunda kalacak, ancak bunlardan sadece gelecek nesiller yararlanacaktır. Siyah sıfır savunularına göre, bu uygulama nesiller arası adaleti sağlamaktadır. Ancak nesiller arası adaleti gerçekleştirme amacı, aynı zamanda gelecek nesil için hüküm verilmesini gerektirmektedir. Bu durum özellikle yalnızca gelecek nesillerin fayda sağlayabileceği yatırımlar için geçerlidir. Örneğin okullar, üniversiteler, konutlar ve yollar gibi yeni altyapı inşaatları için geçerlidir. Doğu ve Batı Almanya'nın yeniden birleşmesi kapsamında inşa edilen tren yolları örnek olarak verilebilir. Aynı durum mevcut yapıların korunması için de geçerlidir. Burada da gelecek nesillerin harap olmuş bir altyapıdan zarar görmemesi ve nesiller arası adaletin sağlanması için yatırımların bugünden yapılması gerekmektedir. Siyah sıfır uygulaması daha düşük kamu yatırımlarına yol açmaktadır. Aslında ekonomik krizlerde harcama yapılmayan alanlar düzenli olarak kamu yatırımları olmaktadır (Gerginov, 2017).

Ayrıca devlet, gelirlerini çok daha uzun zaman dilimlerinde planlayabilmekte ve yapılandırabilmektedir. Devlet yatırımlarını daha yüksek bir kamu alt yapısı yatırımı için tahsis ederse, gelecekte bu alanlarda yapılan yatırımlar sonucu daha yüksek vergi geliri elde edebilecektir. Bunun sonucunda gelecekte bir vergi artışına da gerek kalmayacaktır. Siyah sıfır uygulamasında, ekonomik konjonktürün olumlu yükseliş gösterdiği dönemlerde bütçe gelir fazlaları harcanacak veya vergi indirimleri için kullanılacaktır. Ekonomik konjonktürün düşüş dönemlerinde ise harcamaların kısılması veya vergilerin artırılması gerekecektir. Bu şekilde uygulanan maliye politika sonucu yükseliş sırasında ekonomide harcamaların artması enflasyona yol açacaktır. Gerileme dönemlerinde, harcama kesintileri veya vergi artışları, ekonomiyi daha da kötüleştirecek ve krize sürükleyecektir (Menhart, 2016).

6. Almanya'da Merkel Döneminde Siyah Sıfır Uygulamasının Etkileri

Almanya'da 2005-2021 yılları arasında, Neo-liberal ekonomi politikalarını benimseyen Angela Merkel döneminde, Siyah sıfır uygulamasının, genel devlet harcamaları ve gelirleri ile yatırım harcamaları ve bütçe açığı üzerindeki etkisi bu bölümde tablolar aracılığı ile değerlendirilmektedir³. Ayrıca siyah sıfırla ulaşılmak istenen en önemli amaçlar arasında borçların azaltılması ve enflasyondan kaçınmak yer almaktadır. Bu nedenle borçlanmaya ve enflasyona ilişkin tablolara da yer verilmektedir.

6.1. Siyah Sıfırın Genel Devlet Giderleri, Genel Devlet Gelirleri ve Bütçe Açığı Üzerindeki Etkisi

Aşağıda yer alan tabloda genel devlet harcamalarının, gelirlerinin ve bütçe açığının GSYİH'ye oranları yer almaktadır.

Tablo 1: Almanya'da Genel Devlet Giderlerinin, Genel Devlet Gelirlerinin ve Bütçe Açığının GSYİH İçindeki Payı

YIL	GSYİH (Milyon Euro, Cari Fiyatlar)	Genel Devlet Harcamaları (GSYİH'nin yüzdesi olarak)	Genel Devlet Geliri (GSYİH'nin yüzdesi olarak)	Bütçe Açığı (GSYİH'nin yüzdesi olarak)
2005	2.288.310,0	46.8	43.5	-3.3
2006	2.385.080,0	45.2	43.6	-1.7
2007	2.499.550,0	43.4	43.7	0.3
2008	2.546.490,0	44.2	44.1	-0.1
2009	2.445.730,0	48.2	45.0	-3.2
2010	2.564.400,0	48.1	43.8	-4.4
2011	2.693.560,0	45.2	44.4	-0.9
2012	2.745.310,0	44.9	44.9	0.0
2013	2.811.350,0	44.9	45.0	0.0
2014	2.927.430,0	44.3	44.9	0.6
2015	3.026.180,0	44.1	45.1	1.0
2016	3.026.180,0	44.4	45.5	1.2
2017	3.267.160,0	44.2	45.5	1.3
2018	3.365.450,0	44.3*	46.3	1.9*
2019	3.365.450,0	45.0*	46.5	1.5*
2020	3.405.430,0**	50.8*	46.0	-4.3*
2021	3.601.750,0**	51.0*	47.4	-3.7*

*: Tahmini değer

** : Geçici veriler

Kaynak: Eurostat (2022) ve OECD (2022a) kaynaklarından elde edilen bilgilerle tablo tarafımızdan oluşturulmuştur.

³ Bu değerlendirmeler Almanya'da Federal, eyalet, yerel ve sosyal güvenlik kuruluşlarını da kapsayacak şekilde genel devlet kapsamındaki veriler göz önüne alınarak yapılmıştır.

Tablo 1'deki veriler değerlendirildiğinde 2007 yılı hariç 2012 yılına kadar harcamaların geliri aştığı izlenmektedir. 2012 ve 2013 yıllarında bütçede gelir ve gider dengesinin sağlandığı görülmektedir. Küresel mali kriz sürecinde, GSYİH içinde genel devlet harcama oranı 2009'da 48.2'ye çıkmıştır. Genel devlet giderlerinin GSYİH içindeki oranı 2010 yılında yüzde 48,1; 2011 ile 2019 yılları arasında yüzde 44,6 oranında çok az dalgalanırken, 2020 yılında COVID-19 pandemisinin etkisiyle harcamaların artması sonucunda yüzde 51,3 ile önemli miktarda arttığı görülmektedir.

Borç frenine getirilen esneklik sonucu pandemi döneminde önemli artışlar görülmektedir (Schnitzer & Truger, 2022: 12-13).

Siyah sifıra göre uygulanan bütçede, kamu harcamalarında önemli bir artışın kaydedilmediği belirtilebilir. Siyah sıfır uygulaması, doğrudan ve dolaylı olarak yetersiz kamu harcamalarına yol açmıştır (Sacharow & Truger, 2018: 5-7). Kamu gelirleri ise 2014-2019 yılları arasında üst üste altı kez giderlerden daha fazla artarak bütçede finansman fazlası oluşmasını sağlamıştır. Ancak daha sonra COVID19 pandemisi nedeniyle giderler artmış ve gelirler düşmüştür. Finansman açığı da 2020'de bu nedenle yükselmiştir (Schnitzer & Truger, 2022: 12-13).

Ayrıca Almanya, Maastricht açığını 2006-2008 yılları arasında GSYİH'nin yüzde 3'ü olan referans değerinin altına geri getirmeyi başarmıştır. 2011 yılında, yukarıda anlatılan siyah sıfır ve siyah sifıra ulaşmak için getirilen borç freni, etkilerini göstermiş bütçe açığında gözle görülür bir azalma meydana gelmiştir. Almanya'da bu nedenle, 2012 yılından 2019 yılına kadar, finansman fazlaları elde edilmiştir.

2019 yılında bütün dünyada da etkisini gösteren COVID-19 pandemisi ile başa çıkmak için alınan önlemler sonucunda Almanya 2020'de, GSYİH'nin yüzde 4.3'ü kadar olan yine önemli bir açık vermiştir (Schnitzer & Truger, 2022: 11-12). Tablodan da izlendiği gibi Alman hükümeti, yedi yıl aradan sonra ilk kez 2020 yılında bütçe açığı vermiştir.

6.2. Siyah Sıfırın Genel Devlet Borçları Üzerindeki Etkisi

Almanya'da kemer sıkma ve küçülme politikalarının izlendiği 2005 - 2020 döneminde borçlanmanın azaltılmasına yönelik bütçe politikaları oluşturulmuştur. Siyah sıfır uygulamasının diğer bir amacı da borçların azaltılmasıdır. Tablo 2'de Almanya'da genel devlet borcunun GSYİH içindeki yeri ve OECD Ülkeleri genel devlet borç ortalaması yer almaktadır.

Tablo 2 incelendiğinde, 2008 ve 2009 yıllarında yaşanan mali kriz nedeniyle ulusal borcun arttığı görülmektedir. Ulusal borç, 2012 yılına kadar artış göstermiştir. 2013 yılından itibaren, Almanya'nın ulusal borcunda düşme eğilimi izlenmektedir. 2014 yılına kadar ise Almanya'nın ulusal borcunun OECD ortalamasının üzerinde olduğu görülmektedir. 2014 yılından sonra OECD ülke ortalamasının gerisinde kaldığı görülmektedir.

Tablo 2: Almanya’da Genel Devlet Borcunun, GSYİH İçindeki Payı ve OECD Ülkeleri Ortalaması

YIL	Almanya Genel Devlet Borcu- Toplam, GSYİH'nin yüzdesi olarak	OECD Ülkeleri ortalaması
2005	71.6	-
2006	69.0	-
2007	66.3	52.0
2008	70.9	57.0
2009	77.7	66.1
2010	87.1	69.9
2011	86.1	72.8
2012	88.6	80.2
2013	84.1	81.3
2014	83.9	85.1
2015	79.8	83.6
2016	77.0	83.6
2017	72.4	81.2
2018	69.1	79.4
2019	67.5	80.0
2020	78.7	94.7

Kaynak: OECD (2022b), doi: 10.1787/a0528cc2-en

Maastricht anlaşmasındaki borçlanma kriteri açısından tablo değerlendirildiğinde, 2018-2019 yıllarında önceki yıllara göre bu kriterle oldukça yakın olmasına rağmen yine de hedefe ulaşamadığı görülmektedir. Federal hükümetin siyah sıfır uygulamaları sonucu ulusal borcun GSYİH içindeki payı, 2019 yılına kadar azalmıştır.

2020 yılında ise yine pandeminin etkisiyle bir önceki yıla göre yeniden önemli ölçüde artış görülmektedir. Bu artışta borç frenine getirilen esnekliğin de etkisi olduğu söylenebilir (Ehnts & Paetz, 2021: 202-204).

Tablo 1 ve Tablo 2 birlikte değerlendirildiğinde, Almanya’nın bütçe dengesi konusunda, borçlanmaya kıyasla daha başarılı olduğu söylenebilir. Ayrıca Almanya’nın borç oranı OECD ülkeleri ortalaması göz önüne alınarak değerlendirildiğinde, 2014 yılına kadar genel devlet borcunun GSYİH içindeki payının bu ülkelere göre yüksek olduğu ve sonraki yıllarda düştüğü görülmektedir.

6.3. Siyah Sıfırın Genel Devlet Yatırımları Üzerindeki Etkisi

Siyah sıfıra yöneltilen eleştirilerden biri de yatırım harcamalarını azaltacağıdır. Aşağıda yer alan Tablo 3’te genel devlet yatırımlarının GSYİH’ye oranları yer almaktadır.

Tablo 3: Almanya’da Genel Devlet Yatırımlarının GSYİH İçindeki Payı

YIL	Genel Devlet Yatırımları GSYİH'nin yüzdesi olarak
2005	10.10
2006	10.33
2007	9.83
2008	10.40
2009	12.34
2010	12.06
2011	11.40
2012	10.90
2013	10.95
2014	10.47
2015	10.69
2016	10.78
2017	10.92
2018	11.22*
2019	11.20*
2020	12.12*
2021	11.69*

* Tahmini değer

Kaynak: OECD (2022c), doi: 10.1787/abd72f11-en

Kamu yatırım harcaması, gelecekte Alman ekonomisinin üretim potansiyelini artıracak veya uzun vadeli makroekonomik net getiriler vaat edebilecek harcamaları kapsamaktadır (Fuest vd., 2019: 307-308).

Federal bütçede, yatırım harcamalarında, belirtilen dönem içinde kayda değer bir artışın olmadığını söylemek mümkündür. Yatırımlar 2014-2019 yılları arasında çok az miktarda yükselmiştir. Bu yükseliş borcun azaldığı ve bütçe fazlalarının elde edildiği döneme denk gelmektedir.

Almanya’da da ulaşım alt yapı, otoyollar, demiryolu ve köprüleri, enerji arzı, kreşler, okul binaları gibi listenin uzatılabileceği kamusal alanlarda yatırım harcamaları ihtiyacı birikmiştir. Kamu yatırımlarının bir toplum için çok büyük sosyal ve ekonomik öneme sahip olduğu düşünüldüğünde, Almanya'nın ek kamu harcaması ve yatırım yapması gerekmektedir. Bilindiği gibi borçlanma ile daha yüksek yatırımlar yapılabilen ve toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetler gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca ülke çapında bilişim hizmetleri sunulabilmekte ve yollar, köprüler yenilenebilmektedir. Yatırımlar olmadan ekonomik büyüme gerçekleştirilememektedir (Rietzler vd., 2018: 8-11).

6.4. Siyah Sıfırın Enflasyon Üzerindeki Etkisi

Siyah sıfır uygulamasının bir diğer amacı da enflasyondan kaçınmaktır. Aşağıdaki tabloda Almanya'ya ve OECD ülkelerine ait enflasyon verileri yer almaktadır.

Tablo 4: Almanya'da Enflasyon Oranı ve OECD Ülkeleri Enflasyon Oranı Ortalaması

YIL	Almanya Enflasyon Oranı	OECD Ülkeleri Enflasyon Oranı Ortalaması
2005	1.55	2.64
2006	1.58	2.67
2007	2.30	2.55
2008	2.63	3.74
2009	0.31	0.56
2010	1.10	1.80
2011	2.08	2.85
2012	2.01	2.24
2013	1.50	1.60
2014	0.91	1.74
2015	0.51	0.68
2016	0.49	1.20
2017	1.51	2.28
2018	1.73	2.61
2019	1.45	2.07
2020	0.51	1.37
2021	3.14	3.98

Kaynak: OECD (2022d), doi: 10.1787/eee82e6e-en

Avrupa'nın en büyük ekonomisine sahip olan Almanya'da enflasyon, 2005 yılından 2009 yılına kadar artış göstermiştir. 2007 yılında mali kriz öncesi ve 2008 mali krizde enflasyonun yükseldiği görülmektedir. 2009 yılında enflasyon oranında mali kriz sonrası yaşanan durgunluk nedeniyle düşme görülmektedir (Ehnts & Paetz, 2021: 204). 2010 ve 2013 yılları arasında enflasyon oranlarında tekrar yükselme gerçekleşmiştir. 2005 yılından 2020 yılına kadar bazı yıllarda dalgalanmalar görülse de enflasyon oranının genel seyrinin yüzde 1,1 ile yüzde 1,8 arasında değiştiğini söylemek mümkündür.

COVID-19 pandemisinin neden olduğu ekonomik durgunluk nedeniyle 2020'de enflasyon oranı yüzde 0,51'e düşmüştür. COVID-19 pandemisi nedeniyle kesintiye uğrayan tedarik zincirlerinden kaynaklanan teslimat darboğazları ve yukarı yönlü ekonomik seviyelerde enerji ürünlerine yönelik fiyat artışları da enflasyon oranını etkilemiş ve 2021 yılında yükselmiştir (Ehnts & Paetz, 2021: 204-206).

Almanya'da enflasyon oranları, incelemenin yapıldığı dönemde, OECD ortalamasının altında yer almıştır.

7. Sonuç

Neo-liberal iktisadi politikaların benimsendiği Merkel döneminde, yüksek bütçe disiplini anlayışı geçerli olmuştur. Bu bağlamda siyah sıfır olarak adlandırılan denk bütçe anlayışı uygulanmıştır.

Bütçe fazlalarının temel popülaritesi ve bütçe açıklarının sorunsallaştırılması, Almanya'da siyah sıfırın başarısının koşullarını oluşturmuştur. Siyah sıfır bütçe dengesini siyasi hedef olarak göstermektedir.

Siyah sıfır, dar anlamda dengeli bir kamu bütçesi olduğunda ortaya çıkmaktadır. Yani giderlerin gelirleri aşmaması ya da çok az aşması gerekmektedir. Önemli ölçüde fazlalıkların elde edilmesi durumunda da geniş anlamda siyah sıfırdan söz edilebilmektedir. Siyah sıfıra ulaşma hususunda bir araç olan borç freni, genellikle siyah sıfır ile eşanlamli olarak kullanılmaktadır. Ancak borç freni ve siyah sıfır birbirinden farklıdır. Borç freni, anayasada yer alan mali kural olmasına karşın siyah sıfır hükümetin bütçe dengesini sağlamak için belirlediği politik bir hedeftir. Siyah sıfır borç freninden daha geniş kapsamlıdır ve siyah sıfır ile yeni borç alınamamaktadır.


Siyah sıfıra bağlı kalmak genellikle olumlu sonuçlara yol açabilmektedir. Almanya'da siyah sıfır uygulaması sonunda kamu harcamalarının artmadığını ve kamu gelirlerinde meydana gelen bütçe fazlalıkları ile önemli bir rezerv oluştuğu görülmektedir. Bu durum sonuç olarak, tekrar borca girme fırsatı otaya çıkaracaktır.

Siyah sıfırın uygulandığı dönemde bütçe açıklarının ve enflasyonun da azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuç ise aşırı borçlu olmayan güvenilir ve sağlam bütçelerin oluşmasına yol açmıştır. Bu nitelikteki bütçeler yatırımcıya güven vermektedir. Bununla birlikte, sürekli siyah sıfırda kalmak çeşitli sorunları da beraberinde getirebilecektir. İncelenen dönemde yatırım harcamalarında bu durum ortaya çıkmıştır. Yatırım harcamalarında incelenen dönemde önemli bir artış kaydedilmediği görülmektedir. Yeni yatırımların yapılmaması sonucunda ekonomik büyümede sağlanamamaktadır. Sonuçta ertelenen yatırımlar gelecekte birikecektir. Daha sonraki konjonktür dönemlerinde yeni borçlanmaya izin verildiğinde, borçlar artacak ve borçların geri ödemesi uzun zaman alacaktır. Aynı zamanda borcun faizinin artma riski de ortaya çıkacaktır. Geleceğe ilişkin olarak, yatırımların engellenmesinin olumsuz sonuçlara yol açabileceğini söylemek mümkündür.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

Hatice Dayar  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 100.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Kaynakça

- Adam, H. (2016). "Von der Inflationsphobie bis zur schwarzen null", *Wirtschaftsdienst*, 96(7), 492-500.
- Bedeutung Online. (2022). <https://www.bedeutungonline.de/was-bedeutet-schwarze-null-bedeutung-definition-erklaerung/>, (02.07.2022).
- Bektaş, N.B., & Çetinkaya, Ö. (2021). "Bütçe Yönetimi Kavramı ve Türkiye'de Bütçe Yönetiminin Başarısının Değerlendirilmesi". *Uluslararası Kamu Maliyesi Dergisi*, 6(2), 233-262.
- Blum, J., Gründler, K., de Britto Schiller, R., & Potrafke, N. (2019). "Die Schuldenbremse in der Diskussion—Teilnehmer des Ökonomenpanels mehrheitlich für Beibehaltung". *ifo Schnelldienst*, 72(22), 27-33.
- Böttger, G., Gretschmann, K., ve Huppertz, P. H. (1981). "Kompensatorische Finanzpolitik als Vollbeschäftigungsstrategie". *Wirtschaftsdienst*, 61(3), 151-156.
- Deuverden, K. (2015). Finanzpolitik: "Haushaltsspielräume werden enger-umso wichtiger sind jetzt richtige Ausgabeentscheidungen". *DIW Wochenbericht*, 82(51/52), 1218-1227.
- Die Schuldenbremse des Grundgesetzes. (2009). Das Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 91c, 91d, 104b, 109, 109a, 115, 143d) vom 29.7.2009 wurde im BGBl. Jahrgang 2009 Teil I Nr. 48, ausgegeben zu Bonn am 31.7.2009, 2248.
- Ehnts, D., & Paetz, M. (2021). "Wie finanzieren wir die Corona-Schulden?". *Wirtschaftsdienst*, 101(3), 200-206.
- Eurostat. (2022). Data Explorer (europa.eu). (08.07.2022).
- Finanzreformgesetz. (1969). Bundesgesetzblatt Jahrgang 1969 Teil I Nr. 37, ausgegeben am: 14.05.1969, 359.
- Fuest, C., Gründler, K. & Potrafke, N. (2019). "Für eine nachhaltige Finanzpolitik mit der Schuldenbremse". *Wirtschaftsdienst*, 99(5), 307-313.
- Gaul, C. M. (2008). "Konjunkturprogramme in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland: Einordnung und Bewertung der Globalsteuerung von 1967 bis 1982". *Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (WD 5–3010–009/09)*, Berlin: Deutscher Bundestag.
- Gerginov, D. (2017). Schwarze Null: Diese Pro- und Contra-Argumente gibt es GeVestor. <https://www.gevestor.de/finanzwissen/oekonomie/volkswirtschaft/schwarze-null-diese-pro-und-contra-argumente-gibt-es-813727.html>, (14.11.2022).
- Grundgesetz. (1949). Datum und Nummer eins Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.
- Günaydın, İ. & Eser, L.Y. (2009). "Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar". *Maliye Dergisi*, 156, 51-65.
- HaushaltsSteuerung.de. (2022a). <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-schwarze-null.html>, (03-07-2022).

- HaushaltsSteuerung.de. (2022b). <https://www.haushaltssteuerung.de/lexikon-haushaltskonsolidierung.html>, (03-07-2022).
- Heilemann, U. (2019). "Rezessionen in der Bundesrepublik Deutschland von 1966 bis 2013". *Wirtschaftsdienst*, 99(8), 546-552.
- Henle, W. (1966). "Gleichgewichtstheorie Und Haushaltsplanung". *Zeitschrift Für Politik*, 13(2), 172-182.
- Herrmann, K. (2014). *Zum Streit um die "schwarze Null"* (No. 14). DSI kompakt (13.11.2022).
- Hogrofe, J.B. (2019). Erfolgsmodell Schuldenbremse Darum fährt Deutschland mit der Schwarzen Null besser. (Soziale Marktwirtschaft). [https://www.insm.de/insm/themen/soziale-marktwirtschaft/darum-faehrt-deutschland-mit-der-schwarzen -null-besser](https://www.insm.de/insm/themen/soziale-marktwirtschaft/darum-faehrt-deutschland-mit-der-schwarzen-null-besser), (14.11.2022).
- Hüther, M. (2021). "Der lange Schatten der Hyperinflation". in *List Forum für Wirtschafts-und Finanzpolitik*. 46(3), 273-298). Springer Berlin Heidelberg.
- Ismar, G. (2022). Druck auf die "schwarze Null": Der Schraubstock im Finanzministerium. (Tagesspiegel). <https://www.tagesspiegel.de/politik/der-schraubstock-im-finanzministerium-5695324.html>, (13.11.2022).
- Klieve, L.M. (2022). Von schwarzer Null und grüner Null, *KOPO*, <https://kopo.de/blog/2022/02/17/von-schwarzer-null-und-gruener-null/>, (14.11.2022).
- Krebs, T. (2019). *Jenseits der schwarzen Null: Die Schuldenbremse, die wir brauchen*. Blaetter. <https://www.blaetter.de/ausgabe/2019/oktober/jenseits-der-schwarzen-null-die-schuldenbremse-die-wir-brauchen>, (13.11.2022).
- Lenk, T. & Glinka, P. (2019). "Schuldenbremse im Kontext geänderter finanzpolitischer Rahmenbedingungen". *Wirtschaftsdienst*, 99(12), 863-870.
- Mann, F.K. (1961). "Ideologie und Theorie des Haushaltsgleichgewichts". *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, (H. 1), 1-24.
- Menhart, M. (2016). Zum dritten Mal die "schwarze Null" – Pro und Contra eines ausgeglichenen Staatshaushalts in Deutschland. <https://de.linkedin.com/pulse/zum-dritten-mal-die-schwarze-null-pro-und-contra-eines-menhart>, (15.11.2022).
- Mühlbach, C. (2022). "EinUpdate für die europäischen Fiskalregeln". *Wirtschaftsdienst*, 102(6), 456-460.
- Nowack, T. (2000). Das Leitbild des Laisser-faire in der Politischen Ökonomie von Smith bis Keynes, dargestellt anhand der Hauptwerke von Smith, Malthus, Ricardo, Mill, Marshall und Keynes, Inaugural-Dissertation zur Erlangung der Doktorwürde der Philosophischen Fakultät der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität zu Bonn.
- OECD. (2022a). General government spending (indicator). doi: 10.1787/a31cbf4d-en. (08.07.2022).
- OECD. (2022b). General government debt (indicator). doi: 10.1787/a0528cc2-en. (08.07.2022).
- OECD. (2022c). Investment by sector (indicator). doi: 10.1787/abd72f11-en. (08.07.2022).
- OECD. (2022d). Inflation (CPI) (indicator). doi: 10.1787/eee82e6e-en. (08.07.2022).

- Petzold, T. (2021). "Das Ende der Schuldenbremse? Staatsverschuldung in der Pandemie". *KJ Kritische Justiz*, 54(4), 397-412.
- Reichlin, M. (2016). Schwarze Null, rote Null – Was ist dran am Märchen des ausgeglichenen Haushalts?. (Uni.de). <https://uni.de/redaktion/schwarze-null-rote-null>, (13.11.2022).
- Rietzler, K., Teichmann, D. & Truger, A. (2018). *IMK-Steuerschätzung 2018-2022: Hohe Einnahmen, viele Vorhaben, aber keine Strategie* (No. 138). IMK Report. (13.11.2022).
- Sacharov, A. & Truger A. (2018). Die Schwarze Null ist ein sinnvolles Leitprinzip für die Haushaltspolitik (Steuer. De). <https://steuermythen.de/wp-content/uploads/2018/09/Mythos19SchwarzeNull.pdf>, (15.11.2022).
- Schmidt, I. (2009). "Große Krisen seit den 1930er Jahren". *PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft*, 39(157), 523-540.
- Schnitzer, M. & Truger, A. (2022). "Finanzierung von Zukunftsinvestitionen: Pragmatische Lösungen sind gefragt". *Wirtschaftsdienst*, 102(1), 11-14.
- Schuknecht, L. & Ritter, N. (2014). "Korrektur der Wachstumsprognosen: Ist ein ausgeglichener Haushalt noch machbar?". *ifo Schnelldienst*, 67(23), 5-12.



The Worrying Drop in Public Investment in Brazil and Its Relationship with Spending on Active Public Employees and Inactive Employees

Claudiomar Maias Rolim Filho¹

Mathias Schneid Tessmann²

Alexandre Vasconcelos Lima³

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

ARTICLE INFO

Submitted : 16.08.2022

Revised : 20.10.2022

Accepted : 12.11.2022

Available : 29.12.2022

iThenticate similarity score: 11%

JEL Codes:

E22, E62, H71, H54

Keywords:

Public Investments,
Federal Investments,
State Investments,
Municipal Investments

ABSTRACT

This paper aims to analyze the levels of Brazilian public investment and the influences of public spending on active public employees and inactive employees. Using the ARDL econometric model with bound tests by Pesaran et. al (2001) and data from 2003 to 2020, are exposed as trajectories of public expenditures and investments in the Union, 27 states and 5,568 Brazilian municipalities. The results show that, although long-term Brazilian public expenditures have increased revenue and recent public expenditures, they have increased over the years. These results are useful for contributing to the literature that investigates public investments by bringing empirical evidence, for investors who use emerging market assets in their strategies and for public policymakers.

Citation: Filho, C.M.R., Tessmann, M.S. & Lima, A.V. (2022). "The Worrying Drop in Public Investment in Brazil and Its Relationship with Spending on Active Public Employees and Inactive Employees". *International Journal of Public Finance*, 7(2), 337-366. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1162065>

¹ Master Student, Brazilian Institute of Education, Development and Research – IDP, Department of Economics, Brazil, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2884-8639>, claudiomar.filho@idp.edu.br.

² Assist. Prof. PhD., Brazilian Institute of Education, Development and Research – IDP, Department of Economics, Brazil, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9320-0340>, mathias.tessmann@idp.edu.br.

³ Master Student, Brazilian Institute of Education, Development and Research – IDP, Department of Economics, Brazil, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8778-4925>, alexandre.lima@idp.edu.br.

1. Introduction

Although there are disagreements among economists on other issues, the view of public investment as something beneficial and desirable is almost unanimous. It encourages private investment and job creation in times of recession and is a powerful instrument for fiscal stimulus. It is also important because it allows for the accumulation of fixed assets that increase the wealth of the public sector, guaranteeing a future and sustainable flow of revenue. When done well, it can provide each worker and each industry with more electricity, roads, airports, ports, etc., contributing to increased future productivity.

In addition, there is a defense that investments made by the public sector, as they do not suffer pressure from controllers and shareholders for immediate returns, may have a greater focus on long-term policies, assuming different and complementary risks to those of the private sector.

The better the business environment, public governance, and the more predictable the monetary and fiscal policy of a country, the greater the value of the fiscal multiplier of public investment tends to be. It is estimated that this multiplier in Brazil is greater than 2 in periods of recessions and 0.8 in expansions (Orair & Siqueira, 2018). The challenge for public policymakers is to propose public investments without causing fiscal problems such as indebtedness or increased inflation.

In times of severe recession and crises, the defense of a more active role for the State is carried out more emphatically, mainly through more investments. However, even though the Brazilian State has been adopting this type of policy of spending more, in recent years public investments in GDP have been falling both in percentage and in absolute value. Thus, the challenge for policymakers is to increase investments without causing fiscal problems such as indebtedness or increased inflation.

Understanding and exposing the reasons that have been compressing Brazilian public investment, whether at the municipal, state or federal level, causing the greatest retraction in absolute terms in the last eighteen years, is necessary for economic agents and the population in general to make decisions. more efficient.

This, this paper analyzes Brazilian public spending will be analyzed from the perspective of investments using official data from 2003 to 2020 for the federal, state and municipal governments and the econometric model Autoregressive Distributed Lags (ARDL) with bound tests by Pesaran et. al (2001).

Our results show that there is a co-integration between public investments and public expenditures with active public employees and inactive employees, which denotes a long-term relationship between these variables. However, the influences of these two variables assume different positions if we compare public investments at the federal, state and municipal levels.

These findings are useful for the scientific literature that investigates public investments by bringing empirical evidence to Brazil, for investors who use emerging market assets in their strategies and for policymakers in general.

In addition to this introduction, the work has four more sections. The second section presents the theoretical framework for the subject in question, the third section contains the methodology with the database used and the econometric model ARDL, the fourth presents and discusses the results and, finally, section five concludes.

2. Theoretical Referencial

Liberals believe economies function more fully without state intervention. Jean-Baptiste Say, complementing ideas proposed by Adam Smith, proposed that supply creates its demand, which became known as Say's Law. More clearly, production creates the purchasing power necessary to acquire it, which ends up generating income in an environment where the main disposition for work is the desire to consume (Gomes, 2015).

For these economists, government spending is seen as one among several productive components of the economy, competing with the private sector for scarce resources. As they are limited by the offer of savings, public investments, when competing with private investments for these funds, would only change part of the investment composition of the economy as a whole, causing the so-called crowding out effect (Bredow, 2020). Thus, they would have little to contribute in an additional way to the economy's GFCF, being a mere relocation of resources that could be under the responsibility of businessmen to be applied by politicians or bureaucrats.

Following this line of reasoning, Rocha and Teixeira (1996) warn that any public investment will at some point lead to more taxes and higher interest rates for consumers and producers, concluding in their research that the Brazilian public expenditure on investments from 1965 to 1990 it did not play a complementary role, being - in fact - a substitute for private investments in this period.

Economists who advocate greater state intervention are anchored in the ideas of John Maynard Keynes who proposed that the adjustment of production would occur in response to demand. For Keynes, the offer does not generate its demand because, among other reasons, even in competitive markets and with low state intervention, there would be involuntary unemployment. Private investment decisions are unstable and directly influenced by expectations and confidence about the future, suffering constant fluctuations (Bredow, 2020).

Therefore, the State must increase investments in times of low demand, contributing to the improvement of businessmen's expectations and thus encouraging more private investments. In this view, public investment would not only be

complementary to private investment but also a strong inducer and catalyst. The state would not be responsible for the crowding out effect, but for crowding in.

Such economists argue that public investment can act to boost the economy by strengthening the positive expectations of entrepreneurs, stimulating them to carry out more private investments (Bredow, 2020) or that good public spending through investments can increase economic growth in the short term and, mainly, long term (Aschauer, 1989). Medeiros (2015) defends the importance of public investment through a coordinated strategy to stimulate economic growth and development, thus promoting a sustainable and inclusive convergence of the Brazilian economy not only through greater production in the economy as a whole but also through the promotion of structural changes.

Thus, more active government spending on investments in times of economic contraction would act as a strong countercyclical response, contributing to economic expansion cycles. Orair & Siqueira (2018) estimated a fiscal multiplier of 2 for Brazilian public investments in times of crisis. The better the business environment, public governance, and the more predictable a country's monetary policy, the greater this fiscal multiplier tends to be.

Analyzing the trajectory of public investments requires consideration of the phases of public expenditure execution in Brazil. The concept of public investment can be interpreted generically, and it is important to describe the accounting criteria. The concept of public investment contained in the classification of budget expenditure by nature of the Brazilian Public Sector Accounting Manual (MCASP) will be adopted. According to the same, the budget expenditure is composed of Economic Category, Expense Nature Group and Expenditure Element. The last one is complemented by information called Application Modality, which aims to clarify whether the resources are applied directly by the same sphere of government or not.

In the Economic Category, expenditure - as well as revenue - is classified by economic category in two ways: Current Expenditure - code 3 - and Capital Expenditure - code 4. Current Expenditure does not directly contribute to the formation or acquisition of a capital good while Capital Expenditure directly contributes to the formation or acquisition of a capital good.

The Expense Nature Group – GND - is an aggregator of budget expenditure elements and aims to understand the characteristic of the object of expenditure. It can be classified into: Personnel and Social Charges - code 1, Interest and Debt Charges - code 2, Other Current Expenses - code 3, Investments - code 4, Financial Inversions - code 5 and Debt Amortization - code 6.

Here, we will consider GND 4 – Investments. For an expense to be classified as Investments, according to the classification of the Accounting Manual Applied to the Public Sector, it must refer to budgetary expenses with software and with the planning

and execution of works, including the acquisition of properties considered necessary to carry out these last, and with the acquisition of installations, equipment and permanent material.

In addition, the expense is also classified by type of application which is, according to the MCASP, the management information that is intended to indicate whether the resources are applied directly by bodies or entities within the same sphere of Government or by another entity of the Federation and their respective entities. Indicates whether the funds will be applied directly by the unit holding the credit or through transfer to public or private entities. The modality also allows the elimination of double counting in the budget and is a two-number code.

Finally, the Expense Element aims to identify the object of expenditure, that is, to understand basically what the resource was used for. It is a two-number code and there are almost 100 classifiers for expenditure elements such as 01 - RPPS Retirements, Remunerated Reserve and Military Retirement, 51 - Works and Facilities and 52 - Equipment and Permanent Material, among others.

In addition to classifying the expenditure by nature, it is also important to understand how the expenditure execution phases take place. According to the form provided for in Law No. 4,320/1964, it takes place through three stages: commitment, settlement and payment.

According to art. 58 of Law No. 4,320/1964, the commitment is the act emanating from a competent authority that creates for the State an obligation to pay pending or not the implementation of a condition. It is a reserve of a budget allocation for a specific purpose. The settlement consists of the verification of the right acquired by the creditor based on the titles and supporting documents of the respective credit, that is, in the settlement the Public Administration recognizes that there was a consideration for the service or purchase of a good and the individual or legal entity becomes have the right to receive the federal government's appeal. The payment phase is when the Public Administration transfers the appeal to whoever owed it.

Several works have investigated public investment and it is important to mention their findings. Mehrotra and Vålilä (2006) identified national income, budget policy orientation and fiscal sustainability as the macroeconomic determinants of public investment and public capital stocks in Europe, Bacchiocchi et al. (2011) that at high levels of debt, government capital expenditure and education are reduced as the debt ratio increases in OECD countries, not the same in countries with low indebtedness, including an increase in public investment. Berg et al. (2013) developed a dynamic stochastic model to analyze the macroeconomic effects of investing revenues from natural resources, explaining the inefficiency of public investment and showing how to combine it with a resource fund, and Ramirez (1998) showed the importance of the public sector in capital formation in Mexico until the 1980s and showed that both public

and private investment expenditures have positive and significant effects on the rate of productivity growth, while increases in government consumption have depressing effects on the growth rate of productivity.

Grigoli and Mills (2014) found an inverse relationship between levels of public investment and institutional quality, with governments using public investment as a vehicle for seeking income, Easterly et al. (2008) that governments' fiscal surplus targets encourage them to withdraw investment expenditures from the budget, seeking private investments in public projects, regardless of their real fiscal or economic benefits, Izquierdo et al. (2019) investigated European countries, US states, and Argentine provinces and concluded that states with a low initial stock of public capital have significantly higher public investment multipliers than those with a high initial stock of public capital, and Ramirez and Nazmi (2003) found for Latin American countries that both public spending and private investment contribute to economic growth and indiscriminate cuts in public and private investment spending will be counterproductive in the long run.

It was found by Fiva and Natvik (2013) that public investments are stimulated by greater chances of reelection of rulers, Faguet (2008) analyzed the decentralization of public investments and found that in Bolivia decentralization made the government more likely to redirect investment to areas of greatest need and in Colombia, municipalities have significantly increased investment and reduced implementation costs, Pretović et al. (2021) found that an increase in public investment has a strong positive effect on production, employment, wages and consumption during periods of deceleration in European economies, Ncanywa (2018) found for South Africa that there is a long-term negative relationship between public debt and investment and Kahn and Zimbalist (2020) that foreign direct investment shocks are related to increases in public investment by Mexican state governments and decreases in the consumption of non-personal goods and services by the public sector and Marinesco et al. (2019) that for European Union countries, public investment is positively influenced by the output gap, revenues and population variation, while the GDP growth rate, net credit capacity, expenditure, gross debt, interest rate and population assets have a negative impact on investment.

The present work seeks to contribute to this literature that investigates public investments by bringing empirical evidence to the existing relationship between Brazilian public investments and spending on public employees and inactive employees at the federal, state and municipal levels. For this, the work uses the econometric method ARDL to estimate the relationship between the variables that compose the empirical model presented in subsection 3.2. The Autoregressive Model with Distributed Lags – ARDL – has already been applied to analyze the most diverse economic problems involving time series. As can be seen in Yadav (2011) depending on the power of the unit root tests, different tests produce different results, thus Pesaran and Shin (1995) and

Pesaran et al. (1996, 2001) introduced a new and alternative method known as the Autoregressive Distributed Lag (ARDL) model of tests for cointegration. Cointegration tests are used to determine and examine the long or short-term relationships between various variables and such a model allows to analyze the cointegration relationship in a healthy way in the short and long term (Dirican and Canoz, 2017).

The ARDL approach is widely used due to its flexibility in considering variables with different degrees of integration (Humpe and McMillan, 2020). The ARDL bounds test has several econometric advantages over other cointegration tests, it is applicable when variables have mixed stationarity properties and are suitable for small amounts of data, providing better estimates for small samples (Németh and Durkó, 2020; Katrakilidis et al. Trachanas, 2012; Tursoy and Faisal, 2018). Furthermore, while conventional cointegration methods estimate long-term relationships within the context of a system of equations, the ARDL method employs only a single equation in reduced form (Duasa, 2007).

As explained in Murthy and Okunade (2016), although ARDL modeling does not require all variables included in the model to be integrated of order one - $I(1)$, the procedure will not work if the variables are statistically determined to be of order two - $I(2)$. The endogeneity problem does not arise in ARDL modeling when estimating the short-term and long-term coefficients simultaneously and with lagged dependent and explanatory variables.

In error correction modeling through ARDL, the cointegration procedure facilitates short-term and long-term causality and combines short-term dynamics with long-term equilibrium without losing long-term information (Shahbaz, Islam, and Butt, 2016). Furthermore, ARDL not only solves the problem of residual serial correlation but also solves the problem of endogenous regressors (Yadav, 2011). Section 3 presents the database and the econometric model used.

3. Methodology

3.1. Data

Given this brief introduction to execution and classification phases, a typical expense classified by nature acquires a numbering such as 4.4.90.51.00 (4.X.XX.XX – Capital Expenditure, X.4.XX.XX – Investment GND, XX90.XX – Modality of Direct Application and XXXX.51 – Works and Installations Expenditure Element). According to data available from the Finances of Brazil - FINBRA, the expense settled by the State of SP in 2019, code 4.4.90.51, was R\$ 2,884,019,898.21.

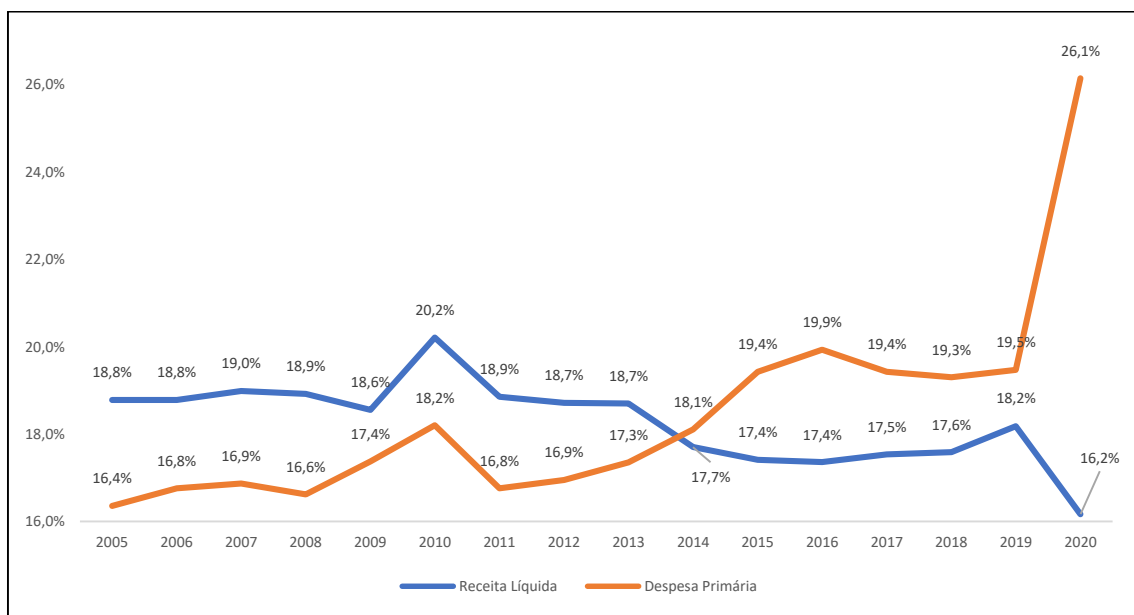
To measure investment expenditure data for the Union, the settled amount, GND 4-INV, from LOA – Execution Expenditure, available on the SigaBrasil portal, was used. Other data were collected from Finance Brazil - FINBRA.

Considering the expense of the states, in measuring the data for the preparation of this work, until 2012, the investment expenses settled and declared in the Budget Execution of the States were used. As of 2013, expenditures were used in the execution phase settled and classification 4.4.XX.XX, that is capital expenditures with an expense nature group - Investments - available in the Annual Accounts of the Accounting and Tax Information System of the Brazilian Public Sector.

For municipalities, investment data, as well as other types of municipal expenditures and revenues, are available in Finanças Brasil - FINBRA and in the municipal data platform repository, which follows the methodology of Santos et al (2020). The variables *INV* is public investment, *INA* is expending with civil employees inactive and *ACT* is expending with civil public employees active.

Brazil had two strong drops in GDP in the years 2015 and 2016. As it's possible to see in Figure 1, the Union has been strongly increasing expenditures on GDP. Since 2011, primary expenditure has been growing about GDP, reversing, in 2014, the primary surpluses that occurred consecutively in all other years, with 2020 - the year of the COVID19 pandemic - standing out. The Brazilian State has, therefore, been acting actively through an expansionist post-recession spending policy.

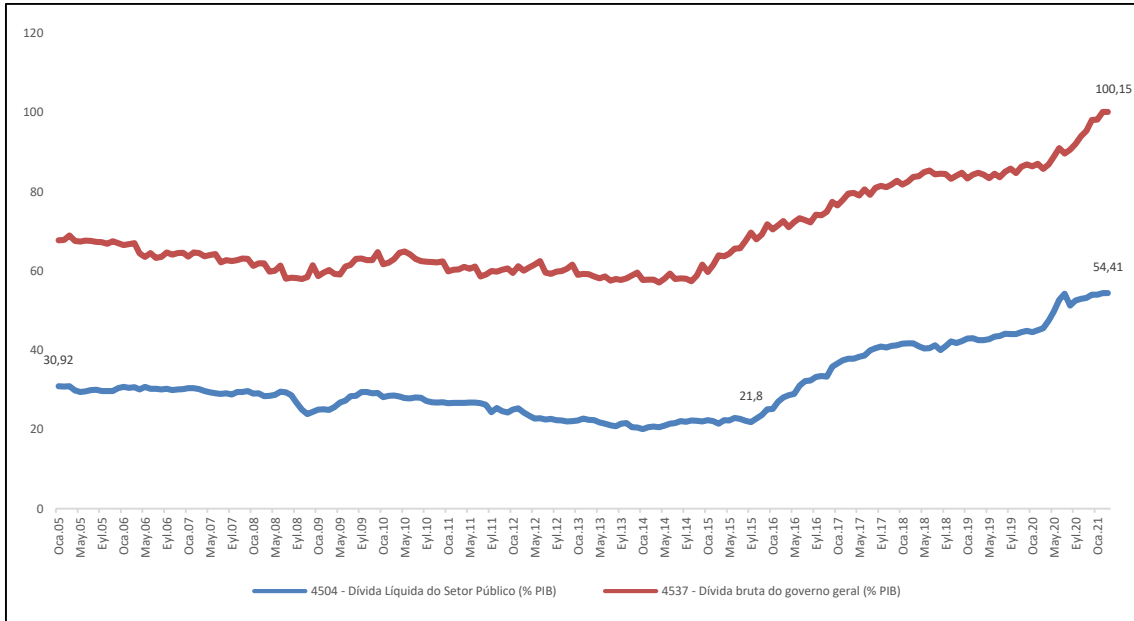
Figure 1. Net revenue and primary expenditure as a percentage of GDP



Source: Results of the Brazilian National Treasury (RTN), prepared by the authors.

As a result, in recent years, the net debt of the public sector about GDP has been growing strongly, reversing, in 2015, a slight downward trend, as can be seen in figure 2.

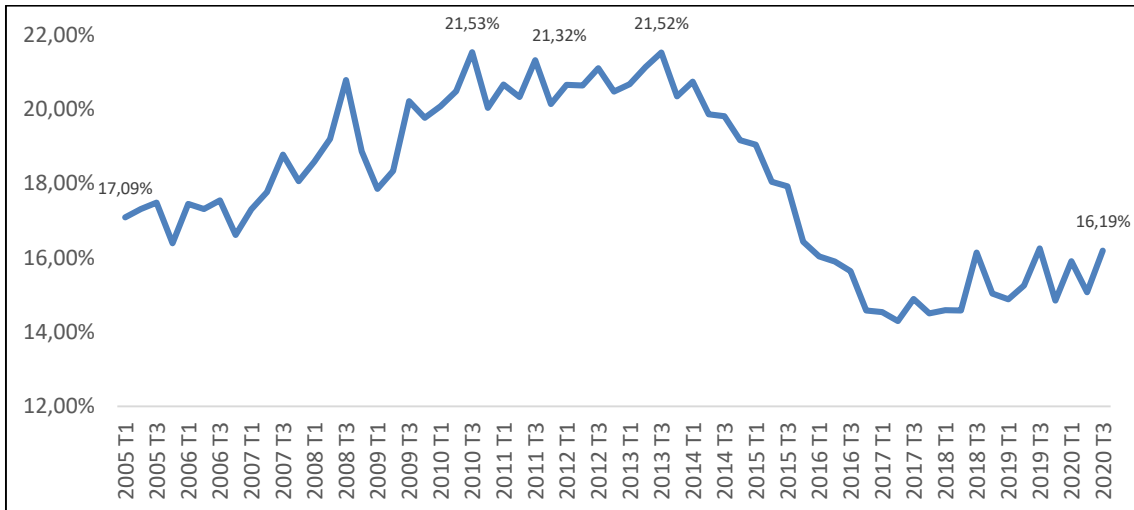
Figure 2. Public sector net debt (% of GDP)



Source: Open Data Portal of the Central Bank of Brazil, prepared by the authors.

However, this increase in spending and greater indebtedness in the Brazilian Public Sector has been accompanied by a strong retraction in the total investment rate (public + private sector) of GDP, as can be seen in Figure 3.

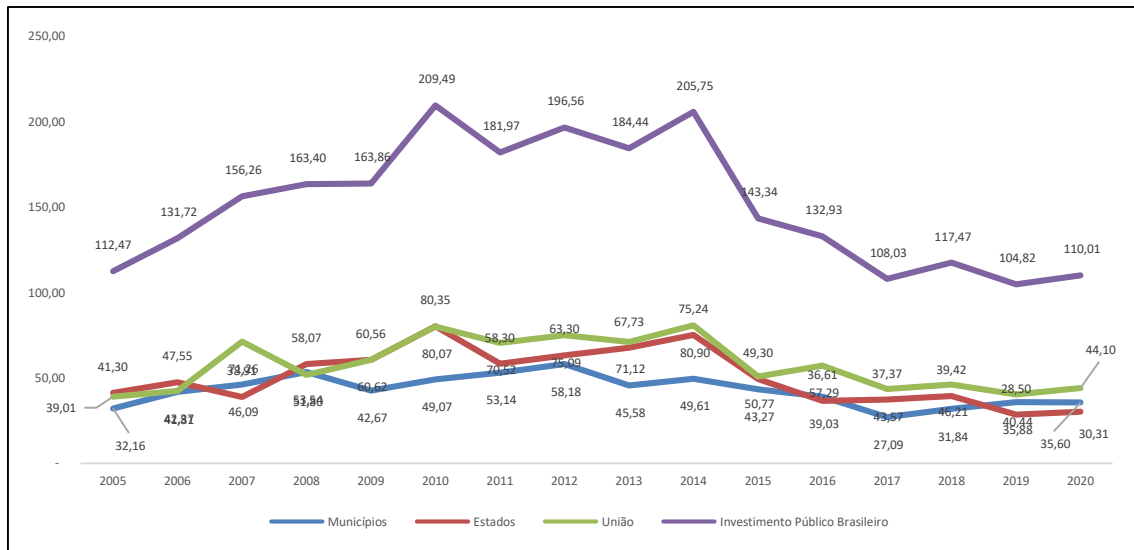
Figure 3. Nominal investment rate



Source: Open Data Portal of the Central Bank of Brazil, prepared by the Authors.

In absolute terms, with prices adjusted for inflation, it can be seen that today the three levels of government invest almost as much as they invested in 2005, as can be seen in figure 4.

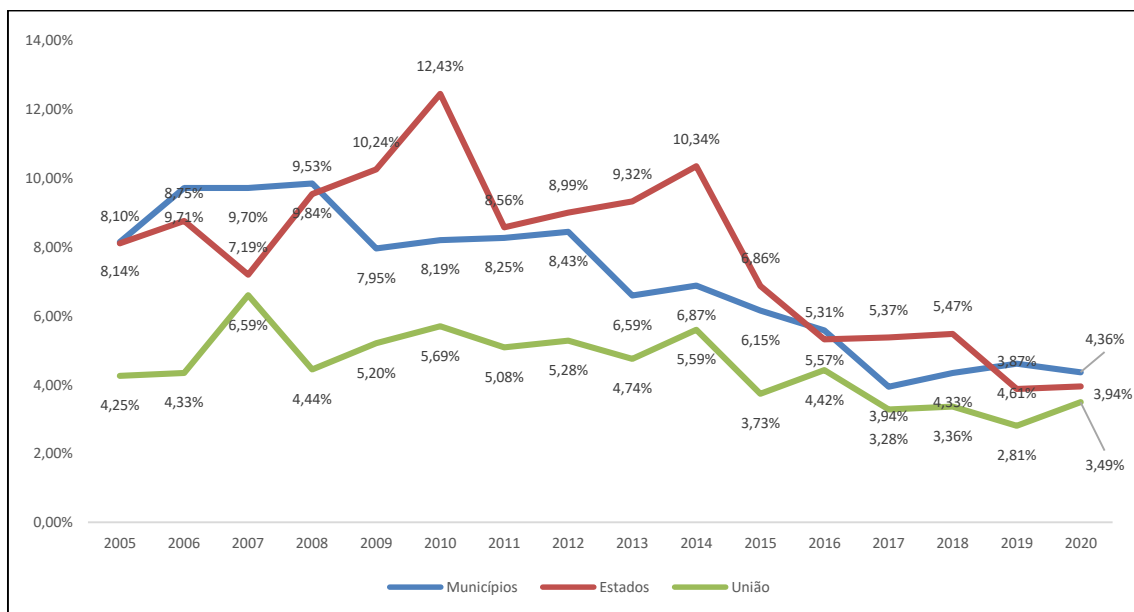
Figure 4. Total investments (in billions of reais from Feb/2021)



Source: LOA – Execution Expenses, EOE, RREO, FINBRA and Claudio et al (2020), prepared by the authors.

This drop occurs not only in absolute terms but also when comparing the proportion of expenditure on investments to the current net revenue of the Union, States and Municipalities. In 2005, the Union invested 4.25% of its Revenue. Today this percentage is lower, 3.49%, and continues to fall. The municipalities maintained certain stability, which led them to become, among the three, the entity that invests the most in net current revenue, 4.36%, as illustrated in Figure 5.

Figure 5. Total investments (in billions of reais from Feb/2021)

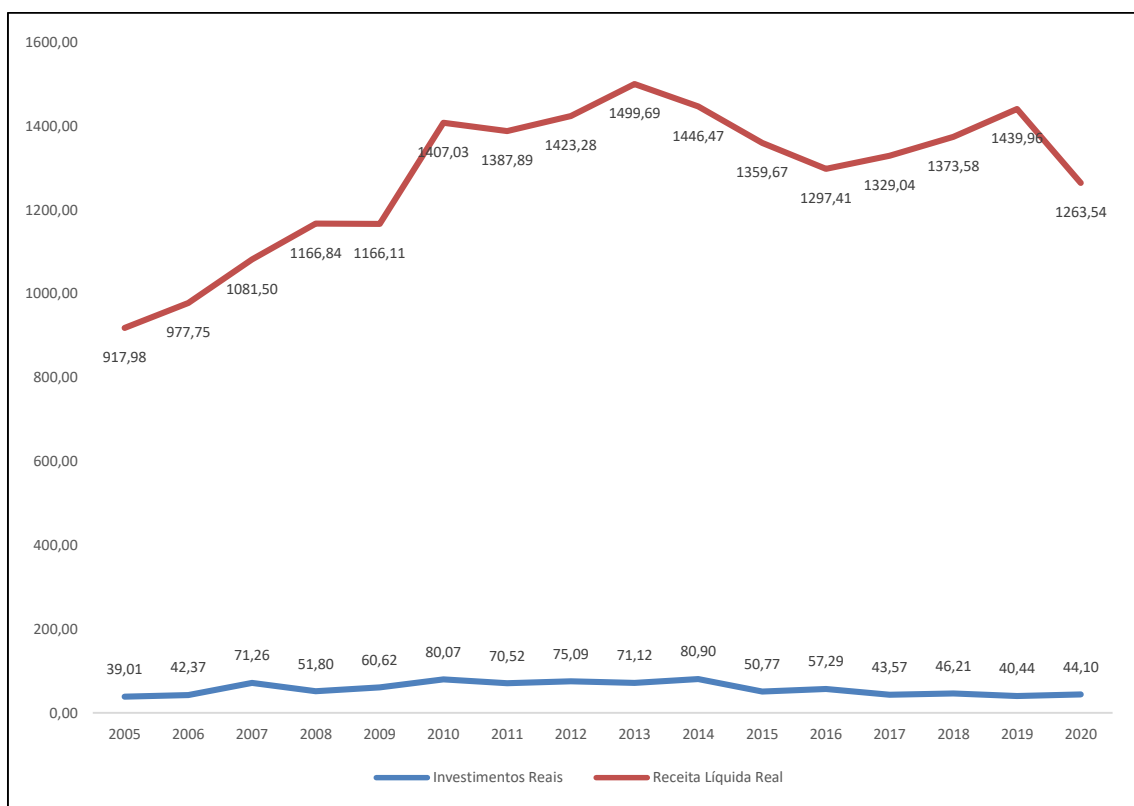


Source: LOA – Execution Expenditure, EOE, Result of the National Treasury of Brazil, RREO, FINBRA and Claudio et al (2020). Prepared by the authors.

3.1.1. Federal Government

By disaggregating the expenses, it is possible to analyze what happened in each federative entity and understand what happened with the main public accounting indicators. Initially, it is possible to see, from the graph below, that although the Federal Government's Net Revenue has been slightly recovering since 2016 - still below the amount collected in real values in 2013 and except for the pandemic year - the amounts spent on investments have been falling every year after years. It can be seen in figure 6.

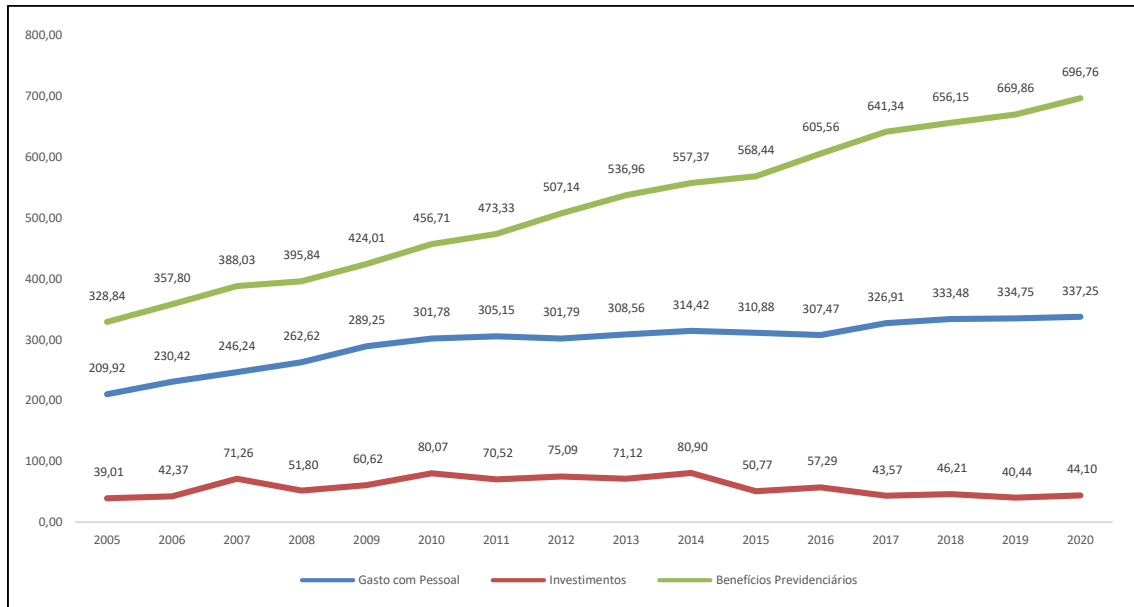
Figure 6. Federal Government net revenue and investments (billion reais in Feb/2021)



Source: Siga Brasil, Universo Loas – Execution Expenditure, settled expenses, GND4. Prepared by the authors

Adding other primary expenditures by the Federal Government, it is possible to see that expenditures on civil employees (active and inactive) increased 60% while social security benefits paid by the Social Security to private sector workers more than doubled from R\$328.84 billion to R\$ 696.76 billion, as seen in Figure 7.

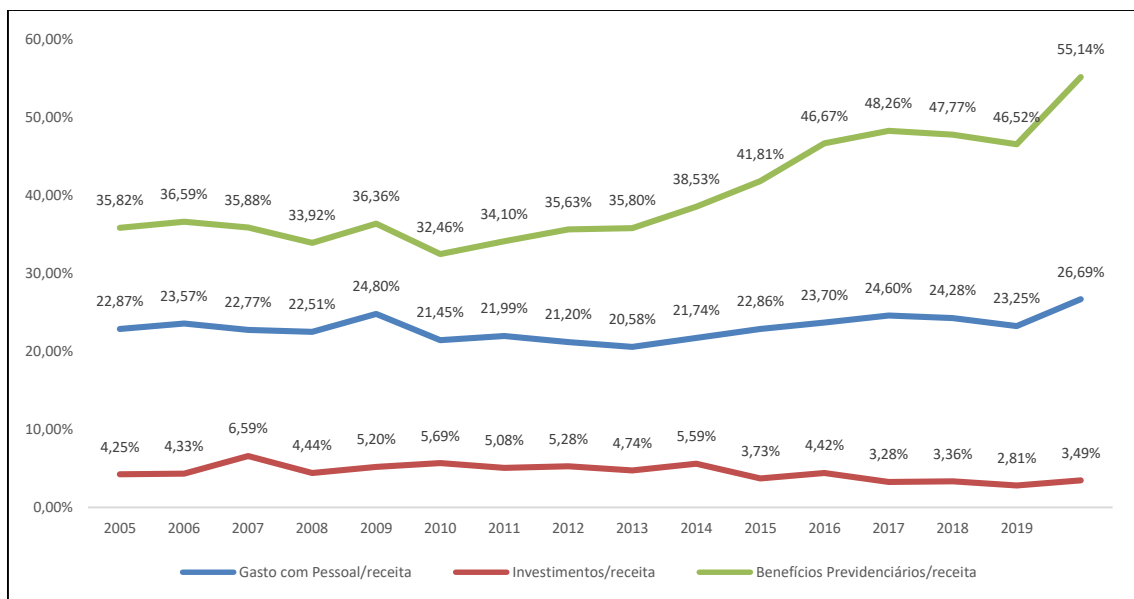
Figure 7. Income/expenses of the Federal Government (billion reais in Feb/2021)



Source: Result of the National Treasury of Brazil, FINBRA and prepared by the authors.

When analyzed about net revenue, expenditures on civil employees are stable - except for the year of the pandemic - while social security benefits rose from 35.82% to 55.14%, further compressing the margin of non-mandatory government expenditures and also compromising public investments. This can be seen in figure 8.

Figure 8. Expenditures about net revenue

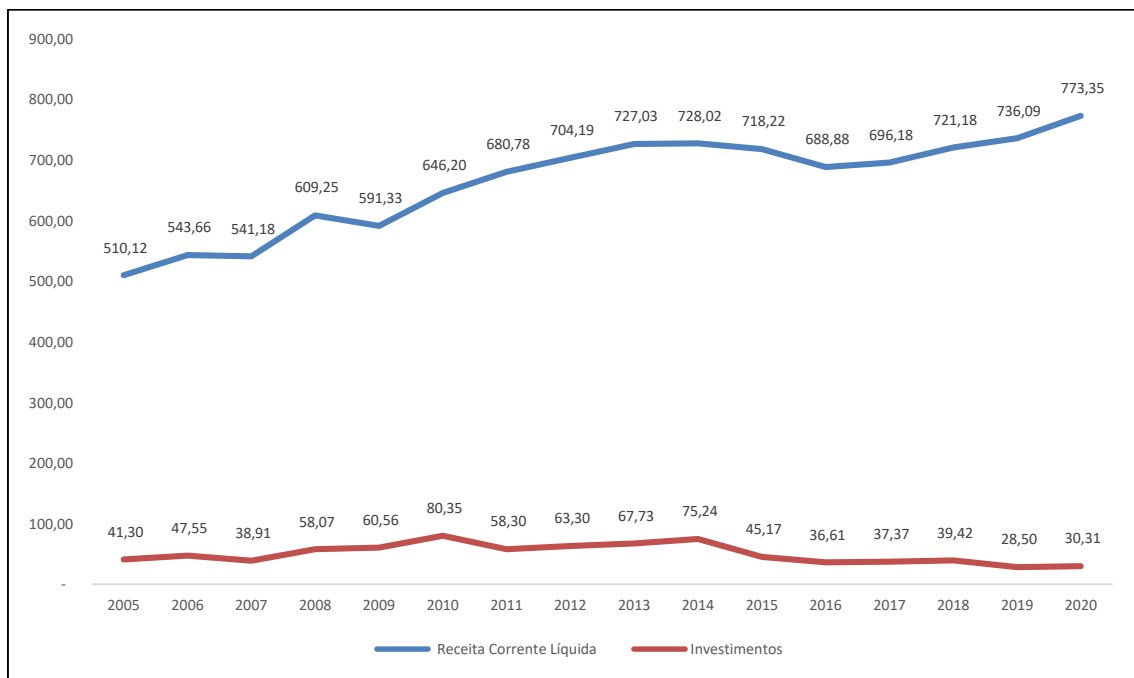


Source: Result of the National Treasury of Brazil, FINBRA and prepared by the authors.

3.1.2. Federation States

In the States of the Federation, the situation is very similar to what happens in the Union. The Net Current Revenue is already higher than the levels of 2014 even though investments have fallen from R\$ 75.24 billion in 2015 to R\$ 30.31 billion in only five years, as can be seen in Figure 9.

Figure 9. Net current revenue of the Federal States and their investments (in billions of reais from Feb/2021)

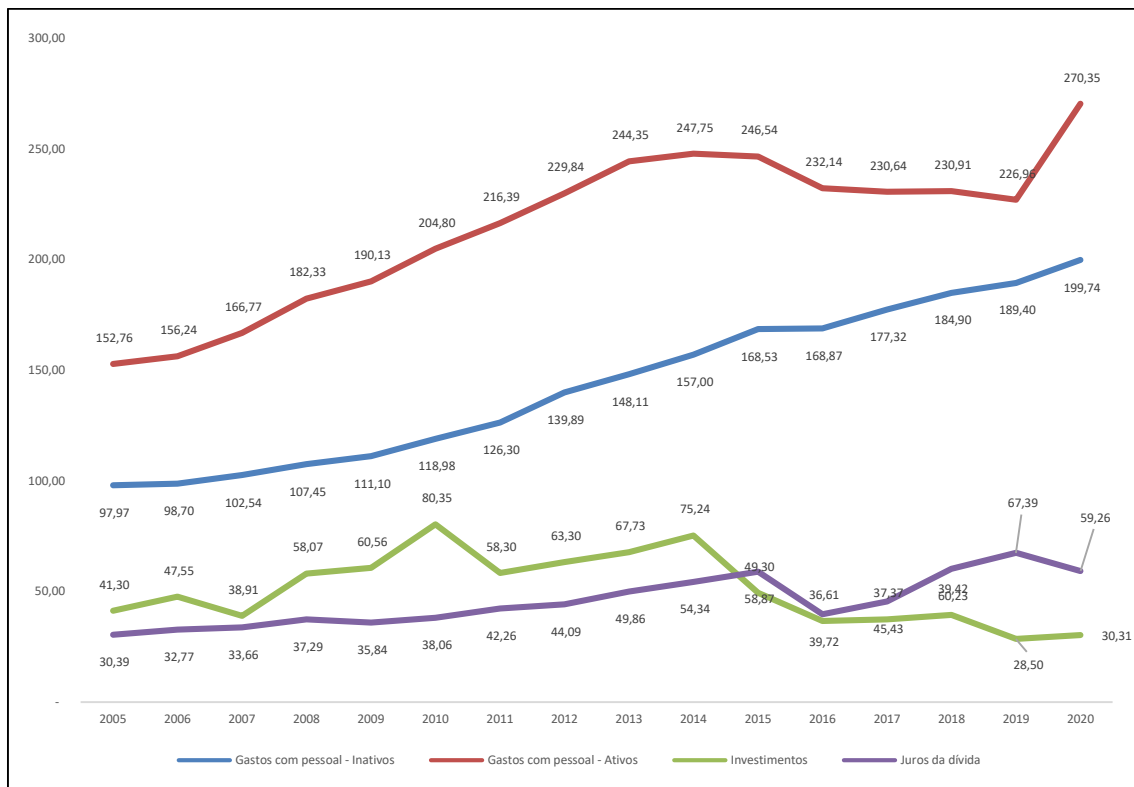


Source: EOE, RREO and FINBRA, prepared by the authors.

Analyzing the expenses broken down, it can be seen that spending on active civil employees reversed a strong rise that had been since 2007 and began to fall to 2012 levels. Once again, spending on inactive workers, which almost doubled in 2007, is noteworthy. There is also a clear tendency to exceed spending on active public employees, that is, soon the States of the Federation will be spending more on retired employees than on employees providing services to the population.

Spending on interest on state debts, the reason for recurring challenges by the States of the Federation in the Supreme Court against the Federal Government, doubled at real levels. In a closer look, the fall in investments in 2015 made the States, for the first time in the series, spend more resources on interest payments than on investments. This can be seen in Figure 10.

Figure 10. Spending by States of the Federation in billions of reais



Source: EOE, FINBRA and RREO. Elaborated by the authors.

Given the heterogeneity characteristic of the Brazilian federation, an analysis was carried out by Federation Units for the main categories of expenditure: investment and expenditure on personnel. Analyzing State by State, per capita expenditure - total expenditure divided by the State's population - with civil employees - active + inactive - grew in all States, while expenditure on investments declined in 25 of 27 states in the Federation, as can be seen by Table 1.

Table 1. Variation of expenditure on public employees and investment per capita

Variation Spent on employees				Variation Investment per capita			
SF	2006	2020	Variation	SF	2005	2020	Variation
MT	4,51	12,81	65%	AL	0,47	0,85	50%
TO	2,29	6,23	63%	MS	0,66	0,95	23%
AC	1,81	4,09	56%	BA	2,24	2,33	-1%
MS	4,10	9,02	55%	SP	7,47	6,89	-8%
GO	7,93	17,26	54%	PI	0,63	0,78	-11%
PE	8,05	17,34	54%	PB	0,58	0,38	-24%
PA	6,58	14,12	53%	MA	1,23	1,06	-30%
PI	3,00	6,38	53%	SC	1,37	1,31	-40%
MG	24,52	51,88	53%	RN	0,90	0,40	-42%
MA	4,60	9,63	52%	PA	2,06	2,35	-43%
PR	13,26	27,65	52%	PR	2,86	1,97	-49%
CE	6,07	12,50	51%	ES	1,53	1,19	-50%
SC	8,53	17,08	50%	CE	3,57	1,91	-50%
AM	4,64	9,08	49%	MT	1,18	0,97	-51%
BA	12,37	24,08	49%	RO	0,49	0,35	-51%
AL	3,23	6,14	47%	PE	1,37	0,72	-55%
RN	4,81	8,89	46%	RS	1,33	0,45	-55%
SE	3,16	5,74	45%	GO	0,84	0,69	-59%
RO	2,65	4,80	45%	DF	1,53	0,63	-63%
PB	4,35	7,74	44%	SE	0,59	0,30	-67%
ES	4,98	8,44	41%	AM	1,93	0,76	-70%
RS	18,95	31,52	40%	RJ	3,69	0,90	-74%
RJ	25,96	43,01	40%	MG	5,86	1,38	-75%
DF	8,45	13,44	37%	TO	1,34	0,38	-84%
SP	66,11	101,24	35%	AC	1,17	0,20	-90%
Total	254,94	470,09	46%	Total	46,90	30,09	-36%

Source: EOE, FINBRA and RREO, prepared by the authors.

It's also possible to notice that there is a strong variation between States when it comes to the percentage of investment spending on what is collected. The States of Pará and Ceará stand out from other units of the Federation, as can be seen in Table 2.

Table 2. Investments and Income

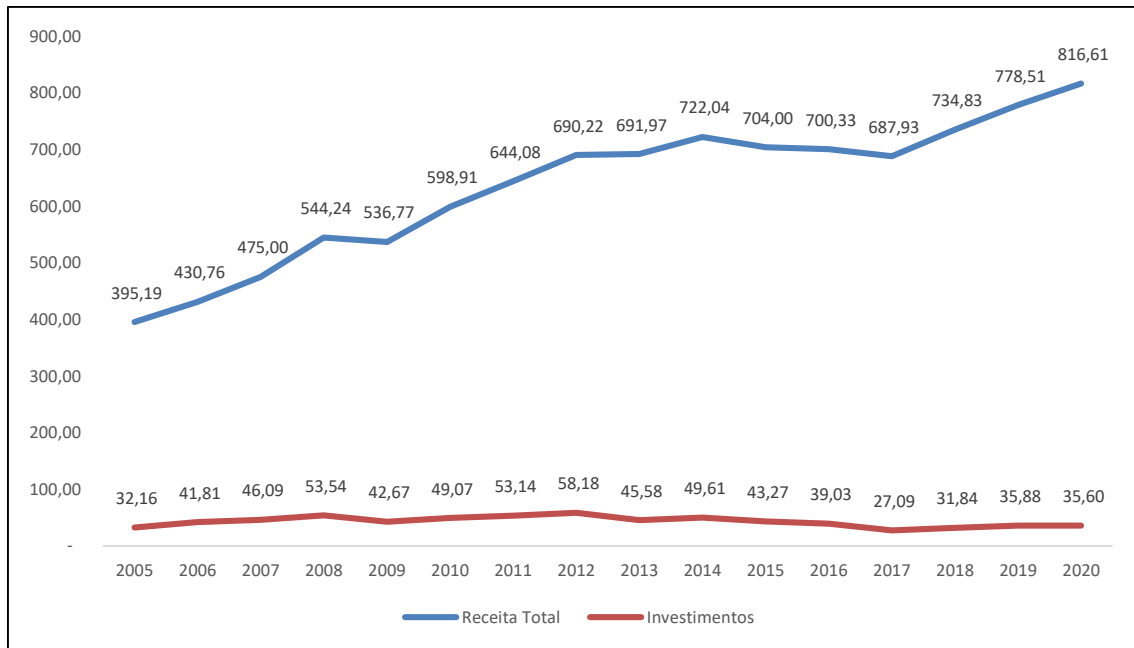
SF	Investments 2020	Income 2020	Investments/Income
PA	2,24	24,20	9,25%
CE	1,82	22,03	8,27%
AL	0,81	10,06	8,07%
ES	1,13	15,64	7,24%
MS	0,90	14,07	6,41%
PI	0,74	11,77	6,29%
MA	1,01	16,31	6,19%
BA	2,22	37,88	5,87%
PR	1,88	40,25	4,66%
SC	1,25	26,86	4,65%
MT	0,93	20,48	4,52%
AM	0,72	16,46	4,39%
SP	6,57	160,44	4,09%
TO	0,36	8,97	4,07%
RO	0,33	8,72	3,79%
RN	0,38	10,83	3,50%
AC	0,19	5,70	3,42%
SE	0,28	8,72	3,24%
PB	0,36	11,29	3,19%
PE	0,69	27,24	2,53%
GO	0,66	26,32	2,51%
DF	0,60	25,06	2,38%
RR	0,08	4,34	1,95%
AP	0,12	6,30	1,86%
MG	1,31	70,59	1,86%
RJ	0,86	59,50	1,44%
RS	0,43	42,07	1,02%

Source: EOE, FIBRA and RREO, prepared by the authors.

3.1.3. Municipalities

The municipalities have some characteristics that are different from the States of the Federation and the Federal Government in terms of Real Current Revenue and Investment. Even though the total revenue of the municipalities has almost tripled, the investments follow certain stability when compared to the Federal Government and the States of the Federation, as can be seen in Figure 11.

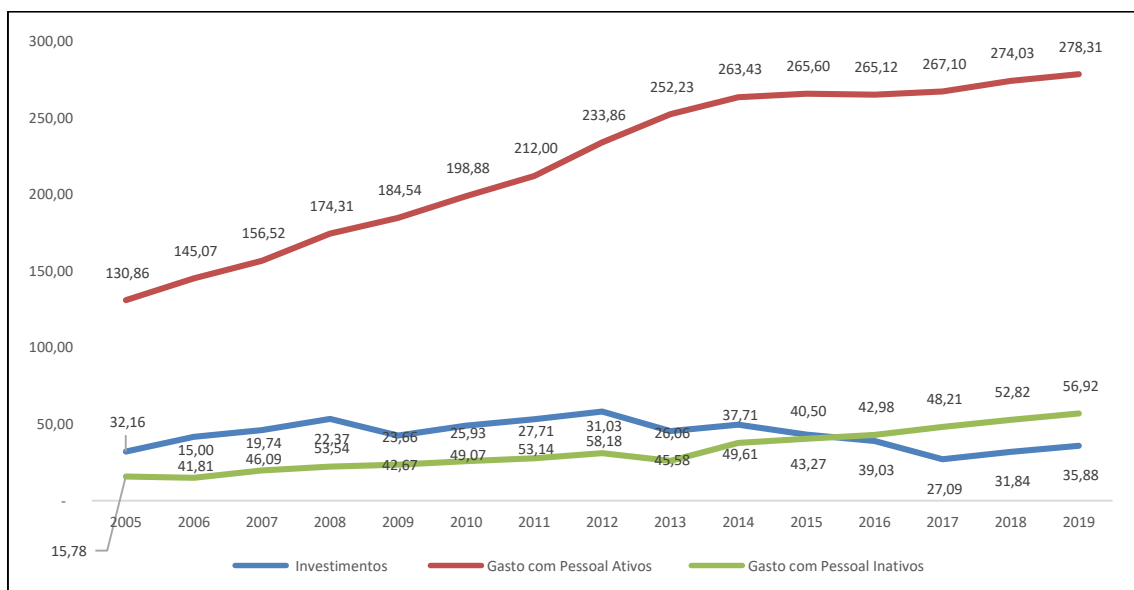
Figure 11. Current revenue and investment of municipalities (in billions of reais)



Source: Claudio et al (2020) and FINBRA. Prepared by the authors.

Analyzing the aggregate of expenditures on total civil employees - active and inactive, the municipalities seem to be in a situation of more fiscal control than the Federal Government and the States of the Federation, mainly in spending on inactive, as illustrated in Figure 12.

Figure 12. Municipal expenses (in billions of reais)



Source: Claudio et al (2020) and FINBRA. Prepared by the authors.

Although spending on inactive civil employees has grown by 260.07% in real terms (from BRL 15.78 billion to BRL 56.92 billion), it is only 17% of total expenditure on municipal personnel (little compared to 45% of the total expenditure on personnel in the States of the Federation). At first, this appears to be good news and an indicator of the fiscal prudence of the municipalities regarding other entities in the Federation. However, a closer look can see that almost 3000 municipalities still do not have their own Social Security System, so the municipal employees of these entities retired by the federal Social Security body. The Federal Government is responsible for guaranteeing these pensions. It is as if the municipalities were "exporting" their social security deficit to the Federal Government.

If we analyze only the capitals, municipalities with the power to hire civil employees with greater purchasing power and, therefore, with the need to implement their social security systems, we will see that spending on inactive employees is much higher than on active ones. Some capitals more than doubled spending on retirees in the period analyzed, as can be seen in Tables 3, 4 and 5.

Table 3. Municipal expenses with active civil employees (2005-2019)

Municipality	2005	2019	Variation
Campo Grande	1,05	1,64	57%
Salvador	1,50	2,20	47%
Porto Velho	0,51	0,76	47%
Teresina	0,87	1,22	40%
Palmas	0,45	0,56	25%
Goiânia	2,04	2,16	6%
Boa Vista	0,49	0,51	5%
Florianópolis	0,86	0,91	5%
Curitiba	2,30	2,42	5%
Fortaleza	2,63	2,75	5%
Maceió	0,94	0,93	4%
Rio Branco	0,36	0,36	-2%
São Luís	1,23	1,20	-3%
Recife	1,91	1,84	-4%
Macapá	0,43	0,41	-5%
João Pessoa	1,00	0,94	-6%
Natal	1,07	0,92	14%
Belo Horizonte	4,41	3,61	-18%
Rio de Janeiro	11,61	9,35	-19%
Belém	1,42	1,13	-20%
São Paulo	18,17	13,66	-25%
Aracaju	0,86	0,61	-28%
Porto Alegre	3,28	1,71	-48%
Vitória	1,40	0,70	-50%

Source: Claudio et al (2020) and FINBRA. Prepared by the authors.

Table 4. Expenditures of municipalities with inactive employees (2005-2019)

Municipality	2005	2019	Variation
Palmas	0,00	0,04	1161%
Rio Branco	0,01	0,04	466%
Campo Grande	0,13	0,44	243%
Cuiabá	0,08	0,26	215%
Porto Velho	0,04	0,11	198%
Goiânia	0,23	0,66	190%
Teresina	0,11	0,30	173%
Florianópolis	0,10	0,27	158%
São Paulo	4,35	10,37	138%
Boa Vista	0,01	0,03	101%
Curitiba	0,67	1,26	89%
Aracaju	0,17	0,31	88%
Fortaleza	0,51	0,95	88%
Manaus	0,19	0,35	87%
João Pessoa	0,18	0,26	48%
Natal	0,20	0,29	45%
Belo Horizonte	0,94	1,27	35%
São Luís	0,24	0,31	31%
Recife	0,46	0,58	27%
Vitória	0,22	0,27	23%
Macapá	0,04	0,05	12%
Porto Alegre	1,39	1,50	7%
Rio de Janeiro	5,49	5,60	2%
Belém	0,28	0,27	-3%
Salvador	0,82	0,60	-26%

Source: Claudio et al (2020) and FINBRA. Prepared by the authors.

Table 5. Municipal investments (2005-2019)

Municipality	2005	2019	Variation
Fortaleza	0,11	0,59	456%
Manaus	0,13	0,38	196%
Recife	0,13	0,39	193%
Teresina	0,10	0,25	154%
Belém	0,09	0,21	145%
Macapá	0,02	0,05	105%
Salvador	0,15	0,30	98%
Porto Velho	0,03	0,06	94%
Cuiabá	0,09	0,16	70%
São Paulo	1,32	2,23	69%
João Pessoa	0,05	0,07	56%
Florianópolis	0,08	0,12	48%
Rio Branco	0,05	0,06	13%
São Luís	0,09	0,10	12%
Campo Grande	0,18	0,17	-4%
Belo Horizonte	0,53	0,50	-5%
Aracaju	0,10	0,10	-6%
Palmas	0,08	0,05	-35%
Porto Alegre	0,23	0,14	-40%
Rio de Janeiro	1,22	0,71	-42%
Goiânia	0,16	0,09	-43%
Curitiba	0,21	0,11	-49%
Maceió	0,07	0,02	-64%
Vitória	0,28	0,09	-70%
Natal	0,10	0,03	-74%

Source: Claudio et al (2020) and FINBRA. Prepared by the authors.

As with the States of the Federation, it is also possible to carry out a ranking with the capitals with the highest investment margin about current revenue, with a strong emphasis on Boa Vista, in the State of Roraima, as shown in Table 6.

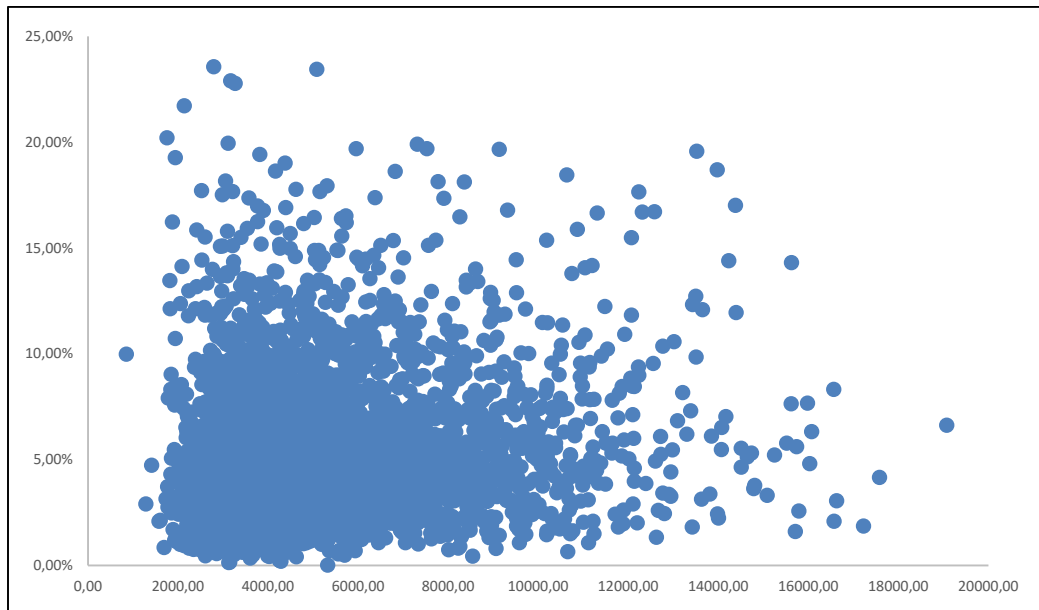
Table 6. Municipal ranking by investment margin

Municipality	Investment/Current Net Revenue
Boa Vista	8,35%
Teresina	7,80%
Recife	7,62%
Fortaleza	7,40%
Manaus	6,67%
Cuiabá	6,52%
Belém	6,17%
Rio Branco	5,41%
Macapá	5,22%
Florianópolis	4,86%
Aracaju	4,73%
Campo Grande	4,53%
Belo Horizonte	4,40%
Salvador	4,29%
Vitória	4,21%
Palmas	4,02%
São Paulo	3,62%
Porto Velho	3,40%
São Luís	2,97%
João Pessoa	2,94%
Rio De Janeiro	2,76%
Porto Alegre	1,99%
Goiânia	1,71%
Curitiba	1,59%
Natal	1,00%
Maceió	0,92%

Source: Claudio et al (2020) and FINBRA. Prepared by the authors.

Another curious fact is that municipalities with higher current per capita income - therefore richer municipalities - could enjoy greater scope for investments. Comparing the 2020 data and plotting it on a scatter plot it is clear that this correlation is not as strong. There are very poor municipalities that invest a large part of what they collect and very rich municipalities that invest below the average about what they collect, as can be seen in Figure 13.

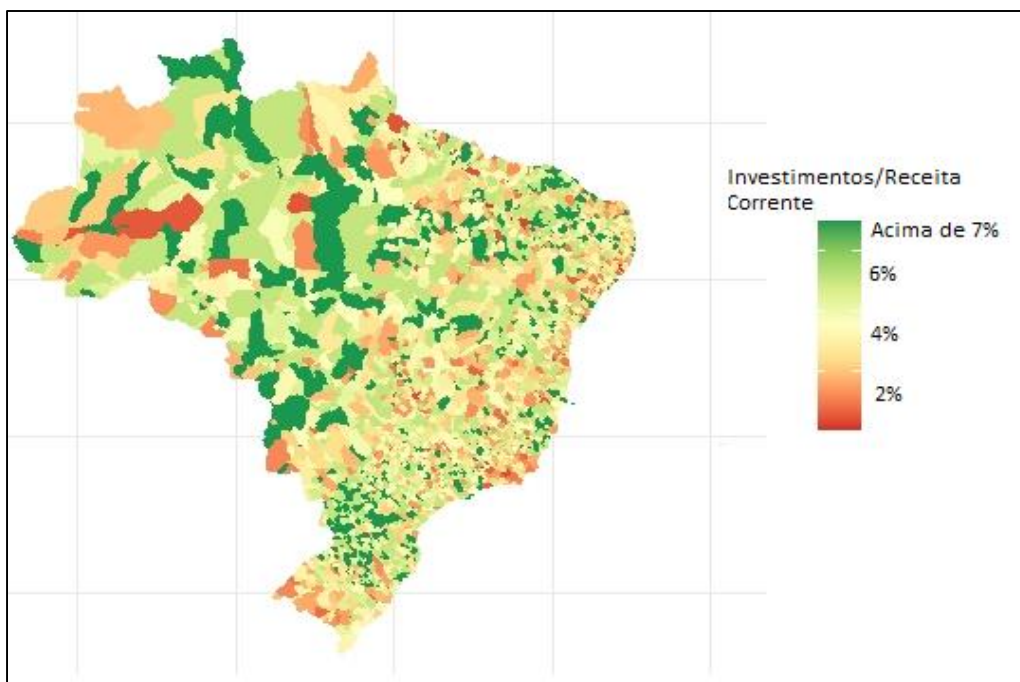
Figure 13. Correlation between investment and municipal per capita revenue



Source: Claudio et al (2020) and FINBRA. Elaborated by authors.

Analyzing in a regionalized way, it is also possible to notice that there is no tendency for municipalities in a given region to invest proportionally to what they collect more than municipalities in other regions of the country. From North to South, this percentage is also very heterogeneous, as can be seen in Figure 14.

Figure 14. Municipal investments



Source: FINBRA. Elaborated the authors.

3.2. Econometric Model – Autoregressive Distributed Lags

Data on public investments (INV), expenditure on retired workers (INA) and expenditure on active public employees (ACT) were consolidated so that we have three time series for the Brazilian federal government, three-time series for all 27 states of the Brazilian federation and three-time series for all 5568 Brazilian municipalities. To evaluate the impacts of the explanatory variables mentioned in the determination of public investment, the work uses the autoregressive model of distributed lags (ARDL). The details of the method can be seen below, as explained in Khalid et al. (2018).

The ARDL model was developed by Pesaran and Shin (1995, 1999), Pesaran et al. (1996) and Pesaran (1997), the model is estimated as:

$$\Delta INV_t = \alpha_0 + \sum \phi_i \Delta INV_{t-i} + \sum \theta_i \Delta INA_{t-i} + \sum \lambda_i \Delta ACT_{t-i} + \delta_1 INV_{t-1} + \delta_2 INA_{t-1} + \delta_3 ACT_{t-1} + v_t \quad (1)$$

where, Δ is the first difference operator. The first step is to estimate a long-term relationship – cointegration – between the variables. The null hypothesis for no cointegration between the variables in equation (1) is $H_0: \delta_1 = \delta_2 = \delta_3 = 0$, against the alternative hypothesis $H_1: \delta_1 \neq \delta_2 \neq \delta_3 \neq 0$. If the estimated value of the F statistic exceeds the critical value of the upper limit, the null hypothesis is rejected, in which a long-term relationship – cointegration – is established between the variables of the time series. If the F statistic is less than the critical value of the lower bound, the null hypothesis was not rejected. If the value of the estimated F statistic is between the lower limit and the upper limit, it cannot be inferred whether or not there is cointegration, since the integral degree of integration of the variable is unknown.

If there is evidence of cointegration – the long-term relationship of the variables – the long-term model for public investments is estimated as:

$$INV_t = \alpha_1 + \sum \phi_i INV_{t-i} + \sum \theta_i INA_{t-i} + \sum \partial_i ACT_{t-i} + \mu_t \quad (2)$$

In the last step, the specification of the ARDL model of short-term dynamics is derived by building an error correction model (ECM) for public investment as:

$$\Delta INV_t = \alpha_2 + \sum \phi_{2i} \Delta INV_{t-i} + \sum \theta_{2i} \Delta INA_{t-i} + \sum \partial_{2i} \Delta ACT_{t-i} + \psi ECM_{t-1} + \vartheta_t \quad (3)$$

where ECM_{t-1} is an error correction model that measures the speed of fit (ψ) in the direction of long-run equilibrium, it is the time taken by the dependent variable to converge to long-run equilibrium. Also, the ECM_{t-1} can explain the long-term causality between all the explanatory variables of public investment.

4. Results

4.1. Unit Root Tests

After performing the descriptive analysis exposed in section 3.2, the series had their logs taken. Even if the ARDL approach for cointegration is used regardless of whether the variables are stationary at level – I (0) - or at the first difference – I (1) - it is necessary to perform unit root tests to ensure that no series is being considered stationary in second difference – I (2), since the presence of a variable I (2) makes the F statistics computed to test the cointegrations invalid (Ibrahim, 2015).

To establish the order of integration of the series, the Augmented Dickey-Fuller - ADF unit root test was used. The results, presented in Table 07, show that all the series considered have a unit root. However, none of the series is integrated of order 2 – I(2), as they become stationary when we remove the first difference.

Table 7. ADF Unit Root Tests

Serie	Union	States	Municipalities
<i>INV</i>	-2.213	-1.41	-1.85
ΔINV	-5.66 ***	-4.40 ***	-4.38 ***
<i>INA</i>	-0.330	-0.961	-0.426
ΔINA	-3.52 ***	-5.14 ***	-4.99 ***
<i>ACT</i>	-2.194	-0.596	-1.25
ΔACT	-7.23 ***	-4.47 ***	-1.99 ***

Source: Elaborated by authors.

After verifying the stationarity of the series that has a unit root, we seek to choose the best models to be tested and for this we use the Akaike lag selection criterion (AIC). Considering the union's investments, the selected model contains a lag in the investment itself, with the other variables being considered only contemporaneously, that is, $p = (1,0,0)$. For the states, the selected model contains two lags in the investment itself, spending on inactive assets being considered contemporaneously and spending on assets with four lags, $p = (2,0,4)$. In the model for municipalities, the selected model has two lags in the investment itself, a lag in spending on inactive and spending on assets being considered contemporaneously, $p = (2,1,0)$.

4.2. Estimations

The results of the estimates for the investments of the Brazilian Federal government, states and municipalities are shown in Table 8. We present the short-term and long-term coefficients, Wald's *F* test and Pesaran's (2001) limit test, expressed through the *t* test.

Table 8. Estimations of the Public Investments

	<i>Dependent variable:</i>		
	<i>INV</i> of Union	<i>INV</i> of States	<i>INV</i> of Municipalities
	ARDL	ARDL	ARDL
ΔINV_{t-1}	-0.988143 *** (0.030900)	0.99211 *** (0.04024)	-0.96541 *** (0.05497)
INA_t	-1.072311 *** (0.092641)	1.09099 *** (0.04543)	1.25439 *** (0.09042)
ACT_t	1.051707 *** (0.028882)	-0.60070 ** (0.26880)	-0.32273 (0.32488)
<i>Const</i>	0.042650 *** (0.005821)	0.04151 *** (0.01097)	0.06182 *** (0.01062)
Observations	18	486	100.224
R ²	0.9983	0.9935	0.9861
Adjusted R ²	0.9978	0.9916	0.9820
Wald1s F Test	1946.6 ***	511.11 ***	236.94 ***
t test:	-31.979 ***	-24.655 ***	-17.561 ***
Inferior Limit I (0)	-3.43	-3.43	-3.43
Upper Limit I (1)	-4.99	-4.99	-4.99
Alternative hypothesis and null values for both tests:			
Possible Cointegration			
K	2	2	2
T	1000	1000	1000
LM Test	0.28694	0.21735	1.2667
Durbin-Watson Test	1.7362	1.5928	1.3985

Note: *p<0.1; **p<0.05; ***p<0.01

Source: Elaborated by authors.

As can be seen in Table 8, all dependent variables are significant and the estimated models for public investments of the Brazilian Union, States and Municipalities have cointegration with their expenditures with active public employees and inactive employees, which denotes a long-term relationship between these variables. for the three levels of government.

The Brazilian Federal Government ends up being the great guarantor of the Brazilian social security system, given that salaries of up to R\$ 7087.22 are guaranteed by the National Institute of Brazilian Social Security. Thus, as explained, the vast majority of Brazilian municipalities do not need to spend on inactive employees since their servers have their salaries guaranteed by the Federal Government as if the municipalities exported their social security deficit to the Union.

This makes the increase in spending on inactive workers in the federal government have a negative influence on the increase in public investment. Public investment is an expense that can be cut since spending on active public employees cannot be reduced due to the strong rigidity of the Brazilian civil service, where the dismissal of public employees is almost impossible.

As a large part of public spending by Brazilian States and Municipalities takes place to pay salaries and benefits to public employees, the increase in spending in this regard contributes to strangling the margin available for public investments. Brazil, from 2003 to 2012, went through a period of strong economic expansion and, therefore, expansion of the increase in the collection.

This increase in revenue was intended for a slight increase in investments, but mainly, expansion of spending on hiring new public employees and increases in their salaries. When these expansionist cycles end, the bill remains to be paid, given that, once again, these hired employees and now with higher salaries will compress the municipal or state budget for decades.

5. Conclusion

Despite its recognized importance, public investments in times of fiscal restriction, with the virtual impossibility of dismissing employees and express prohibition of salary reductions, end up being the preferred targets of budget cuts, given their non-mandatory character and long-term returns. Looking at the last few years, the fall in public investments in Brazil was expected, albeit less drastically. This is harmful because, on the demand side, the important fiscal multiplier is lost and, on the supply side, it deprives the possibility of breaking structural bottlenecks in an economy as dependent on infrastructure as Brazil's.

If, on the one hand, it is important and expected that more public investments take place, on the other hand, these gains cannot jeopardize fiscal responsibility under the risk of the action being counterproductive. This is not a discussion of the old fallacy of inflation versus economic growth, as if a country were doomed to stagnation if it opted for fiscal balance, or as if it were possible to disregard it to enable economic expansion, albeit with inflation. On the contrary, public investments are important, but reflections are also needed on how to improve the Brazilian State's public spending on what matters. The problem of the Brazilian State is structural. It is necessary to search for new strategies that do not conflict with fiscal responsibility, avoiding the risk of runaway inflation or fiscal dominance.

As shown in the work, Brazil has been adopting an expansionary fiscal policy both in absolute terms and as a percentage of GDP since the great crisis of 2015. In the current situation, the expansion of spending to ensure more investments would occur or through more indebtedness, monetary issuance, or tax increase, neither of which are


viable in the current Brazilian economic situation. To make such a delicate situation even more difficult, spending on inactive workers, both in the private and in the public sector, has been growing steadily in recent years, both due to the aging of the Brazilian population - combined with increasing life expectancy - and due to generous pension legislation.


The present work did not intend to enter into the difficult debate about the duty of the Brazilian State - or not - to stimulate public investment, adopt more expansionist monetary policies, increase its indebtedness, increase the tax burden, cut spending, carry out fiscal adjustments or propose changes to the current tax rules. The preoccupying situation of Brazilian public investment in the current situation was exposed. As a suggestion for future research, studies that can estimate future scenarios in public investment can be cited.


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

Peer Review: External independent.

Author Contributions:

[Claudiomar Maias Rolim Filho](#)  - Idea, Purpose, Planning and Design, Literature Search, Data Collection, Data Analysis and Discussion, Writing and Format, Final Approval and Responsibility, Overall Contribution - **34%**.

[Mathias Schneid Tessmann](#)  - Purpose, Planning and Design, Method, Data Analysis and Discussion, Writing and Format, Final Approval and Responsibility, Overall Contribution - **33%**.

[Alexandre Vasconcelos Lima](#)  - Purpose, Planning and Design, Method, Literature Search, Data Collection, Data Analysis and Discussion, Writing and Format, Final Approval and Responsibility, Overall Contribution - **33%**.

Conflict of Interest: The authors declared no conflict of interest.

Financial Disclosure: The authors declared that this study has received no financial support.

References

- Tanaka, S. (2020). "When Tax Incentives Drive Illicit Behavior: The Manipulation of Fuel Economy in The Automobile Industry". *Journal of Environmental Economics and Management*, 104, 102367.
- Yoo, S., & Yoshida, Y. (2019). "Consumer Preferences and Financial Incentives in The Japanese Automobile Industry". *Transport Policy*, 81, 220-229.
- Aschauer, D. A. (1989). "Is public expenditure productive?". *Journal of Monetary Economics*, Amsterdã, 23, 177-200.
- Bacchiocchi, E., Borghi, E., & Missale, A. (2011). "Public investment under fiscal constraints". *Fiscal studies*, 32(1), 11-42.

- Berg, A., Portillo, R., Yang, S. C. S., & Zanna, L. F. (2013). "Public investment in resource-abundant developing countries". *IMF Economic Review*, 61(1), 92-129.
- Biasoto JR, G. & Afonso, J.R.R. (2007). "Investimento público no Brasil: propostas para desatar o nó". *Novos estudos CEBRAP*, São Paulo, 77, 7-26.
- Bredow, S.M.S. (2020). Investimento Público e Privado no Brasil: Uma investigação sobre a relação de complementaridade. Tese (Doutorado em Economia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Duasa, J. (2007). "Determinants of Malaysian Trade Balance: An ARDL Bound Testing Approach". *Global Economic Review: Perspectives on East Asian Economies and Industries*, 3(1), 89-102.
- Easterly, W., Irwin, T., & Servén, L. (2008). "Walking up the down escalator: Public investment and fiscal stability". *The World Bank Research Observer*, 23(1), 37-56.
- EOE - Execução Orçamentária dos Estados e do Distrito Federal: Banco de Dados. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/>. Acesso em 24 mar. 2021
- Faguet, J. P. (2008). "Decentralisation's effects on public investment: evidence and policy lessons from Bolivia and Colombia". *The Journal of Development Studies*, 44(8), 1100-1121.
- FINBRA – Finanças do Brasil: Banco de Dados. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- Fiva, J. H., & Natvik, G. J. (2013). "Do re-election probabilities influence public investment?". *Public Choice*, 157(1), 305-331.
- Giambiagi, F. & Horta, G.T.N. (2019). "O teto do gasto público: mudar para preservar". *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*, Rio de Janeiro.
- Gomes, K. R. (2015). Moeda, incerteza e o sistema financeiro na economia: princípios para uma abordagem regulatória de inspiração keynesiana. 2015. Tese (Doutorado em Economia) – Programa de Pós-Graduação em Economia, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de Brasília, Brasília.
- Grigoli, F., & Mills, Z. (2014). "Institutions and public investment: an empirical analysis". *Economics of Governance*, 15(2), 131-153.
- Ibrahim, M. H. (2015). "Oil and food prices in Malaysia: a nonlinear ARDL analysis". *Agricultural Economics*, 3(2), <https://doi.org/10.1186/s40100-014-0020-3>.
- Izquierdo, A., Lama, R. E., Medina, J. P., Puig, J. P., Riera-Crichton, D., Vegh, C. A., & Vuletin, G. (2019). "Is the public investment multiplier higher in developing countries? An empirical investigation" (No. w26478). National Bureau of Economic Research.
- Kahn, T., & Zimbalist, Z. (2022). "Public investment versus government consumption: how FDI shocks shape the composition of subnational spending in Mexico". *Review of International Political Economy*, 29(2), 502-537.
- Khalid, N., Hamidi, H. N. A., Thinagar, S. & Marwan, N. F. (2018). "Crude Palm Oil Price Forecasting in Malaysia: An Econometric Approach". *Jurnal Ekonomi Malaysia*, 52(3).
- Lima, D.V. & Aquino, A.C.B. (2019). "Resiliência – financeira de fundos de regimes próprios de previdência em municípios". *Revista Contabilidade & Finanças*, São Paulo, 81, 425-445.

- LOA (Lei Orçamentária Anual) Execução: banco de dados. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>
- Marinescu, A. C., Spanulescu, G. A., Craiu, M. A. & Noica, R. (2019). "Determinants of Public Investment In European Union Countries". *Economic Computation & Economic Cybernetics Studies & Research*, 53(4), 23-40.
- Medeiros, C. A. (2015). "Inserção externa, crescimento e padrões de consumo na economia brasileira". Brasília: IPEA.
- Mehrotra, A. & Väililä, T. (2006). "Public investment in Europe: evolution and determinants in perspective", *Fiscal Studies*, 27(4), 443-471.
- Mendes, M. (2014). "Por que o Brasil cresce pouco? Desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro", *Elsevier Brasil*.
- Murthy, V. N. R. & Okunade, A. A. (2016). "Determinants of U.S. health expenditure: Evidence from autoregressive distributed lag (ARDL) approach to cointegration", *Economic Modelling*, 59, 67-73.
- Ncanywa, T. & Masoga, M. M. (2018). "Can public debt stimulate public investment and economic growth in South Africa?". *Cogent Economics & Finance*, 6(1), 1516483.
- Pesaran, H. M. (1997). "The Role of Economic Theory in Modelling The Long-Run". *Economic Journal*, 107: 178191.
- Pesaran, H. M. & Shin, Y. (1999). "Autoregressive Distributed Lag Modelling Approach to Cointegration Analysis", In: S. Storm (Ed.) *Econometrics and Economic Theory in the 20th Century: The Ragnar Frisch Centennial Symposium*, chapter 11 (Cambridge: Cambridge University Press).
- Pesaran, M. H., Shin, Y. & Smith, R. J. (1996). "Testing for the Existence of a Long-run Relationship, Cambridge Working Papers in Economics 9622". Faculty of Economics, University of Cambridge.
- 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.
- Pesaran, M. H. & Shin, Y. (1995). "An Autoregressive Distributed Lag Modelling Approach to Cointegration Analysis". Cambridge Working Papers in Economics 9514, Faculty of Economics, University of Cambridge.
- Petrović, P., Arsić, M., & Nojković, A. (2021). "Increasing public investment can be an effective policy in bad times: Evidence from emerging EU economies". *Economic modelling*, 94, 580-597.
- Orair, R. (2016). "O Investimento público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal. Textos para discussão", IPEA - Rio de Janeiro, 2215.
- Orair, R. O. & Siqueira, F. F. (2018). "Investimento público no Brasil e suas relações com ciclo econômico e regime fiscal". *Economia e Sociedade*, Campinas, 3(64), 939-969.
- Portal de Dados Abertos do Banco Central: Banco de dados. Disponível em: <https://dadosabertos.bcb.gov.br/>. Acesso em 16 mar. 2021.

- Ramirez, M. D. (1998). "Does public investment enhance productivity growth in Mexico? A cointegration analysis". *Eastern Economic Journal*, 24(1), 63-82.
- Ramirez, M. D. & Nazmi, N. (2003). "Public investment and economic growth in Latin America: An empirical test". *Review of Development Economics*, 7(1), 115-126.
- Secretaria Do Tesouro Nacional. (2018). Manual de contabilidade aplicada ao setor público (MCASP).
- Rocha, C.H. & Teixeira, J.R. (1996). "Complementaridade versus substituição entre investimento público e privado na economia brasileira: 1965-90", *Revista brasileira de economia*, 50(3), 378-384.
- Reis, C.F.B. (2008). "Investimento público e desenvolvimento econômico: análise aplicada ao Brasil entre 1950 e 2006, com base em uma perspectiva teórica keynesiana e estruturalista". *Revista de economia heterodoxa*, Rio de Janeiro, nº. 10.
- Santos, C.H. et al. (2017). "Crescimento dos gastos com pessoal ativo e inativo dos estados brasileiros entre 2006–2016", Nota Técnica nº 37, Ipea - Brasília.
- Santos, C.H. et al. (2020). "Estimativas anuais da arrecadação tributária e das receitas totais dos municípios brasileiros entre 2003 e 2019", Nota Técnica nº 48, Ipea - Brasília.
- Resultado Do Tesouro Nacional – Série Histórica. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/resultado-do-tesouro-nacional/resource/527ccdb1-3059-42f3-bf23-b5e3ab4c6dc6>. Acesso em: 15 mar. 2021.
- Shahbaz, M., Islam, F. & Butt, M. S. (2016). "Finance–Growth–Energy Nexus and the Role of Agriculture and Modern Sectors: Evidence from ARDL Bounds Test Approach to Cointegration in Pakistan", *Global Business Review*, 17(5), 1–23.
- RREO – Relatório Resumido da Execução Orçamentária: banco de dados. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/>. Acesso em: 23 mar. 2021.
- Taylor, L. (2009). *Reconstructing Macroeconomics: Structuralist Proposals and Critiques of the Mainstream*. Cambridge: Harvard University Press.
- Tursoy, T. & Faisal, F. (2018). "The impact of gold and crude oil prices on stock market in Turkey: Empirical evidences from ARDL bounds test and combined cointegration", *Resources Policy*, 55, 49-54.
- Yadav, I. S. (2011). "Macroeconomic relationship in India: ARDL evidence on cointegration and causality", *Journal of Quantitative Economics*, 9(1), 156-168.



Tam Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Türkiye’de Adalet Hizmetlerinin Toplumsal Algısı: Ampirik Bir Çalışma

İhsan Cemil Demir¹

Nagihan Erdal²

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 27.04.2022

Düzeltilme : 24.06.2022

Kabul : 21.07.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %11

JEL Kodu:

H41, H10, A14

Anahtar Kelimeler:

Adalet Hizmetleri, Tam Kamusal Mal ve Hizmet, Yarı Kamusal Mal ve Hizmet, Toplumsal Algı

Ö Z

Tam kamusal mal ve hizmetler; faydasının tüm topluma yayıldığı ve bu faydanın bireyler arasında bölünemediği, tüketiminden hiç kimsenin dışlanmadığı, tüketiminde rekabetin olmadığı, arzının siyasi süreç içerisinde şekillendiği, finansmanının vergilerle sağlandığı ve üretiminin devlet tarafından gerçekleştirildiği mal ve hizmetlerdir. Devletin temel fonksiyonlarından biri olarak adalet hizmetleri taşıdığı nitelikler itibarıyla tam kamusal mal ve hizmetlerden birisidir. Literatürde adalet hizmetleri genel olarak tam kamusal mal ve hizmet olarak kabul edilse de adalet hizmetlerini yarı kamusal mal ve hizmet olarak kabul eden görüşler de mevcuttur.

Uygulanan kamusal hizmetlerde devletin başarısını belirleyen en önemli ölçütlerden biri; o kamusal hizmetin toplum tarafından nasıl algılandığıdır. Bu çalışma Türkiye genelinde adalet hizmetlerinin toplumsal algısını belirlemek amacıyla yapılmıştır. Çalışmada öncelikle ölçeği tarafımızdan oluşturulan anket yardımıyla adalet hizmetlerinin toplum tarafından tam kamusal mal ve hizmet olarak mı, yarı kamusal mal ve hizmet olarak mı algılandığı hususu araştırılmıştır. Adalet hizmetlerinin toplumsal algısını etkileyen değişkenleri belirlemek amacıyla da bir dizi regresyon analizi yapılmıştır. Analiz sonuçlarına göre; adalet hizmetleri daha ziyade tam kamusal mal ve hizmet olarak algılanmaktadır. Bu algıyı etki eden faktörler ise; yaşanan yer, adil yargılanma, makul sürede çözümlenme, devletin temel fonksiyonu, yararlanma, memnuniyet, adalet ve güven hissi, sadece toplumsal fayda ile hem bireysel hem toplumsal fayda olarak tespit edilmiştir.

Citation: Demir, İ. C. & Erdal, N. (2022). “Tam Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Türkiye’de Adalet Hizmetlerinin Toplumsal Algısı: Ampirik Bir Çalışma”. *International Journal of Public Finance*, 7(2), 367-384. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1110025>

* This study was presented as a summary paper at the 35th International Public Finance Conference on 14-17 October 2021.

¹ Prof. PhD., Afyon Kocatepe University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4756-0617>, icdemir@aku.edu.tr

² 100/2000 CoHE PhD Scholars, Afyon Kocatepe University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3422-1373>, nagihanerdal@hotmail.com

Social Perception of Justice Services in Turkey as a Pure Public Goods and Service: An Empirical Study

ARTICLE INFO

Submitted : 27.04.2022

Revised : 24.06.2022

Accepted : 21.07.2022

Available : 29.12.2022

iThenticate similarity score: 11%

JEL Codes:

H41, H10, A14

Keywords:

Justice Services, Pure Public Goods and Services, Semi Public Goods and Services, Social Perception

ABSTRACT

Pure public goods and services are goods and services in which the benefit is spread to the whole society and this benefit cannot be divided among individuals, no one can be excluded from its consumption, there is no competition in consumption, their supply is shaped within the political process, their financing is provided by taxes and goods and services produced by the state. As one of the basic functions of the state, justice services are one of the pure public goods and services in terms of their qualities. Although justice services are generally accepted as full public goods and services in the literature, there are also opinions that consider justice services as semi-public goods and services.

One of the most important criteria determining the success of the state in public services; it is how the public service is perceived by the society. This study was conducted to determine the social perception of justice services in Turkey. In the study, first of all, with the help of the questionnaire, the scale of which was created by us, it was investigated whether the justice services are perceived by the society as pure public goods and services or as semi-public goods and services. A series of regression analyzes were also conducted in order to determine the variables that affect the social perception of the justice services. According to the analysis results; justice services are perceived as pure public goods and services. The factors affecting this perception are; place of residence, fair trial, resolution in a reasonable time, basic function of the state, benefit, satisfaction, sense of justice and trust, only social benefit and both individual and social benefit.

1. Giriş

Adalet hizmetleri, toplumun ortak ihtiyaçlarından biri olan adalet ihtiyacının karşılanması amacıyla yürütülen devletin en temel fonksiyonlarından biridir. Kamusal bir hizmet kapsamında değerlendirilen adalet hizmetleri mahkemeler ve diğer kurumlar tarafından sunulmaktadır. Adalet hizmetleri; faydası bölünemeyen, tüketiminden hiç kimsenin dışlanmadığı, tüketiminde rekabetin söz konusu olmadığı, arzının siyasal süreç içerisinde belirlendiği, hizmetin devlet tarafından gerçekleştirildiği ve finansmanının çoğunlukla vergilerle sağlandığı şeklindeki tam kamusal mal ve hizmetlerin niteliklerini taşımaktadır.

Ancak adalet hizmetleri tam kamusal mal ve hizmetlerin özelliklerinin çoğunu taşısa da bazı kişilere bireysel fayda sağlaması nedeniyle literatürde adalet hizmetleri bazı kişilere bireysel fayda sağlayan mal ve hizmetler kapsamında da değerlendirilebilmektedir. Bazı bireyler adalet hizmetlerinden doğrudan faydalanmazken, bazı bireylerin de bu hizmetlerden sürekli faydalanarak özel menfaat elde etmesi ve adalet hizmetlerinden yararlananlardan yargı giderlerinin tahsil edilmesi adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olma özelliğine engel olup olmadığı

konusunda literatürde farklı yaklaşımlar bulunsa da adalet hizmetleri çoğunlukla tam kamusal mal ve hizmet olarak kabul edilmektedir.

Literatürde adalet hizmetlerinin toplumsal algısına yönelik Türkiye özelinde yapılmış ampirik bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu çalışmamız ile adalet hizmetlerine ilişkin toplumsal algıyı ve etkileyen faktörleri belirleyip literatüre katkı sağlama amacı güdülmüştür.

Çalışmanın birinci bölümünde tam kamusal mal ve hizmetler, yarı kamusal mal ve hizmetler, adalet hizmetlerinin özellikleri ve adalet hizmetlerinin fiziki, personel ve teknik altyapısı ele alınarak konunun teorik çerçevesi oluşturulmuştur. İkinci bölümde ise Türkiye genelinde 385 kişiye yüz yüze ve e-anket yöntemi uygulanarak tarafımızca toplanmış olan veriler çeşitli istatistiksel analizlere tabi tutularak konunun ampirik çerçevesi ele alınmıştır.

2. Tam Kamusal ve Hizmetler

Kamusal mal kavramını ilk kez teorik yönden açıklığa kavuşturan P. A. Samuelson’dur. Samuelson’a göre mal ve hizmetlerin bireylere sağladığı fayda bölünebiliyorsa özel mal olarak nitelendirilip piyasa ekonomisi tarafından üretilirken bazı mal ve hizmetlerin sağladıkları fayda bireyler arasında bölünemez ancak toplumun istifadesine sunulabilir. Bu tür mal ve hizmetler ise kamusal mal olarak nitelendirilip kamu ekonomisi tarafından üretilmektedir (Nadaroğlu, 1998: 49).

Tam kamusal mal ve hizmetler, faydasının bütün topluma ait olduğu mal ve hizmetler olarak; faydasının bölünemediği, tüketiminde rekabetin olmadığı, faydasından hiç kimsenin mahrum edilemediği ve bu niteliklerinden dolayı devlet tarafından üretilmesi gereken mal ve hizmetlerdir (Pehlivan, 2014: 40). Literatürde bu tür mal ve hizmetler için tam kamusal mal, pür kamusal mal, mutlak kamusal mal, bölünemeyen mal gibi ifadeler kullanılmaktadır (Demir, 2017: 24).

Tam kamusal mal ve hizmetler tüm topluma fayda sağlamaktadır. Bu tür mal ve hizmetlerin faydası herkes tarafından hissedilse bile bireylere olan faydalarını ölçmek mümkün değildir (Akdoğan, 2011: 42). Özel mal ve hizmetlerdeki fayda maliyet ilişkisinin tam kamusal mal ve hizmetlerde uygulanamaması bu tür mal ve hizmetlerin faydasının bölünemezliğinin temel nedenini oluşturmaktadır. Örneğin adalet ve diplomasi hizmetlerinden ya da sınırda nöbet tutan bir askerden bireylerin ne ölçüde fayda sağladığını net olarak belirlemek mümkün değildir (Demir, 2017: 25). Bu durum tam kamusal mal ve hizmetlerin teknik olarak bölünemezliği özelliği nedeniyle faydalarını da ölçmenin imkansız olduğunu göstermektedir.

Tam kamusal mal ve hizmetlerin faydasından kimse dışlanamaz ya da mahrum bırakılamaz. Kişisel ihtiyaçlara yönelik mal ve hizmetleri bedel ödeyene sunup bedel ödemeyeni bu mal veya hizmetin faydasından mahrum bırakmak mümkünken, tam kamusal mal ve hizmetlerde bu durum söz konusu değildir. Çünkü tam kamusal mal ve

hizmetlerin faydasından herhangi bir kesimin dışlanması toplumun tamamının dışlanması anlamına gelmektedir. Bu yüzden tam kamusal mal ve hizmetlerin finansmanına katılmayanlar bile bu mal veya hizmetlerden yararlanma imkanı elde etmektedir (Pehlivan, 2014: 41). Tam kamusal mal ve hizmetlerde sağlanan fayda bireysel olarak ölçülemediği için sağlanan fayda ile o mal veya hizmetin bedelini ödeme arasında ilişki bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu tür mal ve hizmetlerin tüketiminden hiç kimse alıkonulamamaktadır.

Tam kamusal mal ve hizmetlerden herkesin faydalanması, hiç kimsenin bu mal veya hizmetlerin kullanımının dışında bırakılmaması ve bu mal veya hizmetlerin kullanımının mal veya hizmet miktarında azalmaya yol açmaması kamu ekonomisinde bedavacılık sorununa neden olmaktadır (Çaşkurlu & Arslan, 2017: 95). Tam kamusal mal ve hizmetlerin söz edilen özelliklerinden dolayı bedavacılık sorununa yol açması piyasa başarısızlıklarından biri olarak nitelendirilmektedir (Seçilmiş ve Güran, 2010: 223).

Özel mal ve hizmetlerde bireysel tüketim söz konusu iken tam kamusal mal ve hizmetlerde ortak tüketim söz konusudur. Savunma ve diplomasi gibi tam kamusal mal ve hizmetler ortak tüketime konu olmaktadır. Bireyler de bu tür mal veya hizmetlerden ortak olarak yararlanmaktadır (Aktan, 2011: 98). Tam kamusal mal ve hizmetlerde aynı anda tek bir mal ve hizmetten birden fazla kişi yararlanma imkanına sahip olduğu için bu tür mal ve hizmetlerde ortak tüketim bulunmaktadır.

Piyasada satışa sunulan mallar sınırlı olmasına rağmen satın alacak kişi sayısı fazla olduğu için tüketiciler özel malların tüketiminde birbirlerinin rakibidir. Tam kamusal mal ve hizmetlerin tüketiminde ise rekabet yoktur. Bu hizmetlerin finansmanına katılanlarla katılmayanlar aynı düzeyde bu hizmetlerden yararlanmaktadırlar (Pehlivan, 2014: 41). Tam kamusal mal ve hizmetlerde sağlanan fayda ile o mal veya hizmetin bedelinin ödenmesi arasında ilişki kurulamayacağı için tüketiminden hiç kimse dışlanamamaktadır. Bu durumda tam kamusal mal ve hizmetlerin tüketiminde rekabetin oluşmamasına neden olmaktadır.

Tam kamusal mal ve hizmetler de marjinal sosyal fayda marjinal özel faydadan büyük olduğu için bu tür mal ve hizmetlerin finansmanı vergilerle sağlanmaktadır (Mutluer vd., 2013: 96).

Tam kamusal mal ve hizmetler taşıdığı özellikler itibariyle sadece devlet tarafından üretilmelidir. Tam kamusal mal ve hizmet niteliğindeki savunma, adalet ve diplomasi gibi hizmetlerin piyasa aracılığıyla ya da diğer yöntemlerle üretilmesi oldukça zordur. Ancak tam kamusal mal ve hizmet olan savunma hizmetinin bazı alt hizmet kategorilerinin (askeri birliklerdeki yemek ve giyecek ihtiyaçları) piyasa aracılığıyla sunulabilme imkanı bulunmaktadır (Aktan, 2011: 110). Tam kamusal mal ve hizmetlerin alt hizmet kategorilerinin piyasa tarafından sunulabilme imkanı bulunsa da bu mal ve hizmetlerin fiyatlandırılması mümkün olmadığı için tamamen piyasa aracılığıyla üretimi söz konusu olmamaktadır.

3. Yarı Kamusal ve Hizmetler

Yarı kamusal mal ve hizmetler, hem toplumsal faydanın hem de özel faydanın birlikte sağlandığı mal ve hizmetlerdir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin sunulmasıyla toplumsal fayda (dışsal fayda) sağlanırken bu mal veya hizmetten yararlanan bireyler de özel fayda sağlamaktadır. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin bireylere sağlamış olduğu fayda bölünebilir ve fiyatlandırılabilir nitelikte olup bu yönleriyle özel mallara benzerken toplumsal fayda sağlaması nedeniyle kamusal mallara benzerlik göstermektedir. Bireyler mal veya hizmetten sağlanan faydanın bedelini ödemesi de toplumsal faydadan yararlanmaktadır. Bu tür hizmetler içerisinde eğitim ve sağlık hizmetleri en belirgin örnektir (Mutluer vd., 2013: 91).

Yarı kamusal mal ve hizmetlerin bireye sağlamış olduğu fayda bu mal veya hizmetlerin bölünebilir kısmı olup finansmanı çoğunlukla harçlarla sağlanmaktadır. Topluma sağlamış olduğu fayda ise bölünemeyen kısmı olarak finansmanı vergilerle sağlanmaktadır (Demir, 2017: 27).

Yarı kamusal mal ve hizmetlerde bireyler arasında tüketimde rekabet sözü konusu olabilmektedir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin bölünebilirlik özelliği bu mal veya hizmetlere kısmen fiyatlandırılabilme imkanını kazandırmaktadır. Fiyatlandırılabilen mal veya hizmetlerde ise bireyler bu mal veya hizmetlerin tüketiminden mahrum bırakılabilmektedir. Fiyatlandırılabilme ve tüketiminden mahrum edilebilme özellikleri yarı kamusal mal ve hizmetleri piyasa ekonomisi tarafından da sunulabilme imkanı vermektedir. Ancak diğer özelliklerle birlikte dışsallık özelliğinin de bulunması halinde bu mal veya hizmetlerin üretimi kamu ve piyasa ekonomisi tarafından bölüşülmektedir (Aktan, 2011: 100).

Yarı kamusal mal veya hizmetlerin üretiminin sadece piyasa ekonomisi tarafından sunulması halinde o mal veya hizmetle fayda -maliyet ilişkisinin kurulmasıyla yarı kamusal mal veya hizmetlerin bedelini ödemeyen bireyler o mal veya hizmetin tüketiminden dışlanacaktır. Bu durum da yarı kamusal mal veya hizmetlerin topluma sağladığı faydanın oluşmamasına neden olacaktır.

4. Adalet Hizmetleri ve Özellikleri

Kamu hizmeti, devletin ortak nitelikteki ihtiyaçların karşılanmasına yönelik olarak gerçekleştirmek zorunda olduğu hizmetlerdir. Söz konusu hizmetler, kural olarak merkez ve yerel yönetim birimleri aracılığıyla yürütülmektedir. Devlet tarafından gerçekleştirilen başlıca hizmetler olarak; güvenlik, asayiş, eğitim, sağlık hizmetleri ile ekonomik ve sosyal görevlerinden doğan hizmetleri saymak mümkündür (Akdoğan, 2011: 39-40).

Adalet, toplumsal yaşamın sürdürülmesi için temel bir ihtiyaçtır. Adalet hizmetleri, kamu düzeni ve kamu güvenliğinin sağlanarak adalet ihtiyacının

karşılanması adına devlet tarafından sunulan hizmetler arasında kabul edilir (Doğan & Öztürk, 2018: 774).

Adalet hizmetleri kamusal mal ve hizmet olarak kabul edilmekle birlikte tam kamusal mal ve hizmet mi yoksa yarı kamusal mal ve hizmet mi olduğu konusu tartışmalıdır. Literatür incelendiğinde genellikle adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak kabul edildiği görülmektedir.

Nadaroğlu (1998), adalet hizmetlerinin yarı kamusal mal ve hizmet olarak ele alınabileceğini ileri sürmüştür. Bu konudaki açıklamasını ise şu şekilde ifade etmiştir: *“Adalet hizmetlerinden, örneğin faaliyette bulunan yargı organlarından, özel olarak sadece oraya işleri düşenler yararlanırlar. Ancak yargı organlarının mevcudiyeti, kötü niyetli bir takım kimselerin, cezalandırılacakları endişesiyle, bu niyetlerinden vazgeçmelerine sebep olabilir. Bunu bilmek, dolayısıyla her vazgeçişin topluma sağladığı faydayı ölçmek kabil değildir. Fakat ne olursa olsun, bu da, adalet hizmetlerinin topluma sağladığı sosyal bir faydadır”* (Nadaroğlu, 1998: 57).

Adalet hizmetlerinin faydası tüm topluma yöneliktir. Adalet hizmetlerinin tüm topluma yönelik olması ise adalet hizmetlerine bölünmezlik özelliğini kazandırmaktadır. Bu hizmetlerden bazı kişiler devamlı yararlanırken bazıları da doğrudan doğruya yararlanmamaktadır. Fayda kriterine göre adalet hizmetleri, “tüm topluma faydalı olup bireysel fayda sağlayan hizmetler” olarak sınıflandırılabilir. Adalet hizmetleri toplumun geneline yayıldığı için bu sınıflandırma adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olma niteliğini ortadan kaldırmamaktadır (Egeli & Yaşa, 2017: 85).

Adalet hizmetleri kapsamında hakimler vermiş oldukları kararlarla topluma doğrudan dışsallık sağlamanın yanı sıra kamu malının üretimine de katılmaktadırlar (Tullock, 1971: 913). Bireyler, hakimler tarafından verilen mahkeme kararlarını bilgi olarak kullandıkları için ve bireylerin bu bilgileri kullanımından dışlanması istenmeyen bir durum olduğundan mahkeme kararları tam kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilmiştir (Vereeck & Mühl, 2000: 244).

Adalet hizmetleri, tüketimi zorunlu olan bir kamu hizmeti olarak sunulabilmektedir. Özellikle ceza davalarında bireyler adalet hizmeti almak için yargı organlarına başvuruda bulunmasalar da devlet tarafından kamu davası açılarak bireylerin tüketimi zorunlu olan bir hizmet haline gelebilmektedir. Adalet hizmetlerinin üretim hacminin büyüklüğü, bu hizmetlerin üretiminin ancak kamu tarafından tahsis edilebilmesini zorunlu kılmaktadır. Kamu yararı ön planda olup devlet tarafından sunulmakta, arzı siyasal süreç içerisinde belirlenerek çoğunlukla vergilerle finanse edilmektedir (Deyneli, 2010: 16-17).

Devletin en temel fonksiyonlarından biri olarak adalet hizmetini gerektiği gibi gerçekleştirebilmek ve yargı organlarını davacı ve davalı tarafların hizmetine sunabilmek için yapılan giderlerin bir kısmı yargılama harç ve giderleri kapsamında yargı organlarına başvuran kişilerden tahsil edilmektedir (Akyol, 2011: 33).

Adalet hizmetlerinde toplumsal faydanın yanı sıra bireysel faydanın da sağlanmasından dolayı bireysel faydanın karşılığı olarak yargı organlarına başvuran kişilerden yargı harcının alınması harcin meşruiyet gerekçesini oluşturmaktadır (Sağbaşı, 2019: 26). Yargı organlarına başvuran kişilerden yargılama harç ve giderlerinin alınması sosyal hukuk devleti ve adalet hizmetlerinin bedelsiz sunulması ilkesiyle çelişmemekte olup, adalet hizmetlerinin tamamen bedelsiz sunulmasının dava sayılarının artmasına neden olacağı hususu ile birlikte düşünmek gerekmektedir (Akyol, 2011: 33).

Ceza yargısının tüketimi zorunlu olduğu için ceza yargısında yargı harçları bulunmamaktadır. Bu niteliğinden dolayı ceza yargısı tam kamusal mal ve hizmet olarak değerlendirilebilmektedir. Hukuk yargısında ise bireysel fayda ön planda olup dolaylı olarak da toplumsal fayda sağlandığı için yargı harcı söz konusu olmaktadır. Hukuk yargısında yargı harçlarının alınması bu kapsamda sunulan adalet hizmetlerinin kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilmesine engel olmamaktadır. Ancak, bireysel faydanın sağlanması ve alınan yargı harçları nedeniyle hukuk yargısı yarı kamusal mal ve hizmet olarak değerlendirilebilmektedir (Arslaner & Şekerci, 2014: 36).

5. Adalet Hizmetlerinin Fiziki, Personel ve Teknik Altyapısı

Adalet hizmetlerinin etkin bir şekilde yerine getirilebilmesi, birbiriyle uyum içerisinde yürüyen bir yapının varlığına bağlıdır. Bu yapıdaki unsurlar da fiziki, personel ve teknik altyapıdaki eksikliklerin giderilerek aksatılmadan yürütülmesiyle ilişkilidir.

İlişkilendirilen bu unsurlar içerisinde aksaklıkların oluşması ise adalet hizmetlerinin kalitesinin düşmesine ve bireylerin yargıya olan güveninin kaybolmasına neden olacaktır (Bacak, 2015: 263).

Adli hizmetlerin etkin, hızlı ve kaliteli bir şekilde sağlanması adalet binalarının yenilikçi bir yapı içerisinde bulunmasına bağlıdır (Arslaner & Şekerci, 2014: 40). Bu doğrultuda yapılan çalışmalar arasında ise, adalet hizmeti sağlayan binaların yenilenmesi bulunmaktadır. 2014 yılı itibarıyla adalet hizmetlerinin verildiği toplam kapalı alan 2.724.2016 metrekare iken 2018 yılı sonu itibarıyla 3.902.477 metrekareye ulaşmıştır (Adalet Bakanlığı Stratejik Planı, 2019-2023: 16).

Adalet hizmetlerinin fiziki altyapısı içerisinde mahkeme sayıları da önemli yer tutmaktadır. Son on bir yıl içerisinde Adalet Bakanlığı faaliyet raporları incelendiğinde 2010’da adli yargıda faal olarak çalışan mahkeme sayısı 5.565 iken 2021’de bu sayı 7.248 olmuştur. 2010’da idari yargıda faal olarak çalışan mahkeme sayısı 170 iken 2021’de 230 olmuştur. Yıllar içerisinde mahkeme sayılarının artması adalet hizmetlerinden daha fazla kişinin yararlanması ve davaların daha hızlı bir biçimde karara bağlanması yönünden olumlu bir gelişmedir.

Adalet hizmetlerinin fiziki altyapısı kadar personel yapısı da verilen hizmetin makul ve etkin bir şekilde çözümlenebilmesi için önem taşımaktadır. Avrupa Adalet Etkinliği Komisyonu (CEPEJ) 2020 yılı raporuna göre Avrupa Konseyi’ne üye ülkelerde yüz bin kişiye düşen hakim sayısı ortalaması 21,4 iken 2021 yılı itibarıyla Türkiye’de yüz

bin kişiye düşen hakim sayısı ortalaması 18,29'dur. Avrupa Konseyine üye ülkelerde yüz bin kişiye düşen savcı sayısı ortalaması incelendiğinde ise bu oran 12,13 iken 2021 yılı itibarıyla Türkiye'de yüz bin kişiye düşen savcı sayısı ortalaması 8,94'tür (Adalet Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2021: 13).

Türkiye'de 2021 yılsonu itibarıyla 20.725 hakim ve savcı görev yapmaktadır. (Adalet Bakanlığı Faaliyet Raporu, 2021: 15). Türkiye'de son on bir yıl içerisinde faaliyet raporları incelendiğinde hakim ve savcı sayıları her yıl artış gösterse de Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler ortalamasının altında kalmaktadır.

Adalet hizmetlerinde görev yapan personelin nitelik bakımından geliştirilmesine yönelik olarak da eğitim merkezleri 2015-2019 Stratejik Planı döneminde Ankara ve Rize'de faaliyete geçirilmiştir (Adalet Bakanlığı Stratejik Planı, 2019-2023: 16).

Adalet hizmetlerinin en iyi şekilde yürütülebilmesi için bilişim sistemlerinin sunmuş olduğu teknolojik gelişmelerden faydalanmak zorunlu bir hal almıştır. Bu kapsamda adalet hizmetlerinin en iyi şekilde uygulanabilmesi için Ulusal Yargı Ağı Projesi (UYAP) 2000 yılında iki aşamalı olarak başlatılmış bir projedir. 2005 yılında adli ve idari yargı birimleri, adli tıplar, ceza tevkif evlerinin otomasyonu tamamlanarak faaliyete geçmiştir. Günümüzde, UYAP yargı birimlerinin yaklaşık olarak %100'ünün işletim sisteminde bulunarak her türlü idari ve yargısal faaliyetler elektronik ortamda yürütülmektedir (UYAP Bilişim Sistemi, 2020).

Ulusal Yargı Ağı Projesinin amaçları arasında; adalet dağıtımının hızlandırılması, bürokratik işlemlerin azaltılması, yargılama giderlerinin azaltılması, yargıda görevli personelin iş yükünün azaltılması, yargı birimlerini bütüncül bir yapıda tutarak idari ve yargısal işlemlerin hızlı ve etkili bir şekilde yürütülmesi, elektronik arşivin oluşturulması ve ilgililerin bu arşive hızlı ve kolay bir şekilde ulaşabilmesi yer almaktadır (Ünal & Kiraz, 2016: 444). Adalet hizmetlerinde teknolojik gelişmelere bağlı olarak Ulusal Yargı Ağı Projesinin kullanımıyla idari ve yargısal faaliyetler elektronik ortamda yürütülerek daha güvenilir, hızlı ve şeffaf bir yargı sistemi hedeflenmiştir.

Adalet hizmetlerinde teknik altyapıdaki gelişmelerden biri de 2015-2019 Stratejik Planı döneminde avukatların daha fazla hizmet çeşitliliğinden yararlanması ve yargılama işlemlerinin daha kolay takip edilebilmesi açısından CELSE (Mobil Avukat Bilgi Sistemi) hizmete açılmıştır (Adalet Bakanlığı Stratejik Planı, 2019-2023: 16).

6. Adalet Hizmetlerinin Tam Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Toplumsal Algısına İlişkin Anket Çalışması

6. 1. Araştırmanın Metodolojisi ve Demografik Bulgular

Araştırma; kamusal mal ve hizmet olarak adalet hizmetlerinin toplumsal algısını ölçmeyi ve toplumsal algıyı etkileyen değişkenleri belirleyerek literatüre bu konuda katkıda bulunmayı amaçlamaktadır.

Çalışma Türkiye genelinde tarafımızca yüz yüze ve -e anket yöntemi kullanılarak yürütülmüş olup anket formunun etik kurul onayı alınmıştır. Araştırmanın örneklemini, Türkiye genelinde 385 kişi oluşturmaktadır.

Araştırmada yer alan anket iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm yaş, cinsiyet, medeni hal, meslek gibi demografik sorulardan oluşmaktadır. İkinci bölüm ise likert tipi (1 kesinlikle katılmıyorum, 5 kesinlikle katılıyorum) sorulardan oluşmaktadır.

Anketin güvenilirlik analizi sonucu bulunan Cronbach’s Alpha katsayısı 0,861’dir. Elde edilen sonuçlara göre anketin, sosyal bilimler için yüksek derecede güvenilir olduğu kabul edilebilir.

Tablo 1: Ankete Katılan Kişilere İlişkin Demografik Bulgular

Yaş Grupları	Frekans	Yüzde	Lisans	199	51,7
18-25 yaş arası	185	48,1	Yüksek Lisans	37	9,6
26-35 yaş arası	122	31,7	Doktora	17	4,4
36-64 yaş arası	74	19,2	Yaşanılan Yer	Frekans	Yüzde
65 yaş ve üstü	4	1,0	Şehir Merkezi	277	71,9
Cinsiyet	Frekans	Yüzde	İlçe Merkezi	77	20,0
Erkek	166	43,1	Köy	12	3,1
Kadın	219	56,9	Kasaba	19	4,9
Medeni Hal	Frekans	Yüzde	Mesleki Durum	Frekans	Yüzde
Evli	150	39,0	Memur	140	36,4
Bekar	235	61,0	İşçi	32	8,3
Eğitim Düzeyi	Frekans	Yüzde	Özel Sektör	22	5,7
İlkokul	7	1,8	Ev Hanımı	15	3,9
Ortaokul	5	1,3	Öğrenci	155	40,3
Lise	61	15,8	Diğer	21	5,5
Ön lisans	59	15,3			

Tablo 1’de ankete katılan 385 kişinin demografik bulgularına yer verilmiştir. Bu kapsamda katılımcıların yaş gruplarına göre dağılımı incelendiğinde; ankete katılan kişilerin %79,7’si 36 yaş altı kişilerden oluşmaktadır. Ankete katılım sağlayan bireyler cinsiyet itibarıyla %43,1’i erkek, %56,9’u kadın olarak dağılmaktadır. Medeni hal itibarıyla dağılımına bakıldığında ise; katılımcıların %39’u evli, %61’i bekarıdır. Ankete katılan kişilerin çoğunluğunun %51,7’sinin eğitim düzeyi lisans ve katılımcıların %71,9’u şehir merkezinde yaşamaktadır. Katılımcılar mesleki durumları itibarıyla incelendiğinde ise %40,3’ü öğrenci, % 36,4’ü memur, % 8,3’ü işçi, %5,7’si özel sektör çalışanı, %5,5’i diğer meslek ve %3,9’u ev hanımı olarak belirlenmiştir.

6.2. Ampirik Bulgular

Katılımcıların adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısını ölçmek amacıyla 6 farklı ifadenin ortalaması alınarak adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı ile ilgili tek değişken oluşturulmuştur. Oluşturulan bu değişken ise analizlerde bağımlı değişken olarak kullanılmıştır.

Adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algılama skoru 3,83'dür. Hesaplanan bu skora göre ankete katılan kişilerin adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algılama düzeyi, adalet hizmetlerini yarı kamusal mal ve hizmet olarak algılayanlara göre daha fazladır.

Katılımcıların adalet hizmetlerini yarı kamusal mal ve hizmet olarak algılama düzeyini ölçmek için "Adalet hizmetleri bireye sağladığı faydanın yanı sıra topluma da fayda sağlamaktadır" ve "Adalet hizmetlerinden yararlananlardan yargı giderlerinin tahsil edilmesi gerekir" şeklinde iki farklı ifade yöneltilmiştir. Katılımcıların adalet hizmetlerini yarı kamusal mal ve hizmet olarak algılama düzeyini ölçmek için yöneltilen iki ifade birleştirilerek tek madde haline dönüştürülmüş ve bu iki ifadenin ortalaması alınarak "adalet hizmetlerini yarı kamusal mal ve hizmet olarak algılama düzeyi" oluşturulmuştur. Adalet hizmetlerini yarı kamusal mal ve hizmet olarak algılama skoru 3,48 olarak hesaplanmıştır. Hesaplanan bu skora göre ankete katılan kişilerin adalet hizmetlerini yarı kamusal mal olarak algılama düzeyi ortanın üzerindedir. Ancak adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algılama düzeyinin ortalaması (3,83) ile kıyaslandığında katılımcıların adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet algılama düzeyi daha yüksektir.

Adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı için seçilen 6 ifadenin ortalamaları ve frekans dağılımları aşağıdaki şekildedir:

1. "Adalet hizmetlerinin sağladığı fayda toplumsal faydadır." (Ort. 3.64) (Kesinlikle Katılmıyorum 1; Kesinlikle Katılıyorum 5) Ankete katılan kişilerin % 58,9'u adalet hizmetlerinin sağladığı faydayı toplumsal fayda olarak görmektedir.

2. "Adalet hizmetleri devlet tarafından üretilmek zorundadır." (Ort. 4.00) (Kesinlikle Katılmıyorum 1; Kesinlikle Katılıyorum 5) Katılımcıların %75'i adalet hizmetlerinin devlet tarafından sağlanması gerektiği görüşündedir.

3. "Adalet hizmetlerinin finansmanı vergilerle sağlanır."(Ort. 3.55) (Kesinlikle Katılmıyorum 1; Kesinlikle Katılıyorum 5) Ankete katılan kişilerin %51,7'sine göre adalet hizmetlerinin finansmanı vergilerle sağlanmalıdır.

4. "Adalet hizmetlerinden bireyin elde ettiği fayda ölçülemez." (Ort. 3.51) (Kesinlikle Katılmıyorum 1; Kesinlikle Katılıyorum 5) Katılımcıların %50,9'una göre adalet hizmetlerinden elde edilen fayda ölçülememektedir.

5. "Adalet hizmetlerinin faydasından hiç kimse mahrum bırakılamaz."

(Ort. 4.12) (Kesinlikle Katılmıyorum 1; Kesinlikle Katılıyorum 5) Ankete katılım sağlayanların % 78,4'üne göre, adalet hizmetlerinin faydasından hiç kimse mahrum bırakılmamaktadır.

6. “Bir kişinin adalet hizmetinden yararlanması başka kişinin yararlanma imkanını azaltmaz.” (Ort. 4.12) (Kesinlikle Katılmıyorum 1; Kesinlikle Katılıyorum 5) Katılımcıların %79,4’üne göre bir kişinin adalet hizmetlerinden yararlanması başka kişinin yararlanma imkanını azaltmayacağı görüşündedir.

Adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısını etkileyen faktörler Tablo 2’de yer almaktadır. Anket çalışmasında elde edilen verilerle STATA istatistik programı ile OLS regresyon analizleri yapılmıştır. Regresyon analizlerinde adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısını etkileyen faktörler demografik, idari, ekonomik ve sosyal faktörler şeklinde gruplara ayrılmıştır.

Adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısını etkileyebilecek faktörlerle regresyon analizinde 3 farklı model kurulmuştur. Kurulan ilk modelde R² değeri 0.474, ikinci modelde 0.550 ve üçüncü modelde 0.692’dir. R² değerinin kurulan modellerle birlikte artması modellerin doğru bir şekilde kurulduğunu göstermektedir.

Tablo 2: Adalet Hizmetlerinin Tam Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Algısını Etkileyen Faktörler

Değişkenler	MODEL I		MODEL II		MODEL III	
	Katsayı	t ist.	Katsayı	t ist.	Katsayı	t ist.
Demografik Faktörler						
Orta yaş üstü	0.298	0.69	0.0697	0.20	0.122	0.40
Lisans	0.00723	0.11	0.0317	0.53	0.0319	0.64
Şehir merkezi	0.0983	1.39	0.132**	1.97	0.0925*	1.69
Memur	0.0430	0.58	0.0470	0.67	-0.0236	-0.44
Cinsiyet	0.0705	1.06	0.0942	1.56	0.0794	1.56
Medeni hal	0.0116	0.14	0.000935	0.01	0.000367	0.01
İdari Faktörler						
Adil yargılanma esasları	0.0874**	2.06	0.0636*	1.66	0.0711**	2.10
Makul sürede çözümlenme	-0.0853**	-2.32	-0.0753**	-2.29	0.000988	0.03
Devletin temel fonksiyonu	0.363***	1.41	0.264***	7.19	0.119***	3.87
Hizmet kalitesi	0.0988**	2.14	0.0970**	2.49	0.0963***	2.66
Hakim ve savcı sayısı	-0.00813	-0.18	0.000417	0.01	0.0343	0.15
Personelin bilgisi	0.0479	0.97	0.0478	1.02	0.00769	0.19
Personelin tutumu	-0.00480	-0.11	-0.0316	-0.75	-0.0386	-1.02
Ekonomik Faktörler						
Yargı harçları	0.0386	1.35	0.0314	1.20	0.00196	0.09

Sosyal Faktörler						
Yararlanma	-0.125*	-1.72	-0.117*	-1.78	-0.0824	-1.45
Memnuniyet	0.0733*	1.72	0.0904**	2.18	0.0288	0.78
Adalet ve güven hissi	-0.160***	-3.24	-0.173***	-3.75	-0.138***	-3.46
Sadece toplumsal fayda			0.239***	6.43	0.131***	4.07
Hem bireysel hem toplumsal fayda					0.407***	9.12
Observations	385		385		385	
Prob.	0.0000		0.0000		0.0000	
R²	0.474		0.550		0.692	

Bağımlı değişken: Adalet Hizmetlerinin Tam Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Algısı

Anlamlılık Düzeyleri: *0.05<p<0.10 **0.01<p<0.05 ***<0.01

Referans Grupları: Genç, Orta Yaş Üstü, Mezun Değil, İlkokul, Ortaokul, Lise, Önlisans, Yüksek Lisans, Doktora, İlçe Merkezi, Kasaba, Köy, İşçi, Özel Sektör, Ev Hanımı, Öğrenci, Diğer.

6.2.1. Demografik Faktörler

Regresyon analizinde kullanılan demografik değişkenler yaş, cinsiyet, medeni hal, eğitim durumu, yaşanan yer ve meslektir. Adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı, demografik değişken grupları arasında sadece yaşanan yer ile anlamlı farklılaşmıştır.

Yaşanılan yer bakımından şehir merkezinde yaşayan bireyler ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı %5 anlamlılık düzeyinde pozitif farklılaşmıştır. Buna göre, şehir merkezinde yaşayan bireylerin ilçe, kasaba ve köyde yaşayan diğer bireylere göre adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı pozitifdir.

6.2.2. İdari Faktörler

İdari değişken olarak regresyon analizinde; adil yargılanma, makul sürede çözümlenme, devletin temel fonksiyonu, hizmet kalitesi, hakim ve savcı sayısı, personelin bilgisi ve personelin tutumu kullanılmıştır. Adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet algısı; adil yargılanma, makul sürede çözümlenme, devletin temel fonksiyonu ve hizmet kalitesi değişkenleriyle anlamlı olarak farklılaşmıştır.

Regresyon analizinde ilk idari faktör olarak adil yargılanma değişkeni kullanılmıştır. Adalet hizmetlerinin yargılama sürecinde, Türkiye’de adil yargılanma esaslarını göz önünde bulundurulup bulundurulmadığını ölçebilmek amacıyla katılımcılara “Türkiye’de adil yargılanma esaslarına dikkat edilmektedir” ifadesi yöneltilmiştir (Ort. 2.68) Regresyon analizi sonuçlarına göre adil yargılanma esasları ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında %5 anlamlılık düzeyinde pozitif bir farklılık tespit edilmiştir. Dolayısıyla adalet hizmetleri kapsamında

Türkiye’de adil yargılanma esaslarının dikkate alındığını düşünenlerin adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı pozitifdir.

İdari değişken olarak analize dahil edilen faktörlerden biri de makul sürede çözümlenme değişkenidir. Adalet hizmetlerinde çözüm süreci öngörülen sürelerde mi gerçekleştirildiğini ölçmek amacıyla katılımcılara “Adalet hizmetleri makul sürede çözümlenmektedir” ifadesi yöneltilmiştir (Ort. 2.40). Katılımcıların %51,9’u adalet hizmetlerinin makul sürede çözümlenmediği görüşündedir. Regresyon analizi sonucunda ise %5 anlamlılık düzeyinde negatif bir farklılık elde edilmiştir. Buna göre adalet hizmetlerinin makul sürede çözümlenmediği görüşündeki kişilerin adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı negatiftir.

Analiz kapsamında kullanılan idari değişkenlerden en önemlisi devletin en temel fonksiyonu faktörüdür. Bu kapsamda katılımcılara “Adalet hizmetleri devletin en temel fonksiyonlarından biridir” ifadesine katılım düzeyleri sorulmuştur. Katılımcıların % 71,9’u adalet hizmetlerini devletin en temel fonksiyonlarından biri olarak görmektedir. Bu da adalet hizmetlerinin toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla en önemli hizmet alanlarından birini oluşturduğunun göstergesidir. Regresyon analizi sonuçlarına göre de devletin en temel fonksiyonu ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında %1 anlamlılık düzeyinde güçlü ve pozitif bir farklılık tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle adalet hizmetlerini devletin en temel fonksiyonu olduğunu düşünenler adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algılamaktadır.

Araştırmada kullanılan bir başka idari değişken de hizmet kalitesidir. Hizmet kalitesi kapsamında adli hizmetlerin gerçekleştirildiği adliye sarayları ele alınmıştır. Adliye saraylarının hizmet kalitesi bakımından yeterliliğini ölçmek amacıyla araştırmaya katılanlara “Adli hizmetlerin yürütüldüğü adliye sarayları hizmet kalitesi bakımından yeterlidir” ifadesi yöneltilmiştir (Ort. 3.13) Katılımcıların çoğunluğu adliye saraylarını yeterli görmüştür. Yaptığımız regresyon analizinde de hizmet kalitesi ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında %5 anlamlılık düzeyinde pozitif bir farklılık tespit edilmiştir. Buna göre adliye saraylarını hizmet kalitesi bakımından yeterli gören kişilerin adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısının pozitif olduğu görülmektedir.

Analiz kapsamında ele alınan diğer idari faktörler olarak hakim ve savcı sayısı, personelin bilgisi ve personelin tutumu ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında anlamlı bir farklılık tespit edilmemiştir.

6.2.3. Ekonomik Faktörler

Araştırmada ekonomik değişken olarak adalet hizmetleri kapsamında alınan yargı harçları kullanılmıştır. Araştırmada, adalet hizmetlerinden yararlanan kişilerden alınan yargı harçları konusundaki eğilimini ölçmek amacıyla ankete katılanlara “Adalet hizmetlerinden yararlananlardan yargı giderlerinin tahsil edilmesi gerekir” ifadesine katılma düzeyleri sorulmuştur. Katılımcıların çoğunluğu adalet hizmetlerinden

yararlananlardan yargı giderlerinin tahsis edilmesi gerektiğini ifade etmiştir. Regresyon analizi sonucunda ise yargı harçları ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında anlamlı bir farklılık bulunmamıştır.

Adalet hizmetlerinde toplumsal faydanın yanı sıra bireysel fayda da elde edilmekte olup özel faydanın karşılığı olarak bireylerden yargı harçları alınmaktadır. Adalet hizmetlerinin taşıdığı bu nitelik adalet hizmetlerini yarı kamusal mal ve hizmet olarak görülebilmesine neden olsa da tam kamusal mal ve hizmetlerin bedelsiz sunulma ve tüketiminden dışlanmama ilkesine aykırılık oluşturmamaktadır. Adalet hizmetlerinin tamamen bedelsiz olarak sunulması; dava sayılarının artmasına, bürokrasinin yavaşlamasına, yargının işgücünün artmasına ve yargının gereksizce meşgul edilmesine neden olabileceği düşünüldüğünde adalet hizmetlerinden yararlananlardan yargı harçlarının alınması adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilmesine engel olmadığı görüşü ön plana çıkmaktadır.

6.2.4. Sosyal Faktörler

Regresyon analizinde sosyal faktör olarak, yararlanma, memnuniyet, adalet ve güven hissi, sadece toplumsal fayda ve hem bireysel hem toplumsal fayda değişkenleri kullanılmıştır.

Çalışmamızda katılımcıların adalet hizmetlerinden yararlanıp yararlanmadığını belirlemek amacıyla “Adalet hizmetlerinden hiç yararlandınız mı?” (Ort. 1.65) ifadesi yöneltilmiştir. Katılımcıların % 34’ü adalet hizmetlerinden yararlandığını %66’sı ise adalet hizmetlerinden yararlanmadığını ifade etmiştir. Regresyon analizi sonucunda ise yararlanma ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında %10 anlamlılık düzeyinde negatif bir farklılık tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle adalet hizmetlerinden yararlanan katılımcıların adalet hizmetlerinden yararlanamayanlara göre adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı negatiftir.

Araştırmada kullanılan sosyal faktörlerden biri de memnuniyet değişkenidir. Ankete katılan bireylere adalet hizmetlerinden memnuniyeti ölçmek amacıyla katılımcılara “Adli sistemin sağlamış olduğu hizmetlerden memnunum” (Ort. 2.95) ifadesine katılım düzeyleri sorulmuştur. Katılımcıların %27’si adalet hizmetlerinden memnun iken %26’sı memnun değildir. %47’si ise bu ifadeye kısmen katılıp kısmen katılmamaktadır. Yaptığımız analiz sonucunda da memnuniyet ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında %5 anlamlılık düzeyinde pozitif farklılık tespit edilmiştir. Dolayısıyla adalet hizmetlerinden memnun olan bireylerin adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı pozitifdir.

Analiz kapsamında kullanılan önemli sosyal faktörlerden biri adalet ve güven hissidir. Anket kapsamında katılımcılara “Türkiye’de hakim ve savcıların verdikleri kararlar adalet ve güven hissi uyandırmaktadır” (Ort. 2.52) ifadesi yöneltilmiştir. Katılımcıların çoğunluğu verilen kararların adalet ve güven hissi uyandırmadığı görüşündedir. Analiz sonucunda adalet ve güven hissi ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında %1 anlamlılık düzeyinde oldukça güçlü bir

farklılık tespit edilmiştir. Ancak bu farklılık negatif yönlüdür. Buna göre hakim ve savcılar tarafından verilen kararların adalet ve güven hissi uyandırmadığını düşünen bireylerin adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı negatiftir.

Araştırmada kullanılan diğer önemli sosyal faktör sadece toplumsal faydadır. Adalet hizmetlerinde hangi faydanın ön planda olduğu hususunu belirlemek amacıyla katılımcılara “Adalet hizmetlerinde toplumsal fayda ön plandadır” (Ort. 3.43) ifadesi yöneltilmiştir. Bu ifadeye verilen cevaplara göre ankete katılanların çoğunluğu adalet hizmetlerinde toplumsal faydanın ön planda olduğu görüşünü desteklemektedir. Regresyon analizi sonucunda ise toplumsal fayda ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı arasında %1 anlamlılık düzeyinde pozitif bir farklılık tespit edilmiştir. Diğer bir ifadeyle adalet hizmetlerinde toplumsal faydanın ön planda olduğunu düşünen bireylerin adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı pozitiftir.

Sosyal faktör olarak analize dahil edilen bir diğer önemli değişken de hem bireysel hem toplumsal faydadır. Araştırmada ankete katılanlara “ Adalet hizmetleri bireye sağladığı faydanın yanı sıra topluma da fayda sağlamaktadır” (Ort. 4.02) ifadesine katılma düzeyleri sorulmuştur. Ankete katılanların %75’i adalet hizmetleri bireye sağladığı faydanın yanı sıra topluma da fayda sağladığını ifade etmiştir. Regresyon analizi sonuçlarına göre de hem bireysel hem toplumsal fayda ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet algısı arasında %1 anlamlılık düzeyinde pozitif bir farklılık tespit edilmiştir. Bu bulguya göre adalet hizmetlerinde bireysel faydayla birlikte toplumsal faydanın da sağlandığını düşünenler adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak almaktadır.

7. Sonuç

Tam kamusal mal ve hizmetler; faydasının tüm topluma yayılarak bu faydanın bireyler arasında bölünemediği, kişilerin tüketiminden alıkonulmadığı, tüketiminde rekabetin olmadığı, arzının siyasal süreç içerisinde şekillendiği, finansmanının vergilerle sağlandığı ve devlet tarafından üretiminin gerçekleştirildiği mal ve hizmetlerdir.

Yarı kamusal mal ve hizmetler ise, bireysel fayda ile toplumsal faydanın birlikte sağlandığı mal ve hizmetlerdir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin bireye sağlamış olduğu fayda bölünebilir kısmını oluştururken topluma sağlamış olduğu fayda bölünemeyen kısmını oluşturmaktadır. Yarı kamusal mal ve hizmetlerin bölünebilir kısmı genellikle harçlarla bölünemeyen kısmı ise vergilerle finanse edilmektedir. Yarı kamusal mal ve hizmetlerde bireyler arasında tüketiminde rekabet söz konusu olmakla birlikte bireyler bu mal ve hizmetlerin tüketiminden dışlanabilmektedir. Bu mal ve hizmetlerin üretimi ise devlet tarafından gerçekleştirilebildiği gibi özel sektör tarafından da üretilmesi teşvik edilmektedir.

Adalet hizmetleri; üretiminin devlet tarafından gerçekleştirildiği, faydasının tüm topluma yayıldığı, tüketiminin zorunlu olduğu, arzının siyasal süreç içerisinde belirlendiği ve finansmanının çoğunlukla vergilerle sağlandığı kamusal bir hizmettir.

Adalet hizmetleri kapsamında sunulan hizmetler, faydası tüm topluma yönelik olup bireysel fayda sağlayan hizmetler kapsamında değerlendirilebilmektedir. Bu değerlendirme ise adalet hizmetlerinin yarı kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilmesine neden olabilmektedir. Ancak adalet hizmetleri toplumun geneline yayıldığı için bu nitelik adalet hizmetlerine bölünemezlik özelliğini kazandırmaktadır. Bu kapsamda sunulan hizmetlerin de topluma doğrudan dışsallık sağlaması ve bu hizmetlerden hiç kimsenin mahrum bırakılmaması özellikleri birlikte düşünüldüğünde adalet hizmetlerinin tüm topluma yönelik olup bireysel fayda sağlamasının adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilmesini engellemektedir.

Adalet hizmetlerinden yararlanan kişilerden yargı harçlarının alınması da adalet hizmetlerinin yarı kamusal mal ve hizmet olarak nitelendirilebilmesinin diğer nedeni olarak görülebilmektedir. Adalet hizmetlerinden yararlanarlardan bireysel faydalanmanın karşılığı olarak alınan yargı harçlarının; hizmetin bedelsiz sunulmasına ve bireylerin adalet hizmetlerinden dışlanmamasına aykırılık oluşturabileceği ifade edilmektedir. Adalet hizmetlerinin tamamen bedelsiz sunulması ise adalet hizmetleriyle ilgili iş yükünü artırarak mahkemelerin ve diğer kurumların gereksizce meşgul edilmesine yol açacaktır. Dolayısıyla adalet hizmetlerinden yararlanarlardan alınan yargı harçlarının bedeli ile adalet hizmetlerini tamamen bedelsiz sunmanın olumsuzlukları karşılaştırıldığında alınan yargı harçlarının adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak değerlendirilmesine neden olmadığı söylenebilir.

Yaptığımız araştırma sonuçlarına göre adalet hizmetleri daha ziyade tam kamusal mal ve hizmet olarak algılanmaktadır. Adalet hizmetlerinin toplumsal algısına ilişkin bulgular değerlendirildiğinde; ankete katılan kişiler adalet hizmetlerinden memnundur ancak adalet sistemine güvenmemektedir. Adliye sarayları hizmet kalitesi bakımından yeterli görülürken hakim ve savcı sayısı yetersiz görülmektedir. Türkiye’de hakim ve savcılarının verdikleri kararlar yeterince adalet ve güven hissi uyandırmamaktadır.

Adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısını etkileyen faktörler ise regresyon analiziyle çeşitli kategorilerde incelenmiştir. Bu bağlamda adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısını etkileyen demografik faktörlerden yaşanan yer değişkeniyle anlamlı olarak farklılaşmış olup şehir merkezinde yaşayan katılımcıların diğer yerleşim yerlerinde yaşayanlara göre adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı pozitifdir.

İdari faktörlerden adil yargılanma, makul sürede çözümlenme, devletin temel fonksiyonu ve hizmet kalitesi değişkenleri ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı anlamlı olarak farklılaşmıştır.

İdari faktörlerden en önemli değişken devletin temel fonksiyonu olarak belirlenmiş olup adalet hizmetlerini devletin temel fonksiyonlarından biri olarak gören katılımcılar adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algılamaktadır. Yapılan analizde anlamlı olarak farklılaşan diğer idari faktörlerden Türkiye’de adil yargılanma esaslarının dikkate alındığını düşünen katılımcılar ile adliye saraylarını hizmet kalitesi bakımından yeterli gören katılımcıların adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algıları pozitifken adalet hizmetlerinin makul sürede

çözümlemediği görüşündeki katılımcıların adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı negatiftir.

Araştırmada kullanılan sosyal faktörlerden yararlanma, memnuniyet, adalet ve güven hissi, sadece toplumsal fayda ile hem bireysel hem toplumsal fayda değişkenleri ile adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet algısı anlamlı olarak farklılaşmıştır.

Sosyal faktörlerden en önemli değişkenler adalet ve güven hissi, sadece toplumsal fayda ve hem bireysel hem toplumsal faydadır. Buna göre; hakim ve savcılar tarafından verilen kararların adalet ve güven hissi uyandırmadığı görüşüne katılan katılımcıların adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı negatif farklılaşırken adalet hizmetlerinde toplumsal faydanın ön planda olduğu görüşündeki katılımcılar ile adalet hizmetlerinde hem bireysel hem toplumsal faydanın sağlandığı görüşündeki katılımcıların adalet hizmetlerini tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı pozitif farklılaşmaktadır. Anlamlı olarak farklılaşan diğer sosyal faktörler de yararlanma ve memnuniyet değişkenleridir. Bu sosyal değişkenler arasındaki ilişkiye göre; adalet hizmetlerinden yararlanan katılımcıların adalet hizmetlerinden yararlanamayanlara göre adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı negatiftirken adalet hizmetlerinden memnun olan bireylerin adalet hizmetlerinin tam kamusal mal ve hizmet olarak algısı pozitifdir.

Etik Kurul Onayı: Bu çalışma için Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma ve Yayın Etik Kurulu 22.02.2021 tarih ve 9170 sayılı kararı ile izin alınmıştır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

İhsan Cemil Demir ^{ORCID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 50.

Nagihan Erdal ^{ORCID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 50.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Kaynakça

Adalet Bakanlığı. (2019). Adalet Bakanlığı Stratejik Planı 2019-2023. <http://www.sp.gov.tr/tr/stratejik-plan/s/1968/Adalet+Bakanligi+2019-2023> (06.01.2022).

Adalet Bakanlığı. (2021). 2021 Yılı Adalet Bakanlığı Faaliyet Raporu. <http://www.sgb.adalet.gov.tr> (14.01.2022).

Akdoğan, A. (2011). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Aktan, C. C. (2011). “Devlet mi, Piyasa mı?, Mal ve Hizmetler Hangi Yöntemlerle Sunulmalı”. *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi (Online)*, 3(1), 96-114.

- Akyol, L. A. (2011). "Anayasa Mahkemesinin 14.01.2010 Tarihli Kararı Çerçevesinde Yargı Harçlarına İlişkin Bazı Sorunlar ve Güncel Gelişmeler". *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(1), 32-52.
- Arslaner, H. & Şekerci, D. (2014). "Türkiye’de Adalet Hizmetlerinin Niteliği ve Bu Hizmetlerin Bütçe Üzerindeki Yükü". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(1), 31-48.
- Bacak, A.A. (2015). "Adliyelerin Fiziksel ve Mimari Koşulları Bağlamında Yargısal Memnuniyet". *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 28(120), 261-288.
- Caşkurulu, E. & Arslan C. B. (2017). *Kamu Maliyesine Giriş*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Demir, İ.C. (2017). *Kamu Maliyesi*. Afyonkarahisar: Limit Yayınları.
- Deyneli, F. (2010). *Türkiye’de Adalet Ekonomisinin Karşılaştırılması Analizi*. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara: Ümit Ofset Matbaacılık.
- Doğan, A. & Öztürk, A. (2018). "Türkiye’de Adalet Hizmeti Harcamaları". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23 (Geybullu Ramazanoğlu Özel Sayısı), 773-785.
- Egeli, H. & Yaşa, A.A. (2017). "Devlet Bütçesi Açısından Adalet Hizmetleri ve Harcamaları: Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme". *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 12(2), 83-94.
- Mutluer, M. K., Öner, E. & Kesik, A. (2013). *Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Kamu Maliyesi Teorisi*. İstanbul: Beta Basım.
- Pehlivan, O. (2014). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Seçilmiş, İ. E. & Güran, M.C. (2010). "Kamusal Malların Sağlanmasında Bedavacılık Problemi ve Deneysel İktisat Uygulamaları Perspektifinden Değerlendirilmesi". *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 28 (2): 221-256.
- Şen, H. & Sağbaş, İ. (2019). *Vergi Teorisi ve Politikasına Giriş*. Ankara: Barış Arıkan Yayınları.
- Tullock, G. (1971). "Public Decisions as Public Goods". *Journal of Political Economy*, 79 (4): 913-918.
- Uyap Bilişim Sistemi, <https://www.uyap.gov.tr/Tarihce> (06.01.2022).
- Ünal, F. & Kiraz, İ. (2016). "Türkiye’de E- Devlet Uygulamalarının Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Etkinliği: Adalet Bakanlığı UYAP Bilişim Sistemi Örneği". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Afro Avrasya Özel Sayısı: 437-450.
- Vereck, L. & Mühl, M. (2000). "An Economic Theory of Court Delay". *European Journal of Law and Economics*, 10 (3): 243-268.



Mali Yanılsama Hipotezi Çerçevesinde Vergi Gelirleri ve Kamu Harcamaları İlişkisi: Türkiye Örneği

İrem Didinmez¹

Tuğay Günel²

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 10.05.2022

Düzeltilme : 20.07.2022

Kabul : 02.08.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %14

JEL Kodu:

C22, H20, H30

Anahtar Kelimeler:

Mali Yanılsama
Hipotezi, Kamu
Harcamaları, Vergiler,
Johansen
Eşbütünleşme, Granger
Nedensellik

Ö Z

Bu çalışmanın amacı Türkiye’de kamu harcamaları ile vergiler arasındaki ilişkiyi inceleyerek mali yanılsamanın geçerliliğini vergi-harcama teorisi kapsamında test etmektir. Bu çerçevede Türkiye’de dolaylı-dolaysız vergiler ile kamu harcamaları arasındaki ilişki 1971-2019 yılları için Johansen eşbütünleşme ve Granger nedensellik analizleri kullanılarak güncel veriler ile test edilmekte ve literatüre katkı sağlanmaktadır. Yapılan analizde, kurumlar vergisi ile kamu harcamaları arasında eşbütünleşme ve nedensellik ilişkisinin bulunmadığı; mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler ile kamu harcamaları arasında nedensellik ilişkisi bulunurken gelir vergisi ile kamu harcamaları arasında hem uzun dönemli bir ilişki hem de nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Bu durum Türkiye’de mali yanılsamanın geçerli olduğunu göstermektedir.

Citation: Didinmez, İ. & Günel, T. (2022). “Mali Yanılsama Hipotezi Çerçevesinde Vergi Gelirleri ve Kamu Harcamaları İlişkisi: Türkiye Örneği”. *International Journal of Public Finance*, 7(2), 385-406.
<https://doi.org/10.30927/ijpf.1115084>

¹ Assoc. Prof. PhD., Hacettepe University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1931-0688>, iremdidinmez@hacettepe.edu.tr

² Assoc. Prof. PhD., Çukurova University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7980-1764>, tgunel@cu.edu.tr

Relationship Between Government Expenditure and Tax Revenue within the Framework of the Fiscal Illusion Hypothesis: Case of Turkey

ARTICLE INFO

Submitted : 10.05.2022
Revised : 20.07.2022
Accepted : 02.08.2022
Available : 29.12.2022

iThenticate similarity score: 14%

JEL Codes:

C22, H20, H30

Keywords:

Fiscal Illusion Hypothesis, Government Expenditure, Taxes, Johansen Cointegration, Granger Causality

ABSTRACT

This study aims to test the validity of fiscal illusion hypothesis by investigating the relationship between governmental expenditure and taxes in Turkey. In this respect, the relationship between indirect-direct taxes and public spending in Turkey is examined by employing the Johansen cointegration and Granger causality tests for the years from 1971 to 2019. This study contribute the literature by using more recent data. According to the findings, there is no long-term and causality relationship between corporate tax and government spending; nevertheless, there is a causality relationship between taxes on goods and services, and both cointegration and causality relationship between government spending and income tax. This result demonstrates that fiscal illusion is valid in Turkey.

1. Giriş

Günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle devletler adalet, güvenlik gibi geleneksel toplumsal ihtiyaçların yanı sıra ekonomik, sosyal, politik ve kültürel nitelik taşıyan ihtiyaçların da karşılanabilmesi amacıyla rol üstlenmektedir. Bu durum maliye politikasının ekonomik ve sosyal amaçları doğrultusunda maliye politikası araçlarından kamu harcamaları ve kamu gelirlerini ön plana çıkarmaktadır.

World Outlook Database verilerine göre son dönemlerde gelişmişlik düzeyi farklı olan ülkelerin hemen hemen tamamında kamu harcamaları artışına bağlı olarak kamu gelirlerinde de artış yaşandığı görülmektedir (IMF, 2020). Ancak burada kamu harcamalarındaki artışın kamu gelirlerinde artışa mı neden olduğu yoksa kamu gelirlerindeki artışların mı kamu harcamalarında artışı beraberinde getirdiği sorusu gündeme gelmektedir. Bu durum kamu harcamaları ve gelirleri arasındaki ilişkinin gelir-harcama ve harcama-gelir hipotezleri ile araştırılmasına neden olmaktadır.

Süreç içinde kamu gelirleri arasında, borçlanma, harçlar, parafiskal gelirler, senyoraj gibi kamu gelirlerinin devlet bütçelerinde vergilere kıyasla daha düşük paya sahip olması ve vergilerin diğer kamu gelirleri arasında adalet, eşitlik, istihdam, makroekonomik istikrar, büyüme, kalkınma, sürdürülebilirlik gibi hedeflere ulaşılmasında daha etkili bir politika aracı olarak kabul görmesi kamu gelirlerine yönelik analizlerin vergilere yönelmesi sonucunu doğurmuştur. Böylece kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki ilişki mali senkronizasyon (fiscal sychronization), kurumsal farklılık (institutional seperation), harcama-vergi (spend-tax) ve vergi-harcama (tax-spend) hipotezleri ile araştırılmaya başlanmıştır.

Mali senkronizasyon teorisi, kamu harcamaları ve kamu gelirleri belirlenirken eşanlı karar alındığını ve iki yönlü bir nedensellik ilişkisinin söz konusu olduğunu vurgularken; kurumsal farklılık teorisi, kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin hukuki bir düzen çerçevesinde farklı kurumlar tarafından belirlenmesi gerektiğini ifade etmektedir. Harcama-vergi hipotezi kamu harcamaları ve vergiler arasındaki nedensellik ilişkisinin yönünün kamu harcamalarından vergilere doğru olduğunu öne sürerken; vergi-harcama hipotezi vergilerden kamu harcamalarına doğru bir nedensellik ilişkisinden bahsetmektedir. Vergi-harcama hipotezine daha geniş bir bakış açısı ile yaklaşan Buchanan & Wagner (1977) kamu mal ve hizmetlerine yönelik talep artışının kamu harcamalarında artışına yol açacağını ve kamu harcamalarının finansmanı için elde edilecek kamu gelirlerinin de kaynağına bağlı olarak kamu harcamalarını artıracığını ifade etmişlerdir. Mali yanılsama olarak tanımlanan bu yaklaşım çerçevesinde gelirin elde edildiği verginin türü önem taşımaktadır.

Vergiler, ödeme gücünün göstergeleri olan gelir, harcama ve servet üzerinden alınmaktadır. Gelir ve servet üzerinden alınan vergiler kazanç ve sermaye üzerine doğrudan uygulandığı için dolaysız; harcamalar üzerinden elde edilen vergiler ise kişiler veya kurumlar arasındaki ekonomik ilişkilerden kaynaklandığı için dolaylı vergiler olarak nitelendirilmektedir. Dolaysız vergilerin doğrudan kazanç veya sermaye üzerinden alınması vergi yükünün daha fazla hissedilmesine neden olurken; dolaylı vergilerin fiyatların içine gizlenmesi mükelleflerin üzerindeki vergi yüklerini tam olarak hesaplayamamalarına yol açarak mali yanılsamaya neden olmaktadır. Bir başka deyişle, dolaylı vergiler; kamu harcamalarının maliyetinin diğer finansman kaynakları göz ardı edilerek hesaplanması ve vergi yükünün olduğundan düşük tahmin edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durum kamu mal ve hizmetlerinin maliyetinin olduğundan daha düşük gösterilerek daha fazla kamu harcaması talep edilmesine yol açmakta ve dolayısıyla vergilerin de artması durumu ile karşı karşıya kalınmaktadır. Bu çerçevede çalışmada dolaylı-dolaysız vergiler ile kamu harcamaları arasındaki nedensellik ilişkisi Türkiye için mali yanılsama hipotezi kapsamında test edilmektedir.

Literatürde mali yanılsamaya ilişkin çalışmalar incelendiğinde genel olarak harcamalar ve gelirler arasındaki ilişkiye odaklanıldığı vergi türleri ve kamu harcamaları arasındaki nedensellik ilişkisinin analizlere dahil edilmediği dikkat çekmektedir. Ayrıca, alt kategorilere göre değerlendirme yapan analizlerin önemli bir kısmında kamu harcamaları alt kategorilere ayrılmış; kamu gelirleri ise dolaylı-dolaysız vergiler çerçevesinde incelenmiştir. Ancak Türkiye’de gelir üzerinden alınan dolaysız vergilere farklı tarifeler uygulanmaktadır. Bu bağlamda gerçek kişilerin kazançlarının vergilendirildiği gelir vergisi artan oranlı nitelik taşırken; kurum kazançlarının vergilendirildiği kurumlar vergisinin düz oranlı bir vergi olması dolaysız vergi türlerine göre analiz yapılmasının önemini ortaya koymaktadır. Bu kapsamda çalışmada dolaylı vergiler arasında yer alan mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler ile kamu harcamaları arasındaki ilişki ve dolaysız vergiler ile kamu harcamaları arasındaki ilişki gelir ve kurumlar vergisi özelinde ayrı ayrı incelenerek literatüre katkı sağlanması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın amacı doğrultusunda Türkiye’de dolaylı vergilerin önemli bir kısmını oluşturan mal ve hizmet vergileri ile gelir ve kurumlar vergisinden oluşan dolaysız vergilerin kamu harcamaları ile ilişkisi kısa ve uzun dönemde analiz edilmektedir. Bu çerçevede çalışmada öncelikle mali yanılısamaya ilişkin teorik temeller üzerinde durulmakta, daha sonra konu ile ilgili çalışmalar ele alınmakta ve ardından Türkiye’de dolaylı-dolaysız vergiler ile kamu harcamaları arasındaki eşbütünleşme ve nedensellik ilişkisi mali yanılısama teorisi kapsamında incelenmektedir.

2. Mali Yanılısama ve Vergi Gelirleri-Kamu Harcamaları İlişkisi

Kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki ilişki mali senkronizasyon, kurumsal farklılık, harcama-vergi ve vergi-harcama hipotezleri ile araştırılmıştır.

Mali senkronizasyon teorisi, devlet bütçeleri hazırlanırken kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin senkronize bir şekilde belirlendiklerini öne sürmektedir. Buna göre politika yapıcılar kamu harcama ve gelirlerine ilişkin kararları aynı anda vermektedir ve gelirler ile harcamalar arasında iki yönlü nedensellik ilişkisi söz konusudur (Musgrave, 1966; Meltzer & Richard, 1981).

Kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi inceleyen bir diğer teorem ise kurumsal farklılık yaklaşımıdır. Baghestani & McNown (1994) tarafından geliştirilen teorem, kamu harcamaları ve kamu gelirlerine ilişkin kararların farklı kurumlar tarafından alınması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Kurumsal farklılık yaklaşımına göre kamu harcamaları ile kamu gelirlerinin farklı kurumlar tarafından belirlenmesi nedeniyle kamu gelirleri ile kamu harcamaları arasında bir nedensellik ilişkisi söz konusu olmayacaktır.

Kamu gelirleri arasında vergilerin payının önemli düzeyde olması nedeniyle konuyu vergi ve kamu harcamaları ilişkisi çerçevesinde ele alan yaklaşımlar da harcama-vergi ve vergi-harcama hipotezleridir. Vergiler ve kamu harcamaları arasındaki ilişkiye kamu harcamaları perspektifinden yaklaşan Barro (1974) ekonomik istikrarsızlıkların yaşandığı dönemlerde kamu harcamalarında meydana gelen artışın kamu gelirlerinde de artışı beraberinde getireceğini öne sürmüştür. Bir başka deyişle kamu harcamalarındaki artış vergilerde de artışına neden olacaktır.

Friedman (1978) ile Buchanan & Wagner (1977) tarafından geliştirilen vergi-harcama hipotezi ise vergi gelirlerindeki değişikliklerin kamu harcamalarını da değiştireceğini ifade etmiş ve vergilerdeki artışların kamu harcamalarında artışa yol açacağını ifade etmiştir. Bu durum mali yanılısama olarak adlandırılmıştır.

Mali yanılısama kavramının temelleri John Stuart Mill, John Ramsey Mc Culloch gibi düşünürlerin 19. yüzyılda ortaya koyduğu çalışmalara dayandırılmak ile birlikte mali yanılısamanın teorik temelleri 1903 yılında Puviani’nin “Mali Yanılısama Teorisi (The Theory of Fiscal Illusion)” adlı çalışması ile atılmıştır (Mourao, 2008). Mali yanılısama, kamu harcamalarının maliyetinin doğru bir şekilde hesaplamaması nedeniyle optimal düzeyden daha fazla miktarda kamu mal ve hizmeti talep edilmesine ve dolayısıyla

olması gerekenden daha fazla kamu harcaması gerçekleştirilmesine neden olmaktadır. Buchanan & Wagner (1977), şeffaf, açık ve net olmayan düzenlemeler nedeniyle kamusal faaliyetlerin maliyetlerinin doğru bir şekilde hesaplanamamasının mali yanılsamaya neden olarak kamu sektörünün büyüklüğünün artmasına yol açacağını ifade etmiştir. Bu durum genellikle kamu harcamalarının dolaysız vergiler haricinde elde edilen gelirler ya da borçlanma gibi araçlar ile finanse edildiğinde ortaya çıkmaktadır (Seçilmiş & Didinmez, 2016: 219). Buchanan'a (1960) göre kamu harcamalarının finanse edilmesi için daha fazla kamu gelirine ihtiyaç duyan hükümetler dolaysız vergiler, enflasyon ve kamu malları ile aracılığı ile gelir yarattıklarında mali yanılsamaya neden olmaktadır.

Oy maksimizasyonu amacıyla hareket eden politika yapıcılar zaman zaman özellikle mali yanılsama yaratacak uygulamaları benimseyebilmektedir. Siyasi konjonktür teorileri kapsamında oy maksimizasyonu amacı ile karar alan politika yapıcılar kamu harcamalarının finanse edilmesi amacıyla toplanan vergileri mümkün olduğunca yükümlülere fark ettirmeden elde edebilecekleri vergi düzenlemeleri aracılığıyla mali yanılsamaya başvurmaktadır. Bu çerçevede mali yanılsama, vergi sistemlerinin karmaşık olması hipotezi (revenue- complexity hypothesis), vergi sistemlerinin gelir esnekliği hipotezi (revenue- elasticity hypothesis), kiracı yanılsaması (renter illusion) ve sinek kağıdı etkisinden (flypaper effect) kaynaklanabilmektedir (Dollery & Worthinton, 1996).

Mali yanılsamayı açıklamak amacıyla kullanılan kiracı yanılsaması ve sinek kağıdı etkisi genellikle yerel yönetimler ile ilişkilendirilirken; vergi sistemlerinin karmaşık yapıda olması ve vergi sistemlerinin gelir esnekliği merkezi yönetim ile ilişkilendirilmektedir (Durkaya & Ceylan, 2007: 20).

Kiracı yanılsaması, yerel yönetimlerde mal ve mülkleri kiralayanların, mülkiyeti elinde bulunduranlara göre vergileri daha düşük algılamalarını ifade etmektedir (Gedik & Akdoğan, 2017). Dolayısıyla kiracı sayısının artması kamu gelir ve harcamalarında artışı beraberinde getirecektir (Arbel vd., 2017). Sinek kağıdı etkisi ise yerel yönetimlerde kamu harcamalarının finanse edilmesi için merkezi yönteminden yapılan bağış, yardım ve transferlerin farkına varılamaması nedeniyle ortaya çıkan yanılsamadır (Cullis & Jones, 2009).

Merkezi yönetim bünyesinde mali yanılsama konusu ise vergi sistemlerinin karmaşıklığı ve gelir esnekliği ile açıklanmaktadır. Dolaylı-dolaysız vergiler, artan oranlı-azalan oranlı-düz oranlı tarifeler, vergi çeşitliliğin fazla olması, vergi afları, vergi düzenlemelerinde sık değişiklik yapılması gibi nedenler ile vergi sistemleri karmaşıklaşmaktadır. Kamu harcamalarının artması nedeniyle finansmanı karşılayabilmek için vergilerin tercih edilmesi durumunda mükelleflerin üzerindeki vergi yükü artmaktadır. Vergi yükleri artan bireyler ise vergisel yükümlülüklerini yerine getirmemek için vergi kaçırma ve vergi kaçırma gibi yasal ve yasal olmayan yöntemler ile vergi gelirlerinin azalmasına ve optimal düzeyden daha düşük miktarda vergi geliri toplanmasına neden olmaktadır (Peek & Wilcox, 1984). Bu çerçevede oy

maksimizasyonu amacı ile hareket eden politika yapıcılar da seçmenlerin tercihlerinin değişmemesi için mükelleflere ek yük getirecek düzenlemeleri daha az fark ettirecek şekilde uygulamayı tercih etmektedir. Kamu harcamalarının finansmanın dolaysız vergiler ile karşılandığı durumda vergi mükellefleri ödedikleri vergiler konusunda daha yüksek farkındalık yaşamaktadır (Schuknecht, 2000: 115-119). Gemmel vd. (1998) ile Abbott & Jones'a (2016) göre dolaylı vergilerin finansman aracı olarak kullanıldığı durumda vergilerin maliyeti mükellefler tarafından tam olarak ölçülemediği için benimsenen düzenlemeler daha az tepki ile karşılanmaktadır. Bu nedenle hükümetler adalet, eşitlik, gelir dağılımı dengesizlikleri vb. olumsuz özelliklerini göz ardı ederek dolaylı vergilere yönelebilmekte veya dolaysız vergileri stopaj (kaynaktan kesinti) usulü ile elde ederek mükelleflerin ne kadar vergi ödediklerini hesaplamak konusunda hataya düşebilecekleri düzenlemeleri benimseyebilmektedir.

Vergi sistemlerinin gelir esnekliği mali yanılısamaya neden olan bir başka unsurdur. Gelir elde edenler genellikle gelir miktarlarındaki artışa bağlı olarak ödemeleri gereken vergi miktarının da aynı miktarda değişeceğini düşünmektedir. Ancak vergi tarifelerinin artan oranlı bir şekilde belirlendiği durumlarda vergilerin gelir esnekliği birim miktardan yüksek olacak ve mali yanılısama ortaya çıkacaktır (Heyndels & Smolders, 1994). Bu çerçevede makroekonomik hedefler doğrultusunda etkili bir maliye politikası yürütülmesi amacıyla politika aracı olarak hangi vergi türünün kullanılacağı sorusunu gündeme gelmektedir.

3. Ampirik Literatür

Mali yanılısamaya ilişkin çalışmaların önemli bir kısmının vergiler ve harcamalar arasındaki ilişkiye odaklandığı dikkat çekmektedir. Bu çerçevede çalışmaların bir kısmı vergiler ve kamu harcamaları arasında iki yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğuna; bazıları vergilerinin kamu harcamalarının nedeni olduğuna, bazıları da kamu harcamalarının vergilerin nedeni olduğuna vurgu yapmaktadır.

Vergi ile kamu harcamaları arasındaki ilişkinin bir uyum üzerine şekillendiğini ifade ederek iki yönlü bir nedensellik ilişkisine dair sonuçlara ulaşan Chang & Ho (2002), Reddick (2002), Meltzer & Richard (1981), Goh & Dawood (1999), Gounder vd. (2007) ile Turan & Karakaş (2018) vb. çalışmalar mali senkronizasyon teorisini desteklemektedir. Chang & Ho (2002), 1977-1999 yılları için Çin'de; Al-Zaeund (2014) 1990-2011 yılları için Ürdün'de kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında iki yönlü nedensellik ilişkisi olduğunu göstermişlerdir. Hoover & Sheffrin (1992), VAR otoregresyon analizi yöntemini kullanarak 1955-1989 yılları için Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) 1960 yılına kadar olan dönemde vergi-harcama hipotezini destekleyici nitelikte bir sonuç elde ederken; 1960 sonrası dönemde kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında nedensellik ilişkisi olmadığı bulgusunu elde etmiştir. Bir başka deyişle 1960 yılına kadar mali senkronizasyon teorisi geçerli iken; 1960 yılından sonra ulaşılan sonuç kamu gelirleri ve harcamaları arasında nedensel bir ilişki olmadığını ifade eden kurumsal farklılık yaklaşımını desteklemektedir. Hoover &

Sheffrin'nin (1992) yanı sıra Chang & Chiang (2009) ile Ewing vd. (2006) vb. çalışmalarında kurumsal farklılık yaklaşımını destekleyen sonuçlar ortaya koymuşlardır.

Kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki ilişkiye kamu harcamaları tarafından yaklaşan Barro (1974) ise kamu harcamalarında meydana gelecek artışın kamu gelirlerinde de artışına neden olacağını Ricardocu Denklik (Ricardian Equivalence) hipotezi çerçevesinde açıklamıştır. Peacock & Wiseman (1979) da Barro'nun yaklaşımını benimseyerek olağanüstü dönemlerde kamu harcamalarında yaşanacak artışın kamu gelirlerinde artış yaratacağını ifade ederek harcama-vergi hipotezinin geçerliliğine vurgu yapmışlardır. Harcama-vergi hipotezi kapsamında bütçe açıklarının azaltılması veya kapatılması için izlenmesi gereken yol kamu harcamalarını azaltmaktır. Literatürde harcama-vergi hipotezini destekleyen çok sayıda çalışma olduğu görülmektedir (Nwosou & Oksfor, 2014; Ho & Huang, 2009 vb.). Buna göre Anderson vd. (1986) 1946-1983 yılları için Granger nedensellik testini kullanarak ABD'de harcama-vergi hipotezinin geçerli olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Türkiye için yapılan çalışmalarda da harcama-vergi hipotezini destekleyen bulgulara ulaşılmıştır (Pinar, 1998; Akar, 2014, Akbulut & Yereli, 2016; Aysu & Bakıtaş, 2018; Çetin & Karadeniz, 2019 vb.). Akçoraoğlu (1999), 1955-1999 yılları için; Günaydın (2000), 1950-1999 yılları için Türkiye'de harcama-vergi hipotezinin geçerli olduğuna ilişkin bulgular elde etmişlerdir. Benzer şekilde Terzi & Oltulular (2006), hata düzeltme modeli ve Granger nedensellik testi ile 1986:10-2003:12 dönemleri için Türkiye'de harcama-vergi hipotezinin geçerli olduğunu göstermişlerdir. Çavuşoğlu (2008), VAR ve eşbütünleme analizleri ile 1987:1-2003:4 dönemini kapsayan veriler ile kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi test etmiş ve harcama-vergi hipotezinin Türkiye için geçerli olduğu sonucuna ulaşmıştır. Kaya & Şen (2013), VAR modeli ve Granger nedensellik testleri ile gerçekleştirdiği analizinde 1975-2011 yılları için Türkiye'de harcama-vergi hipotezinin geçerli olduğunu çalışmasında ortaya koymuştur. Şahin Uysal & Akar (2015) da Ocak 2006-Eylül 2014 dönemleri için Türkiye'de mali yanılsamanın varlığını test etmiş ve Türkiye için harcama-vergi hipotezinin geçerli olduğunu bulgusuna ulaşmışlardır.

Frieman (1978) ile Buchanan & Wagner'nin (1977) çalışmaları kapsamında geliştirilen Kamu Tercihi (Public Choice) Yaklaşımı, kamu gelirlerindeki artışın kamu harcamalarında artışı beraberinde getireceğini ifade etmektedir. Bu çerçevede üzerinde durulan vergi-harcama hipotezine göre yapılan çalışmalardan biri Park'a (1998) aittir. Park (1998), Granger nedensellik analizi yöntemini kullanarak Kore'de 1964-1992 yılları arasında vergi-harcama hipotezini doğrulayan sonuçlar elde etmiştir. Barua (2005) Johansen eşbütünleşme ve Granger nedensellik analizi ile Bangladeş'de kamu gelirleri ve kamu harcamaları ilişkisini 1974-2004 yılları için incelemiş ve kamu gelirleri ve harcamaları arasında kısa dönemde ilişki olmadığı; ancak uzun dönemde ilişki olduğu sonucuna ulaşmıştır. Dritsaki (2018), Yunanistan için 1980-2015 yılları için gerçekleştirdiği analizinde Toda & Yamamoto nedensellik analizini kullanarak; Çetintaş & Bayguşova (2017), Kırgızistan için 1995-2014 dönemine yönelik ARDL yönetimini

kullandığı analizi ile kamu gelirlerinin kamu harcamalarının nedeni olduğu bulgusunu elde etmişlerdir. Genel olarak kamu harcamalarını ve kamu gelirlerini analiz etmek yerine harcamaları ve/veya gelirleri alt bileşenlerine ayırarak analiz gerçekleştiren Chen (2008) ile Mahvadi & Westerlung (2008) ise kamu gelirlerden kamu harcamalarına doğru bir nedensellik tespit etmişlerdir.

Türkiye'ye yönelik çalışmalarda vergi-harcama hipotezini mali yanılısama çerçevesinde inceleyen sınırlı sayıda çalışma olduğu görülmektedir. Darrat (1998), Granger nedensellik analizi ve VEC modelini kullanarak 1967-1994 yılları için Türkiye'ye yönelik gerçekleştirdiği analizde kamu harcamaları, kamu gelirleri, gayri safi milli gelir (GSMG) ve faiz oranı değişkenlerini kullanarak vergi-harcama hipotezini destekleyici bulgular elde etmiştir. Benzer şekilde Günaydın (2004) da kamu gelirleri, kamu harcamaları, GSMH ve faiz oranı değişkenleri ile 1983-2003 yılları için üçer aylık veriler aracılığıyla Toda ve Yamamoto tarafından geliştirilen VAR modeli ve hata düzeltme modellerini kullanarak Darrat (1998) ile benzer bir sonuç elde ederek vergi-harcama hipotezinin Türkiye için geçerli olduğunu göstermiştir. Ayrıca kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasındaki nedensellik ilişkisini inceleyen Kanca 2018 ile Yılcı vd. (2020) de kamu gelirlerindeki değişikliklerin kamu harcamalarındaki değişimin nedeni olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Durkaya & Ceylan (2007) ise 1975-2004 yılları için Türkiye'de Johansen eşbütünleşme, hata düzeltme modeli ve Granger nedensellik testlerini kullanarak kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi analiz ederken vergileri dolaylı ve dolaysız vergiler olarak ayrı ayrı değerlendirmiştir. Buna göre kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki ilişki bakımından harcama-vergi hipotezinin geçerli olduğu sonucuna ulaşmış olsalar da vergileri dolaylı ve dolaysız vergiler olarak ayrı ayrı analiz ettiklerinde dolaylı vergiler için nedensellik ilişkisi tespit ederken dolaysız vergiler için nedensellik ilişkisi tespit edememişlerdir. Çevik & Çıvak (2020) de eşbütünleşme, vektör hata düzeltme ve Granger nedensellik testlerini kullanarak Türkiye'de 2006:01-2019:09 dönemi için kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Çalışmada dolaysız vergiler ile kamu harcamaları arasında vergi-harcama hipotezini destekleyici nitelikte sonuç elde ederken; dolaylı vergiler ile kamu harcamaları arasında ise tek yönlü nedensellik ilişkisi olduğunu göstermişlerdir.

Türkiye için yapılan çalışmaların önemli kısmında harcama-vergi hipotezinin geçerli olduğu ve mali yanılısamanın söz konusu olmadığı sonucuna ulaşıldığı dikkat çekmektedir. Ancak çalışmalarının önemli bir kısmının gelir-harcama hipotezi ya da harcama-gelir hipotezine odaklandıkları ve kamu harcamaları ile dolaylı-dolaysız vergi türlerine ilişkin nedensellik analizlerinin sınırlı sayıda olduğu görülmektedir. Bu nedenle çalışma kapsamında genel bir gelir-harcama ilişkisinden ziyade vergiler bileşenlerine ayrılarak kamu harcamaları ile arasındaki nedensellik ilişkisinin daha detaylı ve gerçeğe yakın bir biçimde ortaya koyulması amaçlanmaktadır.

4. Veri Seti ve Ekonometrik Yöntem

Çalışmanın veri seti, Türkiye'nin 1971-2019 dönemine ait mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler (MHV)³, gelir vergisi (GV)⁴ ve kurumlar vergisi (KV) ile kamu harcamalarından oluşmaktadır. Çalışma kapsamında mal ve hizmet vergileri (harcamalar üzerinden alınan vergiler) ile gelir üzerinden alınan vergilere (kurumlar vergisi ve gelir vergisi) odaklanılmasının temel nedeni vergi gelirleri arasında en büyük paya sahip olmalarıdır. MHV, GV ve KV'ye ilişkin veriler OECD veri tabanından; kamu harcamalarına yönelik veriler ise Dünya Bankası veri tabanından temin edilmiştir. Tablo 1 ve 2'de çalışmada kullanılan verilerin detaylı açıklamaları ve istatistiki açıklamaları yer almaktadır.

Tablo 1. Değişkenlerin Tanımları ve Sembolleri

Değişken	Sembol	Tanım	Veri Tabanı
Mal ve Hizmet Vergileri	MHV	Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergileri ifade etmektedir. (%GSYH)	OECD
Gelir Vergisi	GV	Kişilerin net geliri ve sermaye kazancı üzerinden alınan vergileri ifade etmektedir. (%GSYH)	OECD
Kurumlar Vergisi	KV	Kurumların net kârı ve sermaye kazancı üzerinden alınan vergileri ifade etmektedir. (%GSYH)	OECD
Kamu Harcamaları	KH	Hükümet tarafından gerçekleştirilen nihai kamu harcamalarını ifade etmektedir. (%GSYH)	World Bank

Tablo 2'de verilerin tanımlayıcı istatistik değerleri yer almaktadır. Tanımlayıcı istatistik olarak verilerin gözlem sayıları, aritmetik ortalamaları, standart sapmaları, minimum ve maksimum değerleri sunulmaktadır. Tanımlayıcı istatistik değerlerinden yola çıkarak verilerin merkezi dağılımı ve merkezi eğilimine yönelik değerlendirmeler yapılabilmektedir. Bu anlamda merkezi dağılım aralığı olarak en yüksek mal ve hizmet vergileri verileri yer alırken normale en yakın dağılım ise kurumlar vergisi verileridir.

³ Çalışmada kullanılan veriler OECD tarafından mal ve hizmet vergileri (goods and services tax) olarak ifade edilmektedir. OECD'ye (2021) göre mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler katma değer vergisi ve satış vergilerini kapsamaktadır.

⁴ OECD'den elde edilen verilerde yer alan kişisel gelir vergisi (tax on personal income) ifadesi kişilerin net gelirinden ve sermaye kazançlarından elde edilen vergileri ifade etmektedir. Türkiye'deki vergi düzenlemeleri kapsamında kişisel gelir vergisi gelir vergisi olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle çalışmada kişisel vergisi yerine gelir vergisi ifadesi kullanılmıştır.

Tablo 2. Tanımlayıcı İstatistikleri

Değişkenler	Gözlem Sayısı	Ortalama	Standart Sapma	Minimum Değer	Maksimum Değer
MHV	49	7,27	3,22	2,90	12,34
GV	49	4,03	0,78	2,86	5,66
KV	49	1,26	0,47	0,45	2,09
KH	49	11,91	2,06	7,51	15,65

4.1. Ekonometrik Yöntem

Çalışmada mali yanılısma hipotezinin vergi-harcama teorisi kapsamında test edilmesinde eşbütünleşme analizinden faydalanılmaktadır. Eşbütünleşme analizinin yapılabilmesi için öncelikle değişkenlerin durağanlık analizi yapılmaktadır. Çalışma çerçevesinde kullanılan değişkenlerin düzey değerinde birim kök içermeleri ve birinci farklarında hepsinin durağan olması nedeniyle Johansen eşbütünleşme testinden faydalanılmaktadır. Johansen eşbütünleşme testinin tahmininde ise denklem (1) ve denklem (2)'de yer alan eşitlikler kullanılmaktadır.

$$\Delta X_t = \Gamma_1 \Delta X_{t-1} + \dots + \Gamma_{k-1} \Delta X_{t-k} + \Pi X_{t-1} + \epsilon_t \quad (1)$$

$$\Gamma_i = -I + \Pi_1 + \dots + \Pi_i, i = 1, \dots, k. \quad (2)$$

Burada, Π katsayılar rankı eşbütünleşme sayısını ifade etmektedir. Buna göre $\Pi = 0$ olması eşbütünleşmenin olmadığına; $\Pi = 1$ olması eşbütünleşme sayısının 1 olduğuna ve $\Pi > 1$ durumunda ise birden fazla eşbütünleşme vektörünün olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Johansen eşbütünleşme testinde Trace ve Max-Eigen testlerinden faydalanılmaktadır. Trace ve Max-Eigen test istatistiklerinin hesaplanması denklem (3) ve denklem (4)'deki gibidir.

$$\lambda_{trace}^{(r)} = -T \sum_{i=r+1}^n \ln(1 - \lambda_i) \quad (3)$$

$$(\lambda_{max}^{(r,r+1)}) = -T \ln(1 - \lambda_{i+1}) \quad (4)$$

Denklem (3) ve denklem (4)'deki şekilde hesaplanan test istatistik değerleri Johansen & Juselius (1990) kritik değerler ile karşılaştırılarak eşbütünleşme ilişkisinin tespiti yapılmaktadır.

5. Ampirik Bulgular

Johansen eşbütünleşme analizinde öncelikli olarak değişkenlerin düzey değerlerinde durağan olmamaları koşulu yer alır. İkinci koşul olarak ise düzey değerlerinde durağan olmayan değişkenlerin fark alındıktan sonra aynı dereceden durağan olmalarıdır. Durağanlık analizinde Augmented Dickey Fuller (ADF) (1979) ve Phillips-Perron (PP) (1988) testleri ile yapılmaktadır. Tablo 3'de değişkenlerin durağanlık analizi sonuçlarına yer verilmektedir.

Tablo 3. Durağanlık Analiz Sonuçları

ADF	Düzy		İlk Fark	
	Sabit	Sabit & Trend	Sabit	Sabit & Trend
MHV	-0,741755 (0.8261)	-1,077513 (0.9223)	-6,039268 (0.0000)	-5,974193 (0.0000)
GV	-3,172997 (0.0280)	-3,383388 (0.0659)	-4,947003 (0.0002)	-4,945198 (0.0011)
KV	-1,883471 (0.3371)	-3,068131 (0.1255)	-6,587039 (0.0000)	-6,517081 (0.0000)
KH	-0,950663 (0.7632)	-2,277385 (0.4377)	-6,744789 (0.0000)	-6,744505 (0.0000)
KPSS Test Sonucu				
GV	0.543(0.463)	0.325(0.146)	0.148(0.463)	0.08(0.146)

Not: *** işareti değişkenlerin %1 düzeyinde durağan olduklarını göstermektedir. KPSS testinde parantez içindeki değerler, %5 düzeyindeki kritik değerleri göstermektedir.

Tablo 3’de öncelikle değişkenlerin düzey değerlerinde yapılan birim kök testi sonuçları görülmektedir. Sabit ve sabitli ve trendli modellerin test istatistik değerleri ve olasılık değerlerinden görüldüğü üzere gelir vergisinin sabit modeli hariç düzey değerlerinde birim kök içerdikleri görülmektedir. Gelir vergisinin sabit modeli birim kök içermediğinden aynı veriye Phillips-Perron birim kök testi uygulanmıştır. PP testinde verinin sabit modelde birim kök içerdiği görülmüştür. ADF ve PP testinin farklı sonuçlar vermesi üzerine GV değişkeni için KPSS birim kök testi uygulanmıştır. Tablo 3’de görüldüğü üzere serinin durağan olduğunu ifade eden temel hipotez hesaplanan test istatistik değeri %5 kritik değerden büyük olmasından dolayı reddedilmiştir. Bir başka ifade ile GV değişkeni hem sabitli hem de sabitli ve trendli modelde birim kök içerdiği sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca GV değişkeni 1. fark da hem sabitli hem de sabitli ve trendli modelde durağan olduğu görülmektedir. Johansen eşbütünleşme analizinde serilerin düzey değerlerinde birim kök içermeleri fakat birinci fark değerlerinde durağan olmaları koşulu olduğundan serilerin birinci farkları alınarak düzey ve sabitli ve trendli değerlerinin birim kök içerip içermedikleri test edilmiştir. Tablo 3’den görüldüğü üzere serilerin tamamı sabit ve sabitli ve trendli değerlerinde durağan bulunmuştur. Dolayısıyla Johansen eşbütünleşme analizi için gerekli koşul sağlandığından bir sonraki aşamada VAR modelinin tahmin edilip eşbütünleşme için gecikme uzunluğu tespit edilmektedir. Bu kapsamda çalışmada ilk olarak mal ve hizmet vergileri ile kamu harcamaları arasındaki uzun dönemli ilişki; daha sonra kurumlar vergisi ve kamu harcamaları arasındaki uzun dönemli ilişki son olarak da gelir vergisi ve kamu harcamaları arasındaki uzun dönemli ilişki analiz edilmektedir.

5.1. Mal ve Hizmet Vergileri- Kamu Harcamaları İlişkisi

Johansen eşbütünleşme analizi için öncelikle VAR analizi yapılarak uygun gecikme uzunluğuna karar verilmektedir. Gecikme uzunluğunun seçilmesinde bilgi

kriterlerinden faydalanılmaktadır. Bu kapsamda bilgi kriterlerinin minimum değerleri uygun gecikme uzunluğuna işaret etmektedir. Tablo 4’de uygun gecikme uzunluğunu gösteren bilgi kriterleri yer almaktadır.

Tablo 4. Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi (Mal ve Hizmet Vergileri-Kamu Harcamaları)

Gecikme Uzunluğu	Akaike Bilgi Kriteri	Schwarz Bilgi Kriteri	Hannan-Quinn Bilgi Kriteri
0	8.811069	8.891365	8.841002
1	4.611741	4.852630*	4.701542*
2	4.669809	5.071289	4.819477
3	4.660779	5.222852	4.870314
4	4.602347*	5.325012	4.871749

Not: * ifadesi bilgi kriterlerinin minimum değerlerini göstermektedir.

Mal ve hizmet vergileri ve kamu harcamaları arasındaki uzun dönemli ilişki analizi için yapılan VAR analizinde uygun gecikme uzunluğu Tablo 4’de görüldüğü üzere 1 olarak bulunmuştur. VAR analizlerinin seçilen gecikme uzunluğuna oldukça duyarlı olması nedeniyle seçilen gecikme uzunluğunda otokorelasyon ve değişen varyans varsayımlarının test edilmesi gerekmektedir. Bu bağlamda 1 gecikme için yapılan otokorelasyon ve değişen varyans test sonuçları sırasıyla Tablo 5 ve Tablo 6’da sunulmaktadır.

Tablo 5. Otokorelasyon Testi

Gecikme Uzunluğu	LM Test İstatistiği	Olasılık Değeri
1	4.633499	0.3271
2	4.699601	0.3195

Tablo 5’de LM istatistiği ile otokorelasyon testi bulgularına yer verilmektedir. 2 gecikmeye kadar olan test istatistik olasılık değerleri otokorelasyon sorununun olmadığını göstermektedir. Otokorelasyon dışında önemli bir varsayımda tahmin edilen modelde değişen varyans sorununun olmaması gerektiğidir. Bu bağlamda çalışmada White testi yapılarak tahmin edilen modelin değişen varyans içerip içermediği tespit edilmektedir. Tablo 6’da White testi bulgularına yer verilmektedir.

Tablo 6. White Testi Bulguları

X^2 Test İstatistiği	Olasılık Değeri (p)
11.74900	0.4660

Tablo 6’da olasılık değeri göz önüne alındığında değişen varyansın olmadığını ifade eden temel hipotez reddedilememektedir. Bu durum tahmin edilen modelde değişen varyans sorununun olmadığını anlamına gelmektedir.

5.2. Kurumlar Vergisi - Kamu Harcamaları İlişkisi

Kurumlar vergisi ve kamu harcamaları arasındaki ilişkinin VAR tahmininde kullanılan uygun gecikme uzunluğu Tablo 7’de gösterilmektedir.

Tablo 7. Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi (Kurumlar Vergisi-Kamu Harcamaları)

Gecikme Uzunluğu	Akaike Bilgi Kriteri	Schwarz Bilgi Kriteri	Hannan-Quinn Bilgi Kriteri
0	5.417210	5.497507	5.447144
1	2.511910*	2.752798*	2.601711*
2	2.530228	2.931709	2.679896
3	2.650638	3.212711	2.860173
4	2.596658	3.319323	2.866060

Not: * Bilgi Kriterlerinin aldığı minimum değeri göstermektedir.

Kurumlar vergisi ve kamu harcamaları arasındaki uzun dönemli ilişki analizi için yapılan VAR analizinde uygun gecikme uzunluğu Tablo 7’de görüldüğü üzere 1 olarak bulunmuştur. 1 gecikme uzunluğu için yapılan otokorelasyon ve değişen varyans varsayımlarının test sonuçları sırasıyla Tablo 8 ve Tablo 9’da gösterilmektedir.

Tablo 8. Otokorelasyon Testi

Gecikme Uzunluğu	LM Test İstatistiği	Olasılık Değeri
1	6.543308	0.1621
2	9.462548	0.3048

Tablo 8’de yer alan LM test istatistik olasılık değerleri 2 gecikmeye kadar otokorelasyon sorunun olmadığını ifade etmektedir.

Tablo 9. White Testi Sonuçları

X^2 Test İstatistiği	Olasılık Değeri (p)
7.770763	0.8028

Tablo 9’da görüldüğü üzere değişen varyans sorununun olmadığını ifade eden temel hipotez olasılık değeri göz önüne alındığında reddedilememektedir. Bir başka ifade ile tahmin edilen modelde değişen varyans sorununun olmadığı bulgusuna ulaşılmaktadır.

5.3. Gelir Vergisi - Kamu Harcamaları İlişkisi

Gelir vergisi ve kamu harcamaları arasındaki ilişkinin VAR tahmininde kullanılan uygun gecikme uzunluğu Tablo 10’da sunulmaktadır.

Tablo 10. Gecikme Uzunluğunun Belirlenmesi (Gelir Vergisi-Kamu Harcamaları)

Gecikme Uzunluğu	Akaike Bilgi Kriteri	Schwarz Bilgi Kriteri	Hannan-Quinn Bilgi Kriteri
0	6.681520	6.761817	6.711454
1	3.852285	4.093173*	3.942085
2	3.705978	4.107459	3.855646*
3	3.774225	4.336298	3.983760
4	3.678526*	4.401191	3.947928

Not: * ifadesi bilgi kriterlerinin minimum değerleri işaret etmektedir.

Tablo 10, gelir vergisi ve kamu harcamaları arasındaki uzun dönemli ilişki analizi için yapılan VAR analizinde bilgi kriterlerinin farklı uygun gecikme sayılarını göstermektedir. Bilgi kriterleri arasında minimum değeri AIC kriteri verdiği için uygun gecikme sayısı 4 olarak belirlenmiştir. Seçilen gecikme uzunluğu için yapılan otokorelasyon ve değişen varyans test sonuçları sırasıyla Tablo 11 ve Tablo 12’de sunulmaktadır.

Tablo 11. Otokorelasyon Testi

Gecikme Uzunluğu	LM Test İstatistiği	Olasılık Değeri
1	1.760325	0.7797
2	3.666267	0.8859
3	5.724875	0.9293
4	8.669901	0.9293

Tablo 11’de sunulan olasılık değerleri 4 gecikme uzunluğu için otokorelasyon sorununun olmadığını göstermektedir.

Tablo 12. White Testi Sonuçları

X^2 Test İstatistiği	Olasılık Değeri (p)
40.10619	0.7839

Tablo 12’de yer alan olasılık değerine göre değişen varyans sorununun olmadığını ifade eden temel hipotez reddedilememektedir. Bir başka ifade ile tahmin edilen modelde değişen varyans sorununun olmadığı bulgusuna ulaşılmaktadır. Değişkenler arasında yapılan VAR modeline göre uygun gecikme sayılarında otokorelasyon ve değişen varyans sorununun olmaması nedeniyle değişkenler arasında tahmin edilen Johansen Eşbütünleşme testi sonuçları Tablo 13’de gösterilmektedir.

Tablo 13: Değişkenler Arasında Yapılan Johansen Eşbütünleşme Testi Sonuçları

	Trace			Max-Eigen		
	H_0	Test İstatistiği	Kritik Değer (5%)	H_0	Test İstatistiği	Kritik Değer (5%)
MHV > KH	r=0	8.389673	25.87211	r=0	6.846003	19.38704
	r≤1	1.543670	12.51798	r≤1	1.543670	12.51798
KV > KH	r=0	20.02568	25.87211	r=0	14.16430	19.38704
	r≤1	5.861381	12.51798	r≤1	5.861381	12.51798
GV > KH	r=0	15.53075	15.49471*	r=0	14.69022	14.26460*
	r≤1	0.840523	3.841466	r≤1	0.840523	3.841466

Not: * işareti eşbütünleşme vektörünün olduğunu ifade etmektedir.

Tablo 13’de mal ve hizmet vergileri ve kamu harcamaları arasında yapılan eşbütünleşme testinde Trace ve Max-Eigen test değerleri kritik değerlerden küçük olduğundan temel hipotez reddedilememektedir. Bu durum değişkenler arasında eşbütünleşme vektörünün olmadığını ifade etmektedir. Bu sonuç aynı zamanda iki değişken arasında uzun dönemli bir ilişkinin mevcut olmadığını ifade etmektedir. Benzer sonuç kurumlar vergisi ve kamu harcamaları arasında elde edilmiştir. İki değişken arasında yapılan eşbütünleşme testinde Trace ve Max-Eigen test istatistik değerleri %5 kritik değerlerinden küçük olduğu için eşbütünleşme olmadığını ifade eden temel hipotez reddedilememiştir. Bu durum kurumlar vergisi ve kamu harcamaları arasında uzun dönemli bir ilişkinin olmadığını ifade etmektedir. Son olarak gelir vergisi ve kamu harcamaları arasında yapılan eşbütünleşme testinde Trace ve Max-Eigen test istatistik değerleri iki değişken arasında en az bir tane eşbütünleşme vektörünün olduğunu göstermektedir. Bu sonuç gelir vergisi ve kamu harcamaları arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığına işaret etmektedir.

Park’a (1998) göre kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasındaki ilişki analiz edilirken genellikle Granger (1969) nedensellik testinden yararlanılmaktadır. Gelir vergisi ve kamu harcamaları arasında eşbütünleşme olmasından dolayı Granger nedensellik analizi VECM modeli üzerinden yapılırken; kurumlar vergisi ve mal ve hizmet vergileri ile kamu harcamaları arasında uzun dönemli ilişki olmaması nedeniyle standart Granger testine göre yapılmıştır. Nedensellik testi sonuçları Tablo 14’de görülmektedir.

Tablo 14. Granger Nedensellik Analizi Sonuçları

Bağımlı Değişken: Kamu Harcamaları		
Temel Hipotez	Ki-Kare İstatistik Değeri	Olasılık
MHV KH’nin Granger nedeni değildir	3.4444	0.0288
KV KH’nin Granger nedeni değildir	1.08017	0.3488
GV KH’nin Granger nedeni değildir	14.13966	0.0069

Tablo 14’den görüldüğü üzere bağımlı değişkenin kamu harcamaları olduğu modelde mal ve hizmet vergileri ve gelir vergisi kamu harcamalarının Granger nedeni olarak bulunurken; kurumlar vergisinin kamu harcamalarının Granger nedeni olmadığı bulgusuna ulaşılmıştır. Bu durumun gelir vergisi hasılatı içindeki en büyük stopaj yolu (kaynaktan kesinti) ile elde edilen ücret gelirinden kaynaklandığı düşünülmektedir. Çünkü mali yanılısamanın ortaya çıkmasına neden olan temel unsurlardan biri de stopaj yolu ile vergilendirilmedi.

6. Sonuç ve Öneriler

Vergi gelirleri ile kamu harcamaları arasındaki nedensellik ilişkisinin kısa ve uzun vadede analiz edilmesi önem taşımaktadır. Vergiler ve kamu harcamaları arasındaki nedensellik ilişkisinde elde edilen bulguların gerçeğe yakın sonuçlar vermesi ise analizlerin vergi türleri özelinde gerçekleştirilmesine bağlıdır. Bu çerçevede sadece dolaylı-dolaysız vergi ayrımı yapılması yeterli değildir. Mali yanılsama nedenleri arasında gösterilen dolaylı vergiler için yapılan analizlerde herhangi bir ayrıma gerek duyulmamasına rağmen; gelir üzerinden alınan dolaysız vergilere ilişkin analizlerin gelir ve kurumlar vergisi özelinde ayrı ayrı gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Çünkü dolaysız vergiler arasında en büyük paya sahip olan gelir vergisinin artan oranlı bir vergi olması ve gelir vergisi hasılatının önemli bir kısmının ücret geliri elde edenlerden stopaj usulü ile toplanması mali yanılsama teorisini destekleyici nitelikte sonuçlara yol açabilmektedir. Dolayısıyla çalışma kapsamında mal ve hizmet vergileri, kurumlar vergisi ve gelir vergisi ile kamu harcamaları arasındaki nedensellik ve eşbütünleşme ilişkisi ayrı ayrı ele alınmıştır.

Çalışmada, Türkiye'nin 1971-2019 yıllarına ait OECD ve Dünya Bankası'ndan elde edilen veriler kullanılarak mal ve hizmet vergileri, kurumlar vergisi ve gelir vergisi ile kamu harcamaları arasındaki ilişki Johansen eşbütünleşme ve Granger nedensellik yöntemi ile test edilmiştir. Analiz sonuçları, kurumlar vergisi ile kamu harcamaları arasında hem uzun dönemli bir ilişki hem de iki değişken arasında nedensellik ilişkisinin bulunmadığını göstermektedir. Ancak, mal ve hizmet vergileri ve gelir vergisi ile kamu harcamaları arasında uzun dönemli bir ilişki ve tek yönlü bir nedensellik ilişkisi söz konusudur. Bu durum Türkiye'de mali yanılsama hipotezinin geçerli olduğunu göstermektedir. Buna göre Türkiye'de kamu harcamalarının finansmanın ağırlıklı olarak dolaylı vergiler ve dolaysız vergilerden gelir vergisi aracılığı ile sağlandığı bulgusuna ulaşılmıştır. Bu durum Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı'nın 2021-2023 yılı Bütçe Hazırlama Rehberi ile de desteklenmektedir. Örneğin, 2021 yılında 922,7 milyar olması beklenen vergi gelirlerinin 195,3 milyar lirasının gelir vergisinden, 105,2 milyar lirasının kurumlar vergisinden ve 266,5 milyar lirasının ise ithalde (194,9 milyar lira) ve dahilde alınan (71,6 milyar lira) katma değer vergisinden karşılanması beklenmektedir.

Sonuç olarak, yapılan analiz, Türkiye'de mal ve hizmetler üzerinden alınan dolaylı vergiler ile stopaj yöntemi ile elde edilen dolaysız vergiler (ücret geliri) nedeniyle vergi mükelleflerinin devlet tarafından sunulan mal ve hizmetlerin bedelini doğru hesaplamadıklarını ve mali yanılsamanın ortaya çıktığını göstermektedir.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

İrem Didinmez ^{ID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 50.

Tuğay Günel ^{ID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 50.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Kaynakça

- Abbott, A. & Jones, P. (2016). "Fiscal Illusion and Cycle Government Expenditure: State Government Expenditure in the United States". *Scottish Journal of Political Economy*, (63), 177-193.
- Akar, S. (2014). "Türkiye’de Bütçe Gelir ve Harcamalarının Ampirik Analizi". *BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar*, 8(1), 141-159.
- Akbulut, H. ve Yereli, A. B. (2016). "Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları Nedensellik İlişkisi: 2006-2015 Dönemi için Türkiye Örneği". *Sosyoekonomi*, 24(27), 103-119.
- Akçoraoğlu, A. (1999). "Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri ve Keyneçi Politikalar: Bir Nedensellik Analizi". *Gazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2, 51-65.
- Al-Zeaund, H. A. (2014). "The Causal Relationship between Government Revenue and Expenditure in Jordan". *Global Journal of Management and Business Research: Economics and Commerce*, 6(16), 49-58.
- Anderson, W., Wallace, M. S. & Warner, J. T. (1986). "Government Spending and Taxation: What Causes What?". *Southern Economic Journal*, 52, 630-639.
- Arbel, Y., Fialkoff, C. & Kerner, A. (2017). "Removal of Renter's Illusion: Property Tax Compliance among Renters and Owner-occupiers". *Regional Science and Urban Economics*, Elsevier, 66(C), 150-174.
- Aysu, A. & Bakırtaş, D. (2018). "Kamu Harcamaları ve Vergi Gelirleri Arasındaki Asimetrik Nedensellik İlişkisi: Türkiye Örneği". *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 51, 1-19.
- Baghestani, H. & McNown, R. (1994). "Do Revenues or Expenditures Respond to Budgetary Disequilibrium?". *Southern Economic Journal*, 61(2), 311-322.

- Barro, R. J. (1974). "Are Government Bonds Net Wealth?". *Journal of Political Economy*, 86(2), 1095-1117.
- Barua, S. (2005). "An Examination of Revenue and Expenditure Causality in Bangladesh: 1974-2004". Bangladesh Bank Policy Analysis Unit Working Paper Series, No: WP0605.
- Buchanan, J. (1960). *Fiscal Theory and Political Economy*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Buchanan, J. & Wagner, R. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*, New York: Academic Press.
- Chang, T. & Chiang, G. (2009). "Revisiting the Government Revenue-Expenditure Nexus: Evidence from 15 OECD Countries Based on the Panel Data Approach". *Czech Journal of Economics and Finance*, 59(2), 165-172.
- Chang, T. & Ho, Y. H. (2002). "A Note on Testing Tax-and-Spend, Spend-and-Tax or Fiscal Synchronization: The Case of China". *Journal of Economic Development*, 1(27), 151-160.
- Chen, S. W. (2008). "Untangling the Web of Causalities among Four Disaggregate Government Expenditures, Government Revenue and Output in Taiwan". *Journal of Chinese Economic and Business Studies*, 6(1), 99-107.
- Cullis, J. & Jones, P. (2009). *Public Finance & Public Choice*, Oxford New York: Oxford University Press.
- Çavuşoğlu, T. A. (2008). "Türkiye'de Kamu Gelirleri ve Harcamaları Arasındaki İlişki Üzerine Ekonometrik Bir Analiz". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (20), 143-160.
- Çetin, M. & Karadeniz, F. (2019), "Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamalar Arasındaki İlişki: Türkiye Ekonomisi Üzerine Bir Zaman Serisi Analizi". *Balkan ve Yakın Doğu Sosyal Bilimler Dergisi*, 05(02), 46-56.
- Çetintaş, H. & Baygonuşova, D. (2017). "Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri Arasındaki İlişkinin Test Edilmesi Kırgızistan Örneği". *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 49, 1-26.
- Çevik, S. & Çıvık, A. (2020). "Türkiye'de Alt Kategorilerle Kamu Harcamaları ve Kamu Gelirleri Arasında Nedensellik İlişkisi". *Maliye Dergisi*, 179, 140-171.
- Darrat, A. F. (1998). "Tax and Spend, or Spend and Tax? An Inquiry into the Turkish Budgetary Process". *Southern Economic Journal*, 64(4), 940-956.
- Dickey, D. A., & Fuller, W. A. (1979). "Distribution of the Estimators for Autoregressive Time Series with a Unit Root". *Journal of the American Statistical Association*, 74(366a), 427-431.
- Dollery, B. E. & Worthington, A. C. (1996). "The Empirical Analysis of Fiscal Illusion", *Journal of Economic Surveys*, 10(3), 261-297.

- Dritsaki, C. (2018). "Causality between Spending and Revenue in Case of Greece through Toda and Yamamoto Methodology", *Journal of Business & Economic Policy*, 1(5), 9-21.
- Durkaya, M. & Ceylan, S. (2007). "Kamu Harcamalarının Finansmanında Vergi Bileşenlerinin Rolü ve Mali Aldanma". *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(2), 15-35.
- Ewing, B. T., Payne, J. E., Thompson, M. A. & Al-Zoubi, O. A. (2006). "Government Expenditures and Revenues: Evidence from Asymmetric Modeling". *Southern Economic Journal*, 73(1), 190-200.
- Friedman, M. (1978). "The Limitations of Tax Limitations", *Policy Review*, Summer, 7-14.
- Gedik Akdoğan, M. (2017). "Türkiye Ekonomisinde Mali Yanılsama Endeksi Oluşturma Üzerine Bir Deneme". *İ. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 56, 1-27.
- Gemmel, N., Morrissey, O. & Pinar, A. (1998). "Taxation, Fiscal Illusion and Demand for the Government Expenditures in the UK: A Time-Series Analysis". School of Economic Discussion Paper. Nottinham University.
- Goh, S. K. & Dawood, M. (1999). "Causality between Government Revenue and Expenditure in Malaysia: A Seasonal Cointegration Test". MPRA Paper, No. 49383.
- Gounder, N., Narayan, P. K. & Prasad, A. (2007). "An Empirical Investigation of the Relationship between Government Revenue and Expenditure: The Case of Fiji Islands". *International Journal of Social Economics*, 34(3), 147-158.
- Granger, C. W. (1969). "Investigating Casual Relations by Econometric Models and Cross-Spectral Method". *Econometrica*, 137, 424-438.
- Günaydın, İ. (2000). "Türkiye'de Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları Arasındaki Nedensel İlişki". *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 5(1), 55-74.
- Günaydın, İ. (2004). "Vergi-Harcama Tartışması: Türkiye Örneği". *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 5(2), 163-181.
- Heyndels, B. & Smolders, C. (1994). "Fiscal Illusion at the Local Level: Emprical Evidence for the Flemish Municipalities". *Public Choice*, 80, 325-338.
- Ho, Y. H. & Huang, C. H. (2009). "Tax-Spend, Spend-Tax, or Fiscal Synchronization: A Panel Analiysis of the Chinese Provincial Real Data". *Journal of Economics and Management*, 2(5), 257-272.
- Hoover, K. D. & Sheffrin, S. M. (1992). "Causation, Spending and Taxes Sand in the Sanbox or Tax Collection for the Welfare State?". *American Economic Review*, 82(1), 225-248.
- IMF. (2020). *World Economic Outlook*. April 2020: The Great Lockdown, IMF.
- Johansen, S. & Juselius, K. (1990). "Maxiumum Likelihood Estimation and Inference on Cointegration- with Applications to the Demand for Money". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 52(2), 169-210.

- Kanca, O. (2018). "Vergi-Harcama Etkileşimi: Mahalli İdareler Bütçesi Üzerine Bir Deneme". *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 16(3), 254-278.
- Kaya, A. & Şen, H. (2013). "How to Achieve and Sustain Fiscal Discipline in Turkey: Rising Taxes, Reducing Government Spending or a Combination of Both?". *Romanian Journal of Fiscal Policy (RJFP)*, 4(1), 1-26.
- Mahvadi, S. & Westerlund, J. (2008). "The Tax Spending Nexus: Evidence from a Panel of US State-Local Governments". The University of Texas at San Antonio College of Business Working Paper Series, 0045.
- Meltzer, A. H. & Richard, S. F. (1981). "A Rational Theory of the Size of Government". *The Journal of Political Economy*, 89(5), 914-927.
- Mourao, P. R. (2008). "Political Budget Cycles and Fiscal Illusion: A Panel Date Study". In H. Marques, E. Soukiazis ve P. Cerqueira (der.), *Perspectives on Integration and Globalization*, Berlin: LIT Verlag, 83-110.
- Musgrave, R. (1966). "Principles of Budget Determination". In H. Cameron ve W. Henderson (der), *Public Finance Selected Reading*, New York: Random House, 15-27.
- Nwosu, D. C. & Okafor, H. O. (2014). "Government Revenue and Expenditure in Nigeria: A Disaggregated Analysis". *Asian Economic and Financial Review*, 4(7), 877-892.
- OECD. (2021). Tax on Goods and Services (Indicator). doi:10.1787/40b85101-en
- Park, W. K. (1998). "Granger Causality between Government Revenues and Expenditures in Korea". *Journal of Economic Development*, 23(1), 145-155.
- Peacock, A. & Wiseman, J. (1979). "Approaches to the Analysis of Government Expenditures Growth". *Public Finance Quarterly*, 7, 3-23.
- Peek, P. & Wilcox, J. A. (1984). "The Degree of Fiscal Illusion in Rates: Some Direct Estimates". *American Economic Review*, 74, 1061-1066.
- Phillips, P. C. & Perron, P. (1988). "Testing for a Unit Root in Time Series Regression". *Biometrika*, 75(2), 335-346.
- Pinar, A. (1998). "A Model of Government Expenditures in Turkey". *Yapı Kredi Economic Review*, 9(2), 55-71.
- Reddick, C. G. (2002). "Canadian Provincial Budget Outcomes: A Long-Run and Short-Run Perspective". *Financial Accountability & Management*, 18(4), 355-382.
- Schuknecht, L. (2000). "Fiscal Policy Cycles and Public Expenditure in Developing Countries". *Public Choice*, 102(1-2), 113-128.
- Seçilmiş, E. & Didinmez, İ. (2016). "Vergi Reformlarının Davranışsal İktisat Perspektifinden Değerlendirilmesi: Türkiye Örneği". *Bilgi*, 77, 203-232.
- Şahin Uysal, Ö. & Akar, S. (2015). "Türkiye'de Mali İllüzyonun Varlığının Analiz Edilmesi". *Finans Politik& Ekonomik Yorumlar*, 52(600), 27-35.

- Terzi, H. & Oltulular, S. (2006). "Harcama-Vergi Geliri Hipotezi: Türkiye Örneği". *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 20(2), 1-18.
- Turan, T. & Karakaş, M. (2018). "Devlet Harcamaları ve Gelirleri Arasındaki İlişki: Doğrusal Olmayan Sınır Testi Yaklaşımı (NARDL)". *Sosyoekonomi*, 26(36), 33-48.
- Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). 2021-2023 Dönemi Bütçe Hazırlama Rehberi.
- Yılancı, V., Şaşmaz, M. Ü. & Öztürk, Ö. F. (2020). "Türkiye’de Kamu Harcamaları ile Vergi Gelirleri Arasındaki İlişkisi: Frekans Alanda Asimetrik Testinden Kanıtlar". *Sayıştay Dergisi*, 31(116), 121-139.



Mali Eylem Görev Gücü'nün (FATF) Gri Listesi ve Türkiye

Hüseyin Işık¹ 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 15.03.2022

Düzeltilme : 01.05.2022

Kabul : 30.05.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %17

JEL Kodu:

E26, H20, H26

Anahtar Kelimeler:

FATF, Kara Para Aklama, Suç Geliri, Terörizmin Finansmanı

Ö Z

FATF kara paranın aklanması ve terörizmin önlenmesi amacıyla hareket eden uluslararası bir kuruluştur. Türkiye bu kuruluşun uzun yıllardır üyesidir. Bu kuruluşun üye ülkelerin uyması beklenen 40 tavsiyesi bulunmaktadır. Tavsiyeler esnek hukuk kurallarıdır. Bu tavsiyeler üye ülkeler ve FATF sekretaryası tarafından oluşturulmaktadır. Ülkenin bu tavsiyelere uyup uymadıkları FATF Sekretaryası ve diğer üye ülke temsilcileri tarafından karşılıklı değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Türkiye karşılıklı değerlendirmeye tabi tutulmuştur. Bunun sonucu FATF 2021 yılı Genel Kurulunda tavsiyelerden 11'inde uyumlu, 20'sinde büyük ölçüde uyumlu, 7'sinde kısmen uyumlu ve 2'sinde uyumsuz notu ile değerlendirilmiştir. Bu değerlendirmenin sonucu olarak kamuoyunda gri liste olarak bilinen listeye alınmıştır. Gri listeye alınmanın Türkiye için doğabilecek olası olumsuz sonuçları bertaraf etmek için kısmen uyumlu ve uyumsuz notu ile değerlendirilen alanlarda FATF tavsiyeleriyle uyumlu iç hukuk düzenlemeleri yapmak ve uygulamak Türkiye'nin yararına olacaktır.

Citation: Işık, H. (2022). "Mali Eylem Görev Gücü'nün (FATF) Gri Listesi ve Türkiye". *International Journal of Public Finance*, 7(2), 407-428. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1088238>

Financial Action Task Force's (FATF) Gray List and Turkey

ARTICLE INFO

Submitted : 15.03.2022

Revised : 01.05.2022

Accepted : 30.05.2022

Available : 29.12.2022

ABSTRACT

FATF is an international organization acting for the prevention of money laundering and terrorism financing. Turkey has been a member of this organization for many years. This organization has 40 recommendations that member states are expected to comply with. Recommendations are

¹ Assist. Prof. PhD., İzmir Ekonomi University, Faculty of Law, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2409-7754>, huseyin.isik@ieu.edu.tr

iThenticate similarity score: 17%

JEL Codes:
E26, H20, H26

Keywords:
FATF, Money Laundering, Crime Revenues, Terrorism Financing

flexible legal rules. These recommendations are formulated by member states and the FATF secretariat. The country's compliance with these recommendations is subject to mutual evaluation by the FATF Secretariat and representatives of other member states. Turkey has been subjected to a mutual evaluation. The result of this was evaluated at the FATF general assembly in 2021 with the grades of compliant in 11, largely compliant in 20, partially compliant in 7, and non-compliant in 2 recommendations. As a result of this evaluation, it was included in the list known as the gray list in the public. Being graylisted will have negative consequences for Turkey. In order to eliminate negative results, it will be in Turkey's benefit to make and implement domestic regulations in line with FATF recommendations in areas evaluated with a partially compliant and non-compliant rating.

1. Giriş

Mali Eylem Görev Gücü (Financial Action Task Force, FATF) kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanın önlenmesine yönelik uluslararası standartlar koyan bir kuruluştur. Konulan standartlar FATF 40 Tavsiyesi olarak adlandırılmaktadır ve bu standartların ülkeler tarafından uyulup uyulmadığını denetlemektedir. Kuruluşun merkezi Paris'tedir. Bu faaliyetlerini üye ülkelerden gelen konusunun uzmanı temsilcilerin katılımıyla oluşan yıllık genel kurul toplantıları, bölgesel toplantıları ve ülke ziyaretleri şeklinde icra etmektedir. Bu toplantılarda ülkelerin kara para aklama ve terörizmin finansmanı konusunda gerekli önlemleri alıp almadıkları konusu karşılıklı değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeler neticesinde ülkeler her bir tavsiye için uyumlu, büyük ölçüde uyumlu, kısmen uyumlu ve uyumsuz olarak derecelendirilmektedir. Tavsiye bazında yapılan bu derecelendirmelerin konsolide edilmesi sonucu ülke genel durumu ortaya çıkmaktadır. Değerlendirme sonucu tavsiyelere uyum göstermeyen ülkeler kara listeye, kısmen uyum gösteren ülkeler ise gri listeye alınmaktadır. FATF tavsiyelerini önemli ölçüde uygulayan ülkeler ise herhangi bir listeye alınmamaktadır. Listeye alınmak FATF Tavsiyeleri bakımından ilgili ülkenin bazı zafiyetlerinin bulunduğu anlamına gelmektedir. FATF listesinin açıklanması hem dünya kamuoyunda hem de ülke kamuoyunda ciddi yankı bulmaktadır.

Türkiye 2019 yılında karşılıklı değerlendirmeye alınmıştır. Bu değerlendirme sonucu aynı yılın Aralık ayında değerlendirme raporu yayınlanmıştır. Bu raporun ertesinde eleştiri konusu hususların Türkiye tarafından giderilmesi beklenmiştir. Eleştiri konusu hususlarda ilerleme sağlanmadığı belirtilerek 2021 yılı Ekim ayında yapılan FATF genel kurul toplantısında Gri Listeye alınmıştır. Gri listeye alınma ülke kamuoyunda da ciddi düzeyde tartışılmıştır.

Bu makalenin amacı, kara para aklama ve terörizmin finansmanı suçlarını açıklamak, FATF'ın kurumsal yapısını, tavsiyelerini ve kararlarının ülkeler bakımından sonuçlarını tartışmak, Türkiye'nin tavsiyeler bakımından durumunu ve gri listeye alınma sebeplerini değerlendirmek ve son olarak Türkiye için öneride bulunmaktır.

2. FATF'ın Yapısı, İşlevi ve Ele Aldığı Suçlar

2.1. Kara Para Aklama ve Terörizmin Finansmanı Suçlarının Tanımı ve Etkileri

Kara para aklama suçunun ne olduğuna ve ne gibi sonuçlar doğurduğuna geçmeden önce ceza hukuku bakımından ne tür bir sınıflandırma içine gireceğini irdelemek yerinde olacaktır. Karşımıza çıkan kavram ekonomik suç türüdür. Ekonomik suçlar esas olarak ekonomik düzene olan güvene karşı işlenen suçlardır. Bu suçlar ekonomik düzenin kural ve kurumlarına karşı işlenmekte olup, ekonomik düzenin işleyişini zedeleyen veya zarara uğrama tehlikesini yaratan eylem ve fiillerden oluşmaktadır. Ekonomik suçlar arasında sermaye piyasası, bankacılık, gümrük kaçakçılığı ve suç gelirlerinin aklanmasına yönelik suçlar sayılabilir (İnceoğlu, 2020: 124, 126).

Ekonomik menfaat sağlamak için suç işlemek fiili oldukça eski tarihlere kadar gitmektedir. Paranın bulunması ve beraberinde değer birikiminin hızlanması çok eski dönemlerden beri ekonomik suçların işlenmesine sebep olmuştur. Buna örnek olarak Asurlular'dan kalan ticari tarihi bulgular gösterilebilir. Asurlardan kalan tarihi kalıntı ve tabletleri inceleyen bilim insanları Anadolu'ya ihraç edilecek mallar üzerinden devlete ödenecek vergilerden kaçmak isteyen tacirlerin sahte belgelerle gelirlerini gizledikleri bulgularını elde etmişlerdir (Miynat & Duramaz, 2012: 99).

Kara paranın en ayırt edici özelliği yasadışı yollardan elde edilen gelir olmasıdır. Bu şekilde elde edilen gelirin yasal yollardan elde edilmiş gibi ekonomik ve mali sisteme dâhil edilmesi suretiyle meşruiyet kazandırılması kara paranın aklanması olarak tanımlanmaktadır. Kara para aklamada esas olan husus gelirin yasadışı faaliyetlerden kaynaklandığının gizli tutulmasıdır. Suç gelirinin kaynağı gizlendiği için gizlemenin kendisi de suç teşkil etmektedir. Kara para aklama suçunda iki suç tipi vardır. Bunlar öncül suçlar ile aklama suçudur. Bu anlamda kara para aklamanın varlığından bahsedebilmek için öncelikle bir suçun varlığı gereklidir. Öncül suçun işlenmesi ile gelir elde edilmelidir. Akabinde suçtan elde edilen geliri meşrulaştırılmasına yönelik fiil ya da fiillere girişilmelidir. Kara para aklama suçu yerleştirme, ayrıştırma ve bütünleştirme aşamalarında oluşmaktadır (Ünlü, 2019: 175).

Kara para aklama suçundaki birbirinin devamı olan yerleştirme, ayrıştırma ve bütünleştirme süreçlerinin asıl amacı suçtan elde edilen gelirin meşru olmayan kaynağını saklamak, örtmek veya gerçeğinden farklı göstermektir. Buna karşılık FATF'ın üzerinde durduğu ve önlemeye çalıştığı terörün finansmanı suçunda ise esas amaç suç gelirlerinin meşrulaştırılması değildir. Buradaki esas mesele terör örgütü üyelerine ve faaliyetlerine fon sağlanmasıdır. Bu sebepten ötürü, terörün finansmanı ile ilgili suç gelirlerinin biraz önce değinilen üç aşamadan geçmesine gerek bulunmamaktadır. Kara para aklama suçu başka bir suçtan elde edilen gelirlerin denetimden kaçılmasıyla başlamakta ve meşrulaştırmayla bitmektedir. Buna karşılık terörün finansmanı suçunda durum farklılık arz eder. Terörün finansmanı suçu meşru veya meşru olmayan gelirlerin kazanılması ile başlamakta ve dağıtılmasıyla nihayete ermektedir (Turan & Gemici, 2020: 271). Diğer bir deyişle terörizmin finansmanı para aklama yerine paranın kirletilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Meşru yollardan elde edilen temiz kaynaklar terörün finansmanı şeklinde

gayri meşru bir yöne aktarılmaktadır. Bu yüzden paranın kirletilmesi olarak nitelendirilmektedir (Borlini & Montanaro, 2017: 1017).

Kara para aklama ve terörizmin finansmanını suçlarının işlenme şekli ve amacı farklı olmakla birlikte hem uluslararası hem de ulusal bakımdan benzer şekilde takip edilmekte ve soruşturulmaktadır. Böyle olmasının nedeni her iki suç türünün benzer türde bankacılık işlemlerine, bankacılık dışı benzer kurumlara, benzer işlevleri görebilen finansal olmayan kurumlara ve mesleklere ihtiyaç duymalarıdır. Her iki suç türü faaliyetlerini oldukça gizli yürütürler. İşlemlerini kendilerine en az soru soran bankalar, para transfer kurumları, şirketler, gerçek kişiler ve hukukçularla ile yürütmeye çalışırlar (Blazejewski, 2008: 2).

İngilizcede “money laundering” kelimeleri Türkçeye kara para aklama olarak geçmiştir. Bu kavram ilk olarak ABD’de çıkmıştır. Amerikan Federal Soruşturma Bürosu (Federal Bureau Investigation, FBI) 1920’li yılların başında organize suç örgütü lideri Al Capone’un çamaşırhane işletmelerini incelemiştir. Yapılan inceleme neticesinde Al Capone’un, çeşitli yasadışı işlerden kazandığı gelirleri işlettiği çamaşırhanelerden kazanılıyor gibi gösterdiğini tespit etmiştir. Bu tespit sonucunda Al Capone vergi kaçakçılığı suçundan ceza almıştır. Bu olayda geçen çamaşırhanelerden esinlenerek “para yıkama” veya “para aklama” kavramı literatüre girmiştir. Zaman içinde hem dünyada hem de ülkemizde kara para kavramı yerine suç geliri kavramı kullanılmaya başlanmış, böylece suç gelirlerinin aklanması kavramı literatüre dahil olmuştur (Ünlü, 2019: 158-159).

Kara para aklama yöntemleri klasik yöntemler ve yeni yöntemler olmak üzere iki grup altında toplanabilir. Klasik yöntemler uzun süreden beri denenmekte olan süreç ve işlemleri içermektedir. Yeni yöntemler ise finans ve teknoloji alanında meydana gelen yenilikler ile birlikte önem kazanan süreçler ve işlemlerden oluşmaktadır. Ana başlıklar itibarıyla klasik ve yeni yeni yöntemler şu şekilde ortaya konabilir. Klasik yöntemler, (1) Şirinler (smurfing), (2) Parçalama (structuring), (3) Kıyı bankacılığı ve vergi cennetleri (off shore), (4) Oto Finansman (loan-back), (5) Hayali ihracat ve hayali ithalat, (6) Kumarhaneler, (7) Paravan ve hayali şirketler, (8) Suç gelirlerinin fiziksel olarak yurt dışına çıkarılması şeklindedir. Yeni para aklama yöntemleri ise (1) Akıllı kartların kullanımı, (2) Elektronik para tedavülü ve dolaşımı, (3) Borsa işlemleri, (4) İnternet şeklinde karşımıza çıkmaktadır (Ünlü, 2019: 162-170).

Yukarıda yer alan yeni kara para aklama yöntemleri başka bir kavramın da gelişmesine neden olmuştur. Bu kavram siber aklama olarak karşımıza çıkmaktadır. Siber aklamada bilişim teknolojilerinde meydana gelen gelişmeler ve internetin sunduğu olanaklar kullanılmaktadır. Siber alem kara para aklamada iki vazife görmektedir. İlk olarak aklama suçunun öncülü siber suçlar işlenmekte ve akabinde buradan elde edilen gelir aklanmaktadır. İkinci olarak bilişim alanındaki gelişmeler müşterinin tanınmasını güçleştirmekte, banka ve finans kesiminin şüphesini çekmeden çok sayıda kara para aklama işlemine olanak sağlamaktadır (Miynat & Duramaz, 2013: 320-321).

Birleşmiş Milletler küresel boyutta kara para miktarını dünya gayri safi yurt içi hasıla toplamının %2 ile %5 i arasında olacağı yönünde tahminde bulunmuştur (Terry, Robles, 2018, s. 630). Finansal piyasalarda düzenlemelerin azalması ve bu piyasalar arasında giderek artan bütünleşmenin sonucu olarak geçen otuz yıl boyunca finansal suçlar artmıştır. Yüzünü dahi görmediğimiz kişiler eliyle çok yüksek tutarda paraların bir tuşla dünya üzerinde transfer edilmesi bu suçların işlenebilmesini kolaylaştırmıştır. Çok farklı finansal türev işlemler, uluslararası kiralama işlemleri, vergi cennetleri ve kıyı bankacılığı ülkelerindeki suç geliri varlıklarının teminat olarak gösterilip kredi kullanımı suç geliri aklamada ilk akla gelen uygulamalardır. Sınırlar arası kara para aklama olaylarında ülke içinde yetkisi bulunan kamu otoritelerinin caydırıcılığı son derece azdır. Buna karşılık bu suçların failleri ülkeler arasındaki uygulama boşluklarından yararlanmak suretiyle daha rahat ve çok sayıda suç işleme olanaklarına sahiptirler. Bu yüzden uluslararası kabul görmüş kurallar oluşturulması ve uygulanmasında işbirliği çok kritik bir işlev görmektedir (Borlini & Montarano, 2017: 1014). Bankacılık sektöründe yaşanan hızlı gelişmeler yanında terörist gruplar kripto para ve internet satış kanallarını kullanarak faaliyetlerine finans sağlayabilmektedirler. Özellikle teknolojinin bankacılık ve finansman alanında gelişmesi bu gruplara terörizmin finansmanında daha fazla kolaylık sağlayabilecektir. FATF bu alanı fark etmiş ve son yıllarda tavsiyelerinde kripto paralar üzerinde yoğunlaştırmıştır (Nanyum & Nasiri, 2021: 234, 239).

Kara para aklama suçu Türk Ceza Kanununun "Suçtan Kaynaklanan Malvarlığı Değerlerini Aklama" başlıklı 282 inci maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin ilk fıkrasında aklama suçunun tanımı yapılmıştır. Fıkra göre, alt sınırı altı ay veya daha fazla hapis cezasını gerektiren bir suçtan kaynaklanan malvarlığı değerlerini, yurt dışına çıkaran veya bunların gayrimeşru kaynağını gizlemek veya meşru bir yolla elde edildiği konusunda kanaat uyandırmak maksadıyla, çeşitli işlemlere tâbi tutan kişilerin üç yıldan yedi yıla kadar hapis ve yirmibin güne kadar adli para cezası ile cezalandırılacağı hüküm altına alınmıştır (TCK, m. 282/1).

2.2. FATF'ın Yapısı, Tavsiyeleri ve Değerlendirmeleri

Kara para aklama suçunu işleyenlerin dünyada nerede olursa olsun benzer nitelikte hukuki kurallarla karşı karşıya kalmaları bu alanda yapılan mücadele için çok önemlidir. Ülkelerin uygulayacakları kuralların çatı vazifesi görecek uluslararası kurallarla uyumlu teşkili ve uygulanması hukukun küreselleşmesinin bir örneğini göstermektedir. Kara para ile küresel mücadelede en etkin uluslararası kuruluş ise FATF olmaktadır (Taşdelen, 2002: 77).

FATF, kara para aklamanın ulusal ve uluslararası ciddi bir tehdit oluşturması ve tehdidin artması karşısında G7 ülkelerinin 1989 yılında yaptıkları toplantıda kurulmuştur. Kuruluşunda 16 ülke yer almıştır. Türkiye 24 Eylül 1991 tarihinde bu uluslararası örgüte üye olmuştur. Ülkelerin yanında Avrupa Komisyonu ve Körfez İşbirliği Konseyi de üyeleri arasındadır. Zaman içinde üye ülke sayısı 37'ye ulaşmıştır. Ayrıca, gözlemci olarak Avrupa Merkez Bankası (ECB), Dünya Bankası (Worldbank), Uluslararası Para Fonu (IMF) ve

Uluslararası Kriminal Polis Teşkilatı (Interpol) kuruluşun toplantılarına gözlemci olarak katılmaktadır. FATF'ın faaliyetleri Amerika'da 11 Eylül 2001 tarihinde meydana terör olaylarından sonra terörizmin finansmanı konularını da kapsamına almıştır. Böylelikle FATF kara paranın aklanmasının ve terörizmin finansmanının önlenmesinde ülkelerin tek başlarına aldıkları önlemlerin yetersiz kalması sonucu oluşan uluslararası ortak mücadele boşluğu kapatmak için kurulan bir örgüte dönüşmüştür (Koruk, 2019: 113; Blazejewski, 2008: 6, 15; Terry & Robles, 2018: 641).

Kara para aklama, yolsuzluk, terörizmin finansmanı suçları arasında bir arada bulunma (simbiyotik) ilişkisi vardır. Kamu düzenine karşı bir arada tehdit oluşturan bu suçlara karşı FATF düzenlemeler yapmakta ve bu düzenlemelerin ülkeler tarafından uygulanıp uygulanmadığını denetlemektedir (Blazejewski, 2008: 51).

FATF üyeleri, İngilizce isimlerin baş harfleri esas alınarak şu şekildedir: Arjantin, Avusturalya, Avusturya, Belçika, Brezilya, Kanada, Çin, Danimarka, Avrupa Komisyonu, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Körfez İşbirliği Konseyi, Hong Kong Çin, İzlanda, Hindistan, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Güney Kore, Lüksemburg, Malezya, Meksika, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, Rusya, Suudi Arabistan, Singapur, Güney Afrika Cumhuriyeti, İspanya, İsviçre, Türkiye, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri (FATF, 2021a).

Ülkeler bir araya gelip FATF şeklinde bir uluslararası örgüt, teşkilat kurmuşlardır. Ortak kararları ile buna bir tüzel kişilik vermişler ve personel istihdam ederek Sekretaryasını oluşturmuşlardır. Bu şekilde oluşturulan FATF'ın üç işlevi bulunmaktadır. İlk olarak suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanı karşısında esnek ve sürekli geliştirilen uygulamalarla mücadele etmektir. İkinci olarak bu mücadelede tavsiyeler şeklinde düzenlemeler yapmaktır. Üçüncü olarak oluşturulan bu tavsiyelere ülkelerin uyup uymadığını denetmektir (Blazejewski, 2008: 8, 9). Bu noktada iki soru gündeme gelmektedir. İlk olarak bu tavsiyeler nasıl kalem alınmaktadır. İkinci olarak bu denetlemeler nasıl yapılmaktadır.

Tavsiyeler üye ülke temsilcileri ve FATF Sekretaryasının birlikte çalışmaları sonucu ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan tavsiyeler üye devletlerden oluşan genel kurulda oylanarak kabul edilmektedir. FATF'ın kara para ve terörizmin finansmanı amacıyla oluşturduğu öneriler "FATF'ın 40 Tavsiyesi" olarak bilinmektedir. FATF tavsiyelerinin bugünkü hale gelmelerinde dönüm noktası 2012 yılı olmuştur. Önceki yıllarda 40+9 şeklinde olan öneriler 2012 yılında birleştirilerek kırk tavsiye oluşturulmuştur. 2018 yılında güncellenmiş, açıklayıcı notlar, kavram dizini, kısaltmalar, yararlı bağlantılar ve özet ilave edilerek daha da zenginleştirilmiştir (Terry & Robles, 2018: 645-646).

Peki, ülkelerin FATF tavsiyelerine uyup uymadıklarının denetimi nasıl yapılmaktadır? Üye ülkelerin tamamı belli bir plan dâhilinde denetime tabi tutulmaktadır. Denetlemeler FATF Sekretaryası ve üye ülkelerden seçilen temsilciler vasıtasıyla FATF Tavsiyeleri karşısında denetime tabi ülke uygulamalarının durumu değerlendirilmektedir. Üye ülke temsilcileri denetlenen ülke gibi bağımsız bir devletin temsilcileridir. Aynı vasıfta devletler diğer bir devleti denetlemektedir. Bu işlem sırasında

denetlenen ülkeye ziyaretler yapılmaktadır. Denetlemeler bir akranın diğer bir akranı incelemesi şeklinde tezahür etmektedir. Bu yüzden bu denetlemeye İngilizce “peer review” denilir. Bu akran değerlemesi sonucu denetlemeye tabi ülkenin iç mevzuatı ve mevzuatının uygulamasının FATF Tavsiyelerine uyup uymadığına karar verilir (Terry & Robles, 2018: 650-651).

FATF Tavsiyelerinin ne anlama geldiği ve hukuki niteliği üzerinde durulması gereken önemli bir noktadır. FATF Tavsiyeleri adı üzerinde üye ülkelerin uyması beklenen hususları içermektedir. Yapılması önerilen noktaları ve unsurları içerdiği için mutlak uyulması gereken durumları kapsamamaktadır. Üye ülkelere uyulmasını tavsiye olunmaktadır. Bu nedenle esnek veya yumuşak hukuk (soft law) olarak tanımlanır. Esnek hukukun özelliği bağlayıcılığının doğrudan ve kesin olmamasıdır. Düzenlemelerin bu niteliği uygulamada esnekliği de beraberinde getirmektedir (Blazejevski, 2008: 10). Esnek hukuk yapısı olmasına karşı suçtan kaynaklı finansal işlemlere karşı önemli bir etki yaratmaktadır. Bu anlamda FATF Tavsiyeleri evrensel boyutta önem kazanmakta ve örgütün çok sayıda üyesi bulunması bir tür yarı bağlayıcılığı beraberinde getirmektedir. BM Güvenlik Konseyinin kararlarına ilişkin FATF tavsiyeleri ise uyulması zorunlu sert kurallar haline dönüşmektedir. Güvenlik Konseyin terörizmin finansmanı ile ilgili tavsiyeler üye ülkeler tarafında zorunlu uyulması gereken noktaları işaret etmektedir. Bu nokta esnek hukukun bir anda bağlayıcı bir niteliğe büründüğü durumu göstermektedir (Borlini & Montanaro, 2017: 1016, 1026).

FATF 40 Tavsiyelerinin doğrudan bağlayıcılığı ve kesinliği olmamasına rağmen önemlidir. Önemlidir, çünkü devletler yine kendi akranları ile birlikte oluşturdukları ve birbirlerine tavsiye ettikleri kuralları uymak mecburiyetini hissederler. Aksi takdirde oluşumunda kendilerinin de dahil olduğu bir konuda sonradan uyum göstermemek ilgili devletin bu organizasyonlarında görevli uzman ve diplomatik temsilciliklerini istenmeyen ve iş etiğine uymayan misyonlar haline getirir. Bu hal bir devlet için bir zafiyete işaret eder. Bu zafiyet ülkeler bakımından dikkate alınması gereken önemli bir husustur. Çünkü diğer devletlerin akran baskısına (peer pressure) ve yatırımlarına maruz kalırlar (Blazejevski, 2008: 17,46).

Baskı ve yaptırımlar ekonomik bakımından az gelişmiş ülkeler açısından daha fazla önem taşır. Zira bu tür ülkeler yurt dışı kaynağa ihtiyaç duyduklarından borç almak istediklerinde borç bulma kolaylıkları ve bulduklarında ödeyecekleri faiz oranları yumuşak hukuk kuralları karşısında gösterdikleri tavırla doğru orantılı olacaktır. Esnek kurallara ne denli yüksek uyum sağlarsa ülkenin yabancı kaynağa ulaşımı o derece kolay ve bunun paralelinde ödeyeceği faiz de bir nebze düşük olacaktır (Nanyun & Nasiri, 2021: 237-238).

Yukarıdaki anlatılan süreci takip edersek şöyle bir resim elde ederiz. Devletler bir araya gelip bir uluslararası kuruluş kurmakta, ona tüzel kişilik kazandırmakta, bu kuruluş bünyesinde kendi katılımları ile tavsiyeler oluşturmakta ve yine kendi aralarında bu tavsiyelerin uyulup uyulmadığı denetlenmektedir.

3. FATF'ın Türkiye Değerlendirmesi

3.1. Türkiye İçin Yapılan Karşılıklı Değerlendirmeler ve Yazılan Raporlar

FATF Tavsiyelerine ülkelerin uyup uymadıklarını gözlemlemede önemli araç karşılıklı değerlendirme çalışmalarıdır. Bu değerlendirmeler neticesinde ülkeler için Karşılıklı Değerlendirme Raporu (Mutual Evaluation Report, MER) hazırlanır (Blazejevski, 2008: 16). Karşılıklı Değerlendirme Raporunda dile getirilen eksiklikler ülkeler tarafından ikmal edilmesi gereken noktaları göstermektedir. Eksikliklerin bir kısmı düzenlemelerin yetersizliğinden bir kısmı ise yeterli düzenleme olmasına rağmen uygulama noksanlıklarından kaynaklanmaktadır. Ülkelerin bunları gidermesi beklenmektedir. (Murrar & Barakat, 2021: 83).

FATF çalışmaları sonucunda beş skalada değerlendirme yapılır. Bunlar olumludan olumsuzu doğru şu şekildedir. "C: Compliant (Uyumlu)" ülkenin durumunun Tavsiyelere uygun olduğu, "LC: Largely Compliant (Büyük Ölçüde Uyumlu)" ülkenin küçük eksiklikleri bulunduğunu, PC: Partially Compliant (Kısmen Uyumlu) ülkenin mutedil eksiklikleri bulunduğunu, NC: Non Compliant (Uyumsuz) ülkenin Tavsiyeler uymadığını, NA: Not Applicable (Uygulanamaz) ülkenin yapısal, hukuki ve teşkilat yapısı karşısında tavsiyelerinin uygulanamayacağını gösterir (Terry & Robles, 2018: 655).

Bu çerçevede düzenlenen FATF Türkiye Para Aklama ve Terörizmin Finansmanı Önlemleri Karşılıklı Değerlendirme Raporu (Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Turkey, Mutual Evaluation Report, December 2019) Aralık 2019 yayınlamıştır. Bu Rapor Kanada, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Guernsey ve Hindistan temsilcilerinden oluşan bir değerlendirme ekibi tarafından hazırlanmıştır (FATF Turkey Report, 2019: 13). Daha sonra bu Rapordaki eleştiri ve önerilerin yerine getirilip getirilmediğine dair FATF Türkiye İzleme Raporu 2021 yılı Kasım ayında yayınlanmıştır (FATF Turkey Follow-up Report, November 2021) yayınlanmıştır. İzleme Raporu İzlanda, İngiltere ve Hindistan temsilcilerinden oluşan değerlendirme ekibi tarafından hazırlanmıştır (FAT Turkey Follow-up Report, 2021: 3).

Bu iki Raporda Türkiye'nin FATF Kırk Tavsiyesi karşısındaki değerlendirme sonuçlarına göre 2021 Kasım ayı itibariyle Türkiye 40 FATF tavsiyesindeki ölçütlerle 11'inde uyumlu, 20'sinde büyük ölçüde uyumlu, 7'sinde kısmen uyumlu, 2'sinde uyumsuz bulunmuştur. Bu değerlendirmeler itibariyle Türkiye genişletilmiş takip sürecinde kalmaya devam edecektir. FATF'a 2022 yılı Haziran ayında AML (Anti-Money Laundering) / CFT (Counter-Terrorist Financing) önlemleri uygulaması ile ilgili gelişmeler konusunda rapor verecektir (FATF Turkey Follow-up Report, 2021: 10).

3.2. Türkiye'nin Gri Listeye Alınması

FATF karşılıklı değerlendirme çalışmalarını esas alarak, Gözetimi Arttırılacak Hükümler Alanları Ekim 2021 listesini (Jurisdictions under Increased Monitoring – October 2021) 21 Ekim 2021 tarihinde yapılan genel kurul toplantıları akabinde kamuoyuna açıklamıştır. Bu listedeki ülkeler iki gruba ayrılmıştır. İlk grup Stratejik

Açıkları Bulunan Hükümlerlik Alanları (Jurisdictions with strategic deficiencies) olarak adlandırılmaktadır. İkinci grup ise Gözetiminin Arttırılmasına Devam Edilmeyecek Hükümlerlik alanları (Jurisdiction no longer subject to increased monitoring) şeklinde adlandırılmaktadır (FATF, 2021b). Bu şekildeki bir sınıflama yapılması suretiyle ülkeler devamlı suretle gözetim ve değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. İlk gruptaki ülkelerin gözetimi attırılmak suretiyle suç gelir aklamada ve terörizmin finansmanı suçları ile mücadelede eksikliklerinin giderilmesi amaçlanmaktadır. Bu süreci tamamlayan ülkeler eksikliklerini gidermişler ise daha iyi durumda olan ikinci gruba geçmektedirler.

İlk grup olan Stratejik Açıkları Bulunan Hükümlerlik Alanları listesinde yer alan ülkeler İngilizce alfabetik sırayla Arnavutluk, Barbados, Burkina Faso, Kamboçya, Cayman Adaları, Haiti, Jamaika, Ürdün, Mali, Malta, Fas, Myanmar, Nikaragua, Pakistan, Panama, Filipinler, Senegal, Güney Sudan, Suriye, Türkiye, Uganda, Yemen ve Zimbabve şeklindedir. Sıralanan ülkelerden oluşan bu listede 23 ülke bulunmaktadır. İkinci grup olan Gözetiminin Arttırılmasına Devam Edilmeyecek Hükümlerlik alanları olarak Botswana ve Mauritius olmak üzere iki ülkeden oluşmaktadır (FATF, 2021b). Bu durumda kamuoyunda gri liste olarak bilinen FATF duyurusunda (23+2) 25 ülke bulunmaktadır. Yine FATF resmi internet sayfasında 200 den fazla ülkenin kendi tavsiyelerini uyguladığı belirtilmektedir. Bu durumda sayı olarak ülkelerin (25/200) %12.5'i gri listeye girmiştir (FATF, 2021a).

Değerlendirmeleri sonucu ülkelerin kara veya gri listeye alınması ülkeleri FATF Tavsiyelerine uymaları bakımından bir baskı stratejisi oluşturulmaktadır. Böylelikle ülkelerin finansal sistemlerini FATF Tavsiyelerine uyumlu olacak şekilde düzenlemelerini amaçlamaktadır. Bu strateji %80 oranında başarılı olmakta ve ülkeler finansal sistemlerini kara para aklama ve terörizmin finansmanı açısından etkili hale getirmektedirler. Böylelikle kara veya gri listeden çıkmaktadırlar (Nanyun & Nasiri, 2021: 240).

Türkiye'nin karşılıklı değerlendirmesi sonucu gri listeye alınması sırasında FATF'ın hem olumlu hem de olumsuz yönde açıklamaları olmuştur. Bunlar olumlu veya olumsuz olarak aşağıdaki gibi ortaya konulabilir.

3.3. Gri Listeye Alınma Sırasında Olumlu Değerlendirmeler

FATF'ın 2021 yılı ekim ayındaki genel kurulunda Türkiye ile ilgili yaptığı olumlu değerlendirmeler şu şekildedir. Türkiye, söz konusu genel kurulda kara para aklama (Anti Money Laundering, AML) ve terörizmin finansmanının önlenmesi (Combating Financing of Terrorism CFT) rejiminin etkililiğini güçlendirmek için FATF ile birlikte çalışma yönündeki yüksek düzeyde politik kararlılığı ifade etmiştir. 2019 Ekim ayında kabul edilen MER raporundan beri bu raporda belirtilen tavsiyelerin hayata geçirilmesi için önemli adımlar atmıştır. Bu kapsamda para aklama ve terörizmin finansmanı ile mücadele görevli kurumları için kapsayıcı ulusal plan hazırlamıştır. Gerçek lehtarlık kayıt sistemi kurmuştur. Merkezi mali istihbarat birimi içinde stratejik analiz kapasitesini geliştirmiştir. Sınırlar arası para kaçaklığında müsadere uygulamalarını arttırmıştır.

Terörizmin finansmanı ve terörizm suçları ile soruşturmaların bağımsız bir şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla ilgili düzenlemelerde revizyonlar yapmıştır. Birleşmiş Milletler'in terörizmin finansmanı ve finansmanın arttırılması ile ilgili belli finansal yaptırımlardaki gecikmeleri azaltmıştır (FATF, 2021c).

3.4. Gri Listeye Alınma Sırasında Olumsuz Değerlendirmeler ve Öneriler

FATF'ın 2021 yılı ekim ayındaki genel kurulunda Türkiye ile ilgili olumsuz değerlendirmeler de yapılmıştır. Olumsuzlukları giderilmesi için şu öneriler getirilmiştir: (1) Merkezi mali istihbarat birimine daha fazla kaynak tahsis edilmesi ve böylelikle yüksek riskli sektörlerde AML/CFT uyumunun gözlemlenmesi ve yerinde soruşturmaların arttırılması. (2) AML/CFT ihlallerine karşılık caydırıcı önlemler alınması, bu bağlamda resmi olmayan para transfer hizmetleri ve döviz büroları ile gerçek lehtarlıkla ilgili güncel, doğru ve gerekli bilgilerdeki eksik ve noksanlıklar üzerinde durulması. (3) Para aklama soruşturmalarında mali istihbaratın kullanımının arttırılması ve merkezi istihbarat biriminin caydırıcı gücünün yaygınlaştırılması. (4) Daha karmaşık para aklama suçlarına yönelik idari ve adli soruşturmalar girişilmesi. (5) Suç varlıklarının kurtarılması ile terörizmin finansmanı olaylarının takibinde sorumlu kamu otoritelerinin sorumluluklarının net olarak belirlenmesi ve bunlara yönelik ölçülebilir sorumluluk kriterleri ve ölçüleri konulması, ayrıca istatistikler kullanılarak risk değerlendirmeleri ve politika bilgilendirmesi yapılması. (6) Terörizm vakalarında daha fazla finansal soruşturma yapılması, terörizmin finansmanına yönelik idari ve adli soruşturmalarda önceliğin Birleşmiş Milletlerin belirlediği gruplara verilmesi, bu tür soruşturmaların finansman ve destek çalışma ağlarının tanımlanmasına yönelik genişletilmesi (7) Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyinin 1373 ve 1267 sayılı kapsamındaki belirlenmiş finansal yaptırımlar bağlamında, Türkiye'nin bu alandaki risk profili dikkate alınarak devam eden taleplerin yerine getirilmesi, Birleşmiş Milletler tarafından belirlenmiş terörist gruplarla bağlantılı ülke içi gruplar üzerinde durulması. (8) Terörizmin finansmanı suçlarına karışmamaları için sivil toplum kuruluşlarının risk esaslı olarak gözlemlenmesi, daha fazla sivil toplum kuruluşunun gözleme kapsamına alınması ve bunlardan gelen geri bildirimlere yoğunlaşılması, sivil toplum kuruluşlarına karşı yürütülecek yaptırımların uygulanmasında hukuka aykırı davranışlarla orantılı olunması, sivil toplum faaliyetlerinin gözetlenmesinde hukuka uygun fon sağlama faaliyetlerinde kesintilere ve caydırıcılıklara mahal verilmemesi (FATF, 2021c).

3.5. Türkiye'nin Tamamen Uyumsuzluk Gösterdiği Tavsiyeler

3.5.1. Siyasi Nüfuz Sahibi Kişilerle İlgili Önleyici Tedbirler

FATF'ın Belirli Müşteriler ve Faaliyetler İçin İlave Tedbirler üst başlığı altında yer alan 12 numaralı Siyasi Nüfuz Sahibi Kişiler ile ilgili tavsiyedeki tedbirleri almadığı yönünde hem Ekim 2019 hem de Kasım 2021 ayında Türkiye uyumsuz şeklinde değerlendirilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen 12 numaralı tavsiye yerli ve yabancı siyasi nüfuz sahibi kişilerle ilgili olarak finansal kuruluşların almaları gereken tedbirleri içermektedir. Bu kişiler finansal kuruluşlar bakımından müşteri veya gerçek faydalanıcı konumda olabilirler. Finansal kuruluşlara, kendileriyle iş yapan bu tür kişilerin gerçekten siyasi nüfuz sahibi olup olmadıklarını belirleyebilmek için risk sistemi kurmaları, bu kişilerle iş ilişkisine girmek veya mevcudu devam ettirirken üst yönetimin onayını almaları, bu kişilerin mal varlığı ve finans kaynaklarını tespiti amacıyla gerekli tedbirleri almaları ve bunlarla olan iş ilişkilerini devamlı suretle takip etmeleri yükümlülüğü getirilmektedir. Bu yükümlülükler, siyasi nüfuz sahibi kişinin aile bireyleri ve yakınları için geçerli olacaktır (Masak, 2012: 11).

Siyasi nüfuz sahibi kişiler bu güçlerini kolaylıkla kara para aklama ve terörizmin finansmanı alanında kullanma olanaklarına sahiptirler. Bundan dolayı bu kişiler bakımından bu iki suçun işlenmesinde riskleri artmaktadır. Riskin kontrol edilmesi ve azaltılması için bu tavsiye kabul edilmiş ve ülkelerin uygulamaları değerlendirme kapsamında alınmıştır (Borlini, & Montanaro, 2017: 1038, 1039).

3.5.2. Yeni Teknolojiler İçin İlave Önleyici Tedbirler

FATF'ın Belirli Müşteriler ve Faaliyetler İçin İlave Tedbirler üst başlığı altında yer alan 15 numaralı Yeni Teknolojiler ile ilgili tavsiyedeki ilave tedbirleri almadığı yönünde Türkiye Ekim 2019 ayında büyük ölçüde uyumlu şekilde değerlendirilirken, Kasım 2021 ayında uyumsuz şekilde değerlendirilmiştir.

Yukarıda bahsi geçen 15 numaralı tavsiye ülkeler ve finansal kuruluşlara yöneliktir. Ülke ve finansal kuruluşlara, yeni teslimat mekanizmaları, yeni ürünler, yeni iş uygulamalarının geliştirilmesi ve yeni teknolojilerin kullanımına bağlı olarak ortaya çıkabilecek kara para aklama veya terörizmin finansmanı risklerini tespit etmeleri ve değerlendirmeleri yükümlülüğü getirilmektedir. Bu yükümlülük, finansal kuruluşlar bakımından yeni ürünlerin, iş uygulamalarının ihdasından, yeni teknolojilerin kullanımından önce başlatılmaktadır. Yeniliklerin kullanıma başlanmasından önce finansal kuruluşların riskleri yönetmek ve azaltmak için uygun tedbirler almaları istenmektedir (Masak, 2012: 13).

3.6. Türkiye'nin Kısmen Uyum Gösterdiği Tavsiyeler

3.6.1. Terörün Finansmanında Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlarla İlgili Tedbirler

FATF'ın Terörün Finansmanı ve Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanı üst başlığı altında yer alan 8 numaralı Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlar ile ilgili tavsiyeyi hem Ekim 2019 hem de Kasım 2021'de Türkiye'nin kısmen uyum gösterdiği şeklinde değerlendirme yapılmıştır.

Yukarıda sözü edilen 8 numaralı tavsiye ülkelere yöneliktir. Ünelere terörizmin finansmanı istismarı açısından zafiyet teşkil eden kar amacı gütmeyen kuruluşlarla ilgili

kanun ve diğer düzenlemelerinin yeterliliğini gözden geçirmeleri önerilmektedir. Kar amacı gütmeyen kuruluşlara terörizmin finansmanında kullanılmasının önüne geçmek için risk değerlendirmeleri çerçevesinde orantılı tedbirler uygulanmasını ülkelere tavsiye edilmektedir (Masak, 2012: 8).

FATF'ın 2008 tarihli "Terörist Finansmanı" raporunda terör örgütlerinin ideolojilerinin teşviki amacıyla, örgüt üyelerine ve ailelerine ödeme yapılması, seyahat giderlerinin karşılanması, yeni üyelerin örgüte kazandırılması ve yetiştirilmesi, sahte belgelerin hazırlanması, rüşvet verilmesi, silah ve saldırı maliyetlerinin karşılanmasının önemli olduğu belirtilmiştir. Terörün finansmanı için arka planda terörizmi teşvik eden buna karşılık görünürde yasal olan sosyal yardımlaşma ve hayır kurumlarının faaliyetlerinden yararlanılmaktadır. İyi niyetlerle kurulmuş olan bu kurumlar, terör örgütlerinin finans kaynakları sağlamak amacıyla kullanılmaktadır (Turan & Gemici, 2020: 263).

Terör örgütlerince kullanılan finans kaynaklarının türleri ve temin şekli ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu değişkenlik terör örgütleri itibariyle de farklılık bulunmaktadır. Terör örgütleri için gelir kaynağı elde etmek, kaynakları elde edildikleri yerden kullanılacakları yere taşıma ve saklama önemli birer aşamadır. Bu gruplar için yasal ve yasal olmayan birçok kaynaktan gelir sağlamak mümkündür. Grup üyelerinin kişisel zenginliğinden yapılan bağışlar ile grup dışı zengin destekleyicilerden temin edilen bağışlar en makul finans kaynaklarıdır. Elde edilen finans kaynakları sınırlar arası hareketlerle gizlenebilmekte, şeffaf olmayan ve iz bırakmayan havale gibi gayri resmi para transfer sistemleri aracılığıyla taşınmaktadır. Bu örgütler gelirlerini yabancı para, altın ve kıymetli taş gibi zaman içinde değerini koruyan ve artan emtialar olarak muhafaza etmektedirler (Turan & Gemici, 2020: 264).

Ülkelerin bazıları terörü uluslararası politika aracı olarak kullanmak eğilimindedir. Bu amaçla hareket eden ülkeler örgüt üyelerine sığınma hakkı ve ülke topraklarının üs olarak kullanılmasına izin verilmesi gibi destekler verebilmektedir. Ayrıca bunlara ilave olarak örtülü veya açık olarak finansal destek de sağlanabilmektedir. Örtülü sağlanan finansal yardımlar, terör örgütüne yakın dernek ve vakıflara para veya aynı yardımda bulunulması şeklinde yapılmaktadır. Dernek ve vakıflar bu yardımları terör örgütüne aktarmakta veya terör örgütünün yandaş bulmasına, propagandasının yapılmasına veya toplumda sempati kazanmasına yardımcı olacak şekilde kendileri tarafından kullanılmaktadır (Turan & Gemici, 2020: 263).

Terör örgütlerinin son dönemde yasal görünümlü faaliyetler ile parasal kaynaklarını çeşitlendirmeye yöneldikleri görülmüştür. Bunun başlıca iki sebebi öne çıkmaktadır. İlk olarak ABD'de yaşanan 11 Eylül 2001 tarihli terör olayı sonrası terörizmin finansman kaynaklarının tespitine yönelik önlemlerin artmasıdır. İkinci olarak yapay zekânın para kaynaklarının akışının tespitinde kullanılmaya başlanmasıdır. İdari makamların bu yeni önlemleri karşısında terör örgütleri, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, ticari işletmeler, aidat ve bağışlar, örgütsel yayınlar, sosyal etkinlikler ile sosyal medya

ve modern iletişim araçları üzerinden sağlanan gelirleri terörizmin faaliyetlerinin meşru finans kaynakları şeklinde ortaya koymaktadırlar. Bağışlar kar amacı gütmeyen yardımlaşma ve hayır kuruluşlar aracılığı ile toplanmaktadır. Kar amacı gütmeyen kuruluşlar, kamu güvenini sağlamaları, uluslararası anlamda faaliyet gösterilebilmeleri ve diğer kurumlara göre daha az yasal düzenlemeye tabi olunması gibi hususlar nedeniyle terörist gruplarca daha fazla kullanılmaktadır (Turan & Gemici, 2020: 268-269).

3.6.2. Finansal Olmayan Belirli İş ve Meslekler (FOBİM) ile İlgili Önleyici Tedbirler

FATF'ın Önleyici Tedbirler - Finansal Olmayan Belirli İş ve Meslekler (FOBİM) üst başlığı altında yer alan 22 numaralı Müşterinin Tanınması ve 23 numaralı Diğer Tedbirler tavsiyelerine hem Ekim 2019 hem de Kasım 2021 ayında Türkiye'nin kısmen uyduğu şeklinde değerlendirme yapılmıştır.

Yukarıda sözü edilen 22 ve 23 numaralı tavsiyeler FOBİM olarak kısaltılmakta ve kapsamına kumarhaneler, emlakçılar, değerli maden ve değerli taş ticareti ile uğraşanlar, avukatlar, noterler, diğer bağımsız hukuk işleri ile uğraşanlar, muhasebeciler ile trust (mal varlığı idare eden kayyım benzeri hizmet ifa edenler) ve şirket yönetim hizmeti sağlayanlar girmektedir. FOBİM kapsamında iş ve meslek icra eden gerçek ve tüzel kişilerin FATF'ın izleyen tavsiyelerindeki tedbirleri almaları yükümlülüğü getirilmektedir. FOBİM mesleklerinin uymaları gereken tavsiyeler başlıklar itibariyle Müşterinin Tanınması, Kayıt Tutma, Yeni Teknolojiler, Üçüncü Taraflara Güven, İç Kontroller ve Yurt Dışı Şube ve Bağlı Kuruluşlar, Yüksek Riskli Ülkeler, Şüpheli İşlem Bildirimi ile Bilgi Sızdırma ve Gizlilik şeklindedir (Masak, 2012: 16-17).

Avukatlar kara para aklama suçundaki süreçleri oluşturan yerleştirme, ayrıştırma ve bütünleştirme aşamalarında suçun faillerine yardımcı olabilecek işlevleri üstenebilmektedirler. Zira bu üç aşama hukuki işlemleri gerekli kılmaktadır. Bu yüzden riskli meslek grupları arasında sayılmışlardır. Nitekim kamuoyunda Panama Belgeleri (Panama Papers) olarak bilinen kara para aklama ve vergi cennetlerinde vergisiz para kaynakları ile ilgili belgeler Mossack Foncesa isimli bir hukuk bürosunda sızmıştır. Bu yüzden günümüzde avukat ve hukuk müşavirlerinin bu tür bir rol üstlenip üstlenmediklerinin idareler tarafından gözlenmesi giderek önemli hale gelmiştir (Terry & Robles, 2018: 634-635, 638).

Ayrıca kara paranın yüksek meblağlı ve lüks gayrimenkullere yatırım yapması, gayrimenkul alım satımında aracılık eden emlakçıların da risk grubu içine dâhil edilmesine vesile teşkil etmiştir. Özellikle ABD'de New York ve Miami şehirlerindeki gayrimenkullerin gerçek sahipleri ile görünürdeki sahiplerinin farklı olmasından kaynaklanan skandalları bu görüşü destekler mahiyette sonuçlar doğurmuştur (Terry & Robles, 2018: 689 – 690).

3.6.3. Tüzel Kişilerde ve Yasal Oluşumlarda Şeffaflık ve Gerçek Faydalanıcılık Tedbirleri

FATF'ın Tüzel Kişilerde ve Yasal Oluşumlarda Şeffaflık ve Gerçek Faydalanıcılık Tedbirler üst başlığı altında yer alan 24 numaralı Tüzel Kişilerde Şeffaflık ve Gerçek Faydalanıcılık ile 25 numaralı Yasal Oluşumlarda Şeffaflık ve Gerçek Faydalanıcılık tavsiyelerine hem Ekim 2019 hem de Kasım 2021 ayında Türkiye'nin kısmen uyduğu şeklinde değerlendirme yapılmıştır.

Yukarıda sözü edilen 24 ve 25 numaralı tavsiyeler ülkelerin şeffaflık ve gerçek faydalanıcılık konusunda almaları gereken tedbirleri ortaya koymaktadır. Bunlardan 24 numaralı tavsiye tüzel kişilerde şeffaflık ve gerçek faydalanıcılık konusunda ilgilidir. Bu tavsiye kapsamında ülkelerin ilk olarak tüzel kişilerin gerçek faydalanıcı ve kontrolüne ilişkin, yetkili makamlar tarafından zamanında elde edilebilir veya erişilebilir nitelikteki yeterli, doğru ve güncel bilginin mevcut olmasını sağlamaları için gerekli tedbirleri almaları istenmektedir. Bununla bağlantılı olarak özellikle hamiline yazılı hisse senedi veya hamiline yazılı hisse senedi varantı çıkarabilen ya da vekil hissedarlara veya vekil yöneticilere izin veren tüzel kişilerin bulunduğu ülkelere, bunları kara para aklama veya terörün finansmanı için istismar edilmemesini sağlayacak etkili tedbirler almaları talep edilmektedir (Masak, 2012: 17).

Burada söz edilen 25 numaralı tavsiye ülkelere, trust kurucusu (settlor), kayyım (trustee) ve faydalanıcılar (beneficiary) hakkındaki yeterli, doğru ve güncel bilgileri sağlamaları konusunda yükümlülük altına sokmaktadır (Masak, 2012: 17).

3.6.4. Yetkili Makamların Yetki ve Sorumlulukları ve Diğer Kurumsal Tedbirler

FATF'ın Yetkili Makamların Yetki ve Sorumlulukları ve Diğer Kurumsal Tedbirler üst başlığı altında yer alan 26 numaralı Finansal Kuruluşların Düzenlenmesi ve Denetlenmesi ile 28 numaralı FOBİM'in Düzenlenmesi ve Denetlenmesi tavsiyelerine hem Ekim 2019 hem de Kasım 2021 ayında Türkiye kısmen uyduğu şeklinde değerlendirme yapılmıştır.

Burada yer alan 26 numaralı tavsiye ülkelerin yetkili makamlarına veya finansal kurum denetleyicilerine, suçluların veya onların suç ortaklarının bir finansal kuruluştaki önemli bir hisseye veya kontrol hissesine sahip olmalarını veya bu hisselerin gerçek faydalanıcısı olmalarını ya da yönetim fonksiyonuna sahip olmalarını engelleyecek gerekli yasal veya düzenleyici tedbirleri almaları yükümlülüğü getirmektedir. Ülkelerden paravan banka kurulmasına veya bunların faaliyetlerine devam etmesine izin vermemeleri talep edilmektedir (Masak, 2012: 18).

Yine burada yer alan 28 numaralı tavsiye iki başlık altında gruplandırılabilir yükümlülük getirmektedir. İlk olarak kumarhaneler ile ikinci olarak kumarhaneler dışında diğer FOBİM kuruluşları konusunda yükümlülük getirmektedir. Kumarhaneler konusunda ilgili olarak ilk önlem lisansa bağlanmalarıdır. İkinci olarak, suçluların veya suç ortaklarının bir kumarhanede önemli bir hisseye veya kontrol hissesine sahip olmalarını

veya bu hisselerin gerçek faydalanıcısı olmalarını, kumarhanede yönetim fonksiyonuna sahip olmalarını ya da kumarhanenin işletmecisi olmalarını engelleyecek gerekli yasal veya düzenleyici tedbirleri alınmasıdır. Üçüncü olarak, kumarhanelerin, kara para aklama ve terörün finansmanı ile mücadele yükümlülüklerine uyumunun etkili bir şekilde denetlenmesidir (Masak, 2012: 19).

Kumarhaneler dışındaki diğer FOBİM kuruluşlarının karapara aklama ve terörün finansmanı ile mücadele yükümlülüklerine uyumunun izlenmesi ve bu uyumun temin edilmesine yönelik etkili sistemlere tabi olması yükümlülüğü ülkelere getirilmektedir. Bu yükümlülük kapsamında yapılacak düzenlemelerin risk bazlı olmasına ve düzenlemelerin iş ve meslek erbabının üyesi olduğu meslek odaları tarafından yapılması önerilmektedir (Masak, 2012: 19).

4. FATF Gri Listesinin Türkiye'deki Yansımaları

4.1. Türkiye'nin Gri Listeye Haksız Yere Alındığına Dair Görüşler

Hazine ve Maliye Bakanlığı yaptığı basın açıklamasında, yürütülen uyum çalışmalarına rağmen FATF'ın "gri liste" de güncelleme yaparak Türkiye'nin bu listeye dâhil edilmesinin hak edilmeyen bir sonuç olduğunu, bu olumsuz sonuca rağmen bundan sonra da FATF ve ilgili tüm kurumlarla iş birliği içinde gerekli adımlar atılmaya devam edileceği ve Türkiye'nin hak etmediği bu listeden en kısa sürede çıkmasının sağlanacağını bildirmiştir.

FATF ile yürütülen çalışmalar kapsamında atılan adımlar aynı basın duyurusunda başlıklar halinde ortaya konulmuştur. Açıklamada, 2019 karşılıklı değerlendirme raporu dikkate alınarak 2020 Aralık ayında Kitle İmha Silahlarının Yayılmasının Finansmanının Önlenmesine İlişkin Kanununun çıkarıldığı, BM Güvenlik Konseyi malvarlığı dondurma kararlarının yirmi dört saatten kısa bir sürede uygulamaya konulduğu, malvarlıklarına yönelik iç dondurma mekanizmasının oluşturulduğu, yükümlü gruplarına risk bazlı denetim uygulandığı, yükümlülükler uyum rehberleri hazırlandığı, tüzel kişiler için risk analizi çalışmasının tamamlandığı, gerçek faydalanıcılık sicili kurulduğu, Mali Suçlar Araştırma Kurulunun yeniden yapılandırıldığı, kara para aklama ve terörizmin finansmanı suçları için ihtisas mahkemeleri kurulduğu, UYAP'taki adli istatistik modülünün daha etkin hale getirildiği, suç gelirlerinin aklanması ve terörizmin finansmanında etkinliğin artırılmasına ilişkin Ulusal Strateji Belgesinin yürürlüğe konulduğu hususlarına yer verilmiştir (Anadolu Ajansı, 2021).

4.2. Türkiye'nin Bazı Tavsiyelere Uyum Sağlamadığı İçin Gri Listeye Alındığına Dair Görüşler

Türk Mali İdaresinin gri listeye alınmanın haksız olduğuna dair yukarıdaki görüşlerine karşılık aksi yönde görüşler de kamuoyunda tartışılmıştır. Gri listeye alınmanın en önemli sebebi olarak yurt dışı varlık barışı afları gösterilmiştir. Vergi affı

kanunları içerisinde yer alan yurt dışı varlıkların ekonomiye kazandırılmasına ilişkin düzenlemelerle yurt dışındaki kaynağı belirsiz paraların veya yurt içinde hukuk dışı yollarla elde edilip yurt dışına çıkarılan meblağların çok düşük bir miktar para ödemek suretiyle ülkeye getirilerek amlandığı iddialarına yer verilmiştir (Birgün Gazetesi, 2021; Dünya Gazetesi, 2021). Bu iddiaların devamında gri listede yer alan diğer devletlerin konumları ve dünya ekonomisi içindeki yerleri dikkate alındığında, G20 ülkesi olan Türkiye'nin burada yer almasının ülke ekonomisi bakımından olumlu bir resim çizmediği vurgusu yapılmıştır (Gazete Duvar, 2021; Dünya Gazetesi, 2021).

Türkiye'nin gri listeye alınmasının ülkeyi yolsuzluk yapılan, kara para aklanan ve terörü finanse eden bir üçüncü dünya ülkesi olarak gösterilmesi riskini beraberinde getirdiği dile getirilmiştir. Bu listeden çıkılmasının önemli olduğu, bunun için yolsuzlukların ortaya çıkarılması, önlenmesi, kara para aklamaya yönelik işlemlere konu olan finansal ve diğer mal varlıklarının yakından takip edilmesi ve benzeri önlemlerin alınması için gerekli adımların atılması gerektiği belirtilmiştir. (Cumhuriyet Gazetesi, 2021).

4.3. Yurt Dışı Varlıkların Ekonomiye Kazandırılması Çabalarının Tavsiyelere Uyumda Ortaya Çıkardığı Sorunlar

Vergi Affı genel başlığı altında nitelendirilen kanunlar mükelleflere matrahlarını arttırmaları, yurt içi veya yurt dışındaki kayda alınmamış varlıklarını kayıt altına almalarına izin veren ve bu izin karşılığında mükelleflerden ilave vergi tahsil eden kanunlardır. Vergi Affı başlığı altında çıkarılan kanunlar çıkarıldıkları dönemin ekonomik ve mali olaylarını yansıtmaktadırlar. İlk vergi affı kanunu 1924 yılında çıkarılmış 2018 yılına kadar 36'ya ulaşmıştır (Koruk, 2019: 123). 2020 yılında çıkarılan 7256 sayılı Kanun dâhil edildiğinde toplam sayı 37'yi bulmuştur.

Türkiye iç kamuoyunda tartışıldığı üzere 2008 yılından 2020 yılına kadar yurt dışı varlık aflarına ilişkin af kanunlarının yılı ve numarası aşağıdaki gibidir. Bu af kanunları ile yurt dışındaki para, altın, döviz, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarının yurda getirilmesi halinde kaynağının sorulmaması ve vergi incelemesine tabi tutulmaması garantisi verilmiştir. Yurda getirildiğinin beyanında bir miktar vergi ödeme yükümlülüğü getirilmiştir. Ancak bu yükümlülüğe 2020 yılında çıkarılan 7256 sayılı kanunda yer verilmemiştir (Işık, 2021: 666-667).

Yıl	2008	2011	2013	2016	2018	2020
Kanun No:	5811	6111	6486	6736	7143	7256

Yukarıda yer verilen yurt dışı vergi aflarından kaynaklı ne kadar varlığın Türkiye'ye getirildiğine dair etraflı bir kamuoyu bilgilendirmesi yapılmamıştır. Bu Türkiye'nin yurt dışı varlık barışı ile ilgili şeffaf bir yönetim göstermediğini ortaya koymaktadır. Bunun

sebebi ya beklenen tutarların gelmemesi nedeniyle açıklama yapılmaması ya da kamuoyunda bilgi gizlenmesi olabilir (Işık, 2021: 668-669).

En son çıkarılan 7256 sayılı Kanun ile Gelir Vergisi Kanununa Geçici 93 üncü madde eklenmiştir. Eklenen madde ile yurt dışında bulunan para, altın, döviz, menkul kıymet ve diğer sermaye piyasası araçlarının kanunda belirtilen süreler içinde getirilmesi halinde bu varlıklar nedeniyle hiçbir suretle vergi incelemesi ve vergi tarhiyatı yapılmayacağı hüküm altına alınmıştır (GVK Geçici Madde 93).

Bu maddenin uygulamasına ilişkin çıkarılan Bazı Varlıkların Ekonomiye Kazandırılması Hakkında Genel Tebliğin 4 üncü maddesini ilk fıkrasında, "Türkiye'deki banka ya da aracı kurumlarda açılacak hesaba ilgili varlığın transferi işlemlerinde, bildirimde bulunan hesap sahibi ile yurt dışından varlığı transfer edenin farklı kişiler olmasının söz konusu hükümden faydalanılması açısından herhangi bir önemi bulunmamaktadır." şeklinde bir düzenleme bulunmaktadır. Yine aynı tebliğin 5 inci maddesinin 3 ve 4 numaralı fıkralarında; "Bildirime konu edilen varlıklara ilişkin olarak banka veya aracı kurumlar tarafından, bildirimde bulunanlardan herhangi bir belge istenilmeyecektir. Banka veya aracı kurumlardan, bildirimde konu edilen varlıklara ilişkin olarak vergi dairelerince herhangi bir belge istenilmeyecektir." şeklinde düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemeler FATF Tavsiyeleri bakımında sorun teşkil edebilecek niteliktedir.

FATF kara aklamanın ve terörizmin finansmanın önlenmesinin sekteye uğramaması bakımından vergi affı şeklinde uygulanan vergiye gönüllü uyum düzenlemelerinin çok dikkatli tatbik edilmesini önermektedir. Özellikle yurt dışından getirilen varlıkların finansal kuruluşlara yatırılmasını şart koşmaktadır. Türkiye'de çıkarılan yurt dışı varlık aflarına yönelik düzenlemelerde getirilen varlıkların finansal kuruluşlara yatırılması şartı getirildiği için bu anlamda FATF Tavsiyeleriyle bir uyumsuzluk bulunmamaktadır. Ancak, finansal kuruluşlara yatırılan bu varlıkların getirildiği ülkelerin kara para aklama ve terörizmin finansmanı bakımında risk arz eden ülkeler olup olmadığına bakılmaması sorun teşkil etmektedir. Zira FATF riskli ülkelere getirilen yurt dışı fonlara özel önem gösterilmesini ve bu tür ülkeler için farklı düzenlemeler getirilmesini önermektedir. Ancak Türkiye uygulamasında risksiz ve riskli ülkeler bakımından ayrıma gidilmemesi soru işareti yaratmaktadır (Koruk, 2019: 127).

Diğer bir soru işareti ise yurt dışından getirilen varlıklara ilişkin yurt dışından transferi yapan finansal kurumlardan transfer emrini veren gerçek veya tüzel kişiye ilişkin ayrıntılı bilgilerin bulunmaması, yurt dışından bilgi ve belge istenememesidir. Yurt dışından para transferi yapan kişilere ilişkin ayrıntılı bilgilerin olmayışı ve bunun istenememesi 10 numaralı "Müşterini Tanı" tavsiyesiyle uyumlu değildir. Ayrıca yurt dışından gönderilen varlıkların transferinde gönderici ve alıcı bilgilerinin bulunması gerekliliği 16 numaralı "Elektronik Transferler" tavsiyesinde yer almaktadır. Ancak vergi affı kanunlarının bu tavsiyede belirtilen işlemlere uygun olmayan transferleri kabul etmesi belirtilen FATF Tavsiyeleriyle uyumlu değildir (Koruk, 2019: 127).

4.4. Kara Para Aklamanın Türk Ekonomisine Olası Etkileri

Kara para aklanının ekonomi üzerine etkileri belli başlıklar altında incelenmektedir. Bunlar (1) Para Talebi, (2) Büyüme Oranları, (3) Gelir Dağılımı, (4) Vergi Gelirleri, (5) Mali Kurumlar, (6) İstihdam, (7) Rekabet üzerinde etkisi başlıkları altında incelenebilir. Ekonominin bir bütün olduğu ve yedi başlık altında gruplandırılan unsurların birbiri ile etkileşim içinde olduğu dikkate alındığında kara paranın etkisinin bu faktörlerden sadece birisi üzerinde olmadığı hepsinin aynı anda veya farklı zaman aralıkları ile etkilediği kabul edilir. Kara paranın çok ciddi finansman desteğine ihtiyaç duyan ülkelerde başlarda finans ihtiyacını gidermede yararlı bir etki göstermesine karşılık orta ve uzun vadede ülke ekonomileri üzerinde ciddi olumsuz etkiler yarattığı kabul edilmektedir (Ünlü, 2019: 170-174). Kara paranın ülke ekonomileri üzerindeki etkilerine dair bu görüşlerin Türkiye ekonomisi için de geçerli olduğu sonucuna varılabilir.

Daha önce de belirtildiği üzere suç örgütleri kara para aklamada en son teknolojik gelişmeleri kullanmaktadırlar. Bankacılık ve finans sistemindeki olanaklar sayesinde ekonomiye suç gelirlerini kolaylıkla sokabilmektedirler. Kara paranın ekonomideki miktarı arttıkça devletlerin yasal ve ekonomik temellerine çok ciddi zararlar vermektedir. Ülkenin egemenlik, güvenlik ve istikrarını tehdit eder hale gelmektedir. Devletler üzerindeki bu olumsuz etkisi mali ve ticari faaliyetlere ve topluma yaygınlaşmaktadır. Sonuçta toplum düzeninin bozulmasına, haksız rekabetin oluşmasına, kayıt dışılığın artmasına, gelir dağılımının bozulmasına ve fiyat artışlarına sebebiyet vermektedir (Güneş, 2004).

Dünya Bankası ve IMF'nin FATF'in çalışmalarına katılmaları ve özellikle IMF'nin ülkelerin finansal sistemi değerlendirme programı kapsamında gözden geçirirken FATF Tavsiyelerini dikkate almamaları ve kara para aklamaya göz yummalarının ülkelerinin makroekonomik dengelerini ciddi bozucu etkileri olacağı varsayımına dayanmaktadır. Bu iki kuruluşun FATF tavsiyeleri karşısındaki tutumu hukuki değil, kara para aklamanın ülke ekonomileri üzerindeki olumsuz etkilerini ve sonuçlarını değerlendirmektir (Blazejewski, 2008: 32).

Bir ülkenin FATF tavsiyelerine uyup uymadığının iki türlü sonucu vardır. Dünya Bankası ve IMF'nin bir ülkenin FATF Tavsiyelere uyduğu yönündeki değerlendirmesi meşruiyet sorunu olmayan finans kaynaklarını bu ülkeye girip ekonomik faaliyetlerde bulunabileceklerini gösterir. Olayı tersinden bakarsak olumsuz değerlendirmeye tabi tutulan ülkelerin ise meşruiyet sorunu olan sermaye için yeni faaliyet alanı olduğunu işaret eder. Diğer bir deyişle temiz para FATF tavsiyelerini uyan ülkelerde iş arayışı içindeyken, kara para tam tersine FATF tavsiyelerinden uzak ülkelerde arayışlara girer (Blazejewski, 2008: 48).

Birleşmiş Milletlerin çalışmalarına göre, gelişmekte olan ülkelerde kısa vadede kara para aklama kaynaklı finans kaynakları ekonomik büyüme için olumlu bir katkı sağlayabilir. Ancak uzun vadede ekonomik büyüme için istikrarlı koşullar ve iyi yönetim daha önemlidir. Ülke ekonomisinin büyümesinde kara paraya bel bağlanması orta ve

uzun vadede dalgalı ve oynak faiz hadleri ve yüksek enflasyon sebebiyle büyümeye katkı sağlamayacaktır. Yolsuzluğa bulaşmış kamu yöneticileri, bunların özel sektördeki ayağı olan uyuşturucu tacirleri, silah kaçakçıları, ihale mafyaları ve benzeri hukuk dışı yapılar, kurumsal yönetim yerine gündelik kararlarla yönetimi devam ettireceğinden uzun vadede ülke ekonomileri büyümeyecektir (Terry & Robles, 2018: 633-634).

Türkiye'nin kara paranın aklanması ve terörizmin finansmanının önlenmesi politikalarında stratejik eksiklikleri olduğuna dair değerlendirmeler ülkenin uluslararası alanda itibar sorunu olduğunu işaret etmektedir. Uluslararası kısa vadeli sermaye akımları ve doğrudan yabancı sermaye yatırımları açısından ülkenin uluslararası alandaki itibarı önemli bir unsurdur. Türkiye bu açıdan riski ülke olarak değerlendirilmektedir. Uluslararası derecelendirme kuruluşları ülke notunun belirlenmesinde, ülkenin ticari, sınai ve mali durumu yanında FATF açıklamalarını da dikkate almaktadır (Şahin, 2014: 182).

Kara para aklama ekonomik suçlar arasında sayıldığına göre bu suç türünün ekonomi üzerinde yarattığı etkileri incelemek aynı zamanda kara para aklama suçları için geçerli olabilecek sonuçları verecektir. Daha önce de belirtildiği üzere ekonomik suçlar, ekonomik düzene karşı işlenen suçlardır. Suçtan öncelikle ekonomik sistem zarar görür. Zararın sonuçlarını bu sistem içinde faaliyet gösteren kişiler doğrudan veya dolaylı olarak hisseder. Ekonomik sistem içinde faaliyet gösteren kişilerin dolaylı olarak zarar görme olasılığı daha da fazladır. Örneğin bir bankanın içinin boşaltılması sonucu tasfiyesi halinde, bu suçtan dolayı zarar görecektir olanların sayısı oldukça fazla olacaktır. Buna örnek olarak Amerika Birleşik Devletleri'nde Lehman Brothers bankası iflas ettiğinde, bundan sadece Amerikan ekonomisi zarar görmemiştir. Bankanın batışının ABD ekonomisindeki olumsuz sonucu küresel bir finansal krizi tetiklemiştir. Benzer bir örnek Türk ekonomisinden de verilebilir. Türkiye'nin 2001 yılı şubat ayında yaşadığı kriz daha önce içi boşaltılan bankaların bir sonucu olarak gerçekleşmiştir. İçi boşaltılan bankalar nedeniyle oluşan bireysel ve kamu zararını ekonomi kaldıramamış ve ülke tarihinin en ciddi ekonomik bunalımı yaşanmıştır (İnceoğlu, 2020: 129, 132).

Yukarıda açıklandığı üzere geçmişte Türkiye banka kaynaklarının heba edilmesi suretiyle ciddi bir ekonomik kriz yaşamıştır. Çok fazla kara paraya dayanarak yürütülen ekonomi politikaları benzer bir ekonomik krize sebep olabilecektir. Zira kara para yoluyla sağlanan finansman yolunu tercih eden işletmeler bakımından ortaya çıkan avantajlara karşın, normal yolla faaliyetlerini yürüten işletme ve girişimcilerde rekabet dezavantajları oluşabilecektir. Normal girişimci ve işletmeler kendilerini rekabet bakımında dezavantajlı ve güvensiz hissedebileceklerdir. Ekonomide bireyler üzerinde görülen bu olumsuz sonuçlar gerçek iktisadi değerler üretecek kişiler yerine temel amacı hukuk dışı yolları tevessül eden kişilerden oluşan yapılar oluşturacaktır. Bu ise gerçek üretimden uzaklaşmak ve gayri kanuniliği teşvik etmek anlamına gelecektir. Üretimin giderek yaratıcılığa ve yenilikçiliğe kaydığı günümüzde ülke ekonomisi bakımından bir çıkmaz yol olacaktır.

5. Sonuç

FATF'ın Türkiye'nin Para Aklama ve Terörizmin Finansmanı Önlemleri Karşılıklı Değerlendirme Raporu 2019 Ekim ayında yayınlanmıştır. Bu Raporda kara para aklama ve terörizmin finansmanı bakımından eksiklikleri ortaya konulmuştur. Türkiye'nin eksikleri gidermesi istenmiştir. Ancak Türkiye Raporda belirtilen eleştirileri süresi içinde yerine getirmediği için bu sefer 2021 yılının Ekim ayında FATF Gri Listesine dâhil edilmiştir. Türkiye'nin bu şekilde değerlendirmesinin nedeni FATF'ın 40 tavsiyesinden 11'inde uyumlu, 20'sinde büyük ölçüde uyumlu, 7'sinde kısmen uyumlu, 2'sinde uyumsuz notu ile değerlendirilmesidir. Kısmen uyumlu ve uyumsuz notları gri listeye alınmasında etkili olmuştur.

FATF düzenlemeleri adı üstünde tavsiyeleri içermektedir ve mahiyetleri itibariyle esnek hukuk kurallarını oluşturmaktadır. Ülkelerin bu kurallara uyma mecburiyetleri yoktur. Bu tür uluslararası organizasyonlarda kararların bir kısmı hukuki ve teknik gerekçelerden ziyade politik tercihlere bağlı olarak alınabilmektedir. Bu yüzden bazı devletlerin bunlara gerekli özeni göstermedikleri vakıadır. Dolayısıyla kendi ülkesi üzerinde hükümlerlik hakkına sahip devletlerin bunlara uyup uymayacakları kendi ulusal tercihleridir. Ancak tavsiyelere uyulmamasının ülke ekonomisine olumsuz yönde etkileyebilecek bazı sonuçları olacağı akılda tutulmalıdır.

Devlet olarak dâhil olunan uluslararası organizasyonların kurallarına ve tavsiyelerine uyum derecesinin artması uluslararası camiada ülkeler için pozitif işaret sayılır. Bunun devamında tavsiyelere uyum sağlandığı takdirde ülke ekonomisine olumlu yansımaları olur. Ülkeye gelecek doğrudan yatırımların miktarı artar ve mevcut yabancı yatırımcılar daha fazla iş olanakları üzerinde yoğunlaşır. Uluslararası finans piyasalarından daha kolay ve iyi koşullarda borç bulunabilir. Diğer ülkelerle ticari iş ve işlemler artar. Bütün bunlar bir ekonomi bakımından arzu edilen hususlardır. Türkiye'nin bu noktaları dikkate alarak FATF Raporlarına göre tamamen ve kısmen uyum göstermediği tavsiyelerde iç hukukunu güncellemesi, uygulamalarını geliştirmesi ve bu kuruluş nezdinde gri listeden çıkmak için ikna edici diplomatik çabalarını arttırması yerinde olacaktır.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkısı:

Hüseyin Işık ^{ID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 100.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Kaynakça

- Anadolu Ajansı. (2021). <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/hazine-ve-maliye-bakanligindan-mali-eylem-gorev-gucunun-gri-liste-kararina-tepki/2399318#>, (Erişim: 23.11.2021).
- Blazewski, K. S. (2008). "The FATF and its Institutional Partners: Improving the Effectiveness and Accountability of Transgovernmental Networks". *Temple International and Comparative Law Journal*, 22 (1), 1-61.
- Borlini, L. & Montanaro, F. (2017). "The Evolution of the EU Law Against Criminal Finance: The Hardening of FATF Standard Within the EU". *Georgetown Journal of International Law*, 48 (4), 1009-1062.
- Birgün Gazetesi. (2021). <https://www.birgun.net/haber/meral-aksener-turkiye-de-para-devlet-eliyle-aklaniyor-363536>, (Erişim: 02.11.2021).
- Dünya Gazetesi. (2021). <https://www.dunya.com/gundem/aksener-ulkemizi-ilk-20-ekonominin-bile-disina-cikarttilar-haberi-637916>, (Erişim: 16.04.2022).
- Cumhuriyet. (2021). <https://www.cumhuriyet.com.tr/turkiye/prof-dr-veysel-ulusoy-acikladi-gri-listenin-ardindan-turkiyeyi-bekleyen-buyuk-tehlike-1880799>, (Erişim: 02.11.2021).
- FATF Turkey Report. (2019). *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Turkey: Mutual Evaluation Report*. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer4/Mutual-Evaluation-Report-Turkey-2019.pdf>.
- FATF Turkey Follow-up Report. (2021). *Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Turkey, Mutual Evaluation Report: 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*. <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/fur/Follow-Up-Report-Turkey-2021.pdf>.
- FATF. (2021a). <https://www.fatf-gafi.org/countries/>, (Erişim: 10.12.2021).
- FATF. (2021b). <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-october-2021.html>, (Erişim:10.12.2021).
- FATF. (2021c). <https://www.fatf-gafi.org/publications/high-risk-and-other-monitored-jurisdictions/documents/increased-monitoring-october-2021.html#turkey>, (Erişim: 10.12.2021).
- Gazete Duvar. (2021). <https://www.gazeteduvar.com.tr/aksener-turkiyede-kara-para-bizzat-devlet-eliyle-aklaniyor-haber-1539804>, (Erişim: 02.11.2021).
- Güneş G. (2004). "Karaparanın Gelir Yaklaşımıyla Vergilendirilmesi". *Yaklaşım*, 12 (143), 45-49.
- Koruk, A. A. (2019). "Mali Eylem Görev Gücü'nün Gönüllü Vergi Uyumuna İlişkin Prensipleri ve Türkiye'de Varlık Barışı'nın Değerlendirilmesi". *Yeditepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 16 (1), 112-131.
- Işık, H. (2021). "Covid-19 Salgınının Sebep Olduğu Kamu Geliri Azalışlarına Çözüm Önerisi: Yurt Dışı Varlıkların Vergilendirilmesi", içinde Sur, M. & Kasapoğlu Turhan, M. (Ed.), *Covid-19 ve Hukuk Sempozyumu* (653-686). İstanbul: On İki Levha Yayınları.
- İnceoğlu, A. A. (2020). "Ekonomik Suçlar". *Galatasaray Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, 119-163.

- Masak. (2012). <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/12/2021/02/FATF-Tavsiyeleri-2012.pdf>, (Erişim: 04.01.2022).
- Murrar, F. & Barakat, K. (2021). "Role of FATF Inspearheading AML and CFT". *Journal of Money Laundering Control*, 24 (1), 77-90.
- Miynat, M. & Duramaz S. (2012). "Türkiye' de Karapara İle Mücadelede Mali Kurumların Rolü". *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10 (2), 98 – 115.
- Miynat, M. & Duramaz S. (2013). "Karapara Aklama Aracı Olarak Yeni Bir Mali Suç: Siber-Aklama". *Yönetim ve Ekonomi*, 20 (1), 315-325.
- Nanyun, N. M. & Nasiri A. (2021). "Role of FATF on Financial Systems of Countries: Successes and Challenges". *Journal of Money Laundering Control*, 24 (2), 234-245.
- Şahin, İ. (2014). "Finansal Sistemin Karaparanın Aklanması Ve Terörizmin Finansmanı Girişimleri İle İlgili Karşılaştığı Riskler Ve Türkiye'nin Bu Alandaki Uluslararası Uyumunun Analizi". *Muhasebe ve Finansman Dergisi*, Ekim, 163-186.
- Taşdelen, A. (2002). Türkiye'de Kara Paranın Aklanması ve Önlenmesi (Yayın No. 135286). [Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi], Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Tez Merkezi.
- Turan, D. & Gemici, E. (2020). "Terörizmin Finansman Kaynakları ve Karapara Aklamanın Terörizmin Finansmanındaki Rolü". *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20 (2), 257-278.
- Terry, L. S. & Robles, J. L. (2018). "The Relevance of Fatf's Recommendations and Fourth Round of Mutual Evaluations to the Legal Profession". *Fordham International Law Journal*, 42 (2), 627-728.
- Ünlü, U. (2019). "Kara Para Aklamada Yeni Yöntemler ve Kara Paranın Ekonomi Üzerindeki Etkileri". *Sayıştay Dergisi*, Nisan – Haziran (113), 155 – 179.



Evaluation of Zakat as a Public Finance Instrument: Examples of Malaysia and Indonesia

Ömer Bayraktar¹ 

Harun Şencal² 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

ARTICLE INFO

Submitted : 18.03.2022

Revised : 12.10.2022

Accepted : 04.12.2022

Available : 29.12.2022

iThenticate similarity
score: 4%

JEL Codes:

H26, H70

Keywords:

Public Finance, Zakat,
Tax, Nation-State,
Malaysia, Indonesia

ABSTRACT

Zakat institution has a special place both politically and financially in the history of Islam. In contemporary period, some of the Muslim-majority countries adopt the zakat institution as a public finance tool by centralizing collection and distribution channels. This study critically explores the political and financial motivations for the utilization of zakat as a public finance tool and the potential consequences of this choice by analysing Malaysia and Indonesia.

As for political motivation, the ability to manage zakat as a financial resource and direct the proceeds anyway the government deems fit centrally is significant. Furthermore, by actively incorporating zakat, the state may adopt and provide the appearance of religious identity in the eyes of Muslim citizens. Regarding the financial motivation, the state can use zakat funds to fulfil a portion of its duty to citizens as a welfare state, which would otherwise be carried out through tax revenue.

Although the integration of zakat might have some positive effects, integration process gives the state more control over how money is redistributed, including the ability to decide who receives what and how much, as well as the chance to give priority to recipients who can make greater contributions to the real economy.

Citation: Bayraktar, Ö. & Şencal, H. (2022). Evaluation of Zakat as a Public Finance Instrument: Examples of Malaysia and Indonesia, *International Journal of Public Finance*, 7(2), 429-446. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1089680>

¹ Graduate Student, Istanbul 29 Mayıs University, Department of Islamic Economics and Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3150-7723>, bayraktaromer95@gmail.com

² Assist. Prof. PhD., Istanbul 29 Mayıs University, Department of Islamic Economics and Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3617-8954>, harun.sencal@gmail.com, (Corresponding author).

1. Introduction

In the contemporary period, one of the heated debates of Islamic economy is the role of the zakat (almsgiving) institution and how it can be utilized within modern state structure and capitalist market system since various methods have been followed for the collection and distribution of zakat. Some debates have a long history such as the comparison of zakat and tax, and whether tax payment can be a substitute for zakat payment. On the other hand, due to the transformations of societies such as the emergence of the market system and imagined political structure of the nation-state (Anderson, 2006), new debates have emerged as well such as the legitimacy of zakat collection by modern state or who should be prioritized among the beneficiaries.

Due to its intimate relation to wealth, zakat has a resemblance with tax payment, leading to a comparison between them and a discussion of whether one can substitute the other. Zakat as an institution has been part of Muslim societies since the very beginning through different channels of collection and distribution. While zakat is levied upon Muslims -under certain conditions- as a religious duty and considered as purification of wealth due to the right of others in the wealth, tax is levied upon subjects or citizens by the will of the ruling authority to fulfil certain responsibilities such as the defense of Muslims. Moreover, while tax is collected by the ruling authority and used at its will, zakat can be dispersed individually and should be transferred only to those determined by Allah as their right to wealth. Despite such substantial differences, however, there has always been a debate about whether one can substitute the other, or whether a modern state should provide a tax deduction for zakat payment.

Zakat has been financial worship performed mostly by individuals after the period of Uthman, the third caliph. Unlike the previous caliphs, Uthman left the responsibility of the zakat distribution of hidden wealth such as silver and gold to individuals (Bin Sellam, 2016). The martyrdom of the caliph and questioning the legitimacy of the rulers after him as a result of the political conflicts that occurred afterwards played an important role in discussing the legitimacy of the ruling authority to collect and distribute the apparent wealth as well (Bin Sellam, 2016). This discussion led to debates about whether zakat - both apparent and hidden wealth- can be distributed individually or, if not, who is in charge of the collection and distribution, the central authority or the local governments.

Following the emergence of the modern state structure, the socioeconomic structure and economic policies have changed in line with the changing political ground. During this process of transformation, particularly due to the secular nature of the modern state, the zakat institution has turned into a religious obligation and personal

disposition of individuals. However, in the last decades, some Muslim-majority states have initiated the integration of zakat institution as part of public policy of the state. Hence, another debate has become the utilization of zakat institution as part of the public finance tool of the welfare state structure along with tax collection, and the consequences of such policy.

This study aims to evaluate the integration process of the zakat institution into the modern state as a public policy tool with a particular focus on the motivation and consequences of this integration. A review of the literature suggests four main research strands regarding the centralization of zakat and its utilization as a public policy instrument. One strand explores the centralization of zakat from a political economy perspective by looking into the motivation of the state with the integration of the zakat such as Alias (2017) and Niswah (2021). The second research strand examines the efficiency of the centralization of the zakat (Ryandono et al., 2022; Wahab & Rahim Abdul Rahman, 2011) and ways and means to increase efficiency (Salleh, 2014; Utami et al., 2021), particularly regarding the institutional organizational structure in the East Asian countries where zakat institutions are common (Fahlefi, 2022). The third strand is related to how zakat funds have been utilized as a financial instrument for microfinancing (Nabi et al., 2021; H. A. Shiyuti & Al-Habshi, 2018). The fourth strand analyzes the relationship between zakat and tax, which is indirectly related to the topic of this research (Islamy & Aninnas, 2020; Mansor et al., 2019). This study falls within the first category which explores the integration of zakat institution from a political economy perspective and aims to fill an important gap in the literature by critically evaluating the motivations and consequences of this integration.

The understanding of the welfare state in the contemporary period causes Muslims to evaluate the practices in the classical period according to the institutional structure of the day. Since one of the functions of welfare states is to reduce inequality through redistribution of wealth, welfare states with Muslim majority populations have aimed to integrate zakat into the public policy mechanism of the state. Because the welfare state has a triple structure, namely interventionist, regulatory, and redistribution (Özdemir, 2007), the zakat institution has become an additional and legitimate financial resource in this context. Modern states such as Malaysia and Indonesia are pioneers in the utilization of zakat in this manner as a public policy instrument.

The rest of the paper is organized as follows: The next section compares tax and zakat. Then, in the third section, the collection and distribution of zakat as a public finance income by the modern state are analyzed. The fourth section presents examples

of Malaysia and Indonesia as two countries which use zakat as the public finance tool of the state. The article ends with the concluding remarks in the fifth section.

2. A Comparison of Zakat and Tax

In Islam, it is obligatory for a Muslim who fulfills certain conditions³ to give zakat to individuals who belong to one of the eight groups mentioned in the Qur'an⁴. According to Muslim scholars, the verses related to charity revealed in Mecca aimed to encourage Muslims to share and help other Muslim fellows, while the verses revealed in the Medina period intended to internalize zakat as an institution for Muslims living under a political authority (Kılıç, 2017). Thus, zakat became a financial and religious duty with a specific framework (Duman, 2017). In the period of Prophet Muhammad, zakat officers collected zakat and brought them to Madinah with the objective of immediate distribution as ordered in the Qur'an (Duman, 2017). Until the third caliph, Uthman, the zakat on whole wealth had been collected by zakat officers upon the ruler's command. During and after the period of Uthman, however, the disposal of zakat on hidden goods such as money is left to the Muslims (Bin Sellam, 2016).

Besides zakat, ruling authorities of Muslim societies have also been collecting taxes with the objective of seeking financial security for the army and other public expenditures. Although the form of the political structure changes, the custom of tax collection has continued. In times of empires and monarchy, security and army needs were the main elements of tax. At the same time, the purpose of redistributing wealth and providing money flow to disadvantaged groups in the modern state structure have been the main causes of tax collection in the contemporary period. Despite the substantial differences between zakat and tax, similarities such as collection and distribution by ruling authority have led to perceiving zakat as a form of tax and discussing the possibility of zakat as a substitution of tax or vice versa.

Muslim societies have adopted various methods for the collection of zakat due to differences in socio-economic and political conditions. It is known that the Prophet appointed zakat officers to collect zakat. Until the period of the third caliph, Uthman, the collection and distribution of zakat were under the political authority of Madina. It is known that Uthman did not collect zakat from hidden goods (e.g., monetary goods)

³ The Prophet's practices determine the amount required to pay zakat, and separate tariffs are applied for cash and goods. In the hadiths and the Sunnah, the tariff to provide the condition in cash is 80 grams of gold or its equivalent.

⁴ Surat at-Tawba 60: "Alms-tax is only for the poor and the needy, for those employed to administer it, for those whose hearts are attracted [to the faith], for [freeing] slaves, for those in debt, for Allah's cause, and [needy] travelers. [This is] an obligation from Allah. As And Allah is All-Knowing, All-Wise".

and only received zakat on apparent goods (Bin Sellam, 2016). During the period of Omar bin Abdulaziz, the zakat collection officers had the authority of collecting and distributing zakat locally (Bin Sellam, 2016). In other words, following the expansion of the Muslim territories, the collection and distribution of zakat were decentralized.

The collection of zakat was considered one of the most critical components for Abu Bakr, who sent an army to the Arab tribes who refused to pay zakat (Boynukalin, 2017). In the period of Uthman, various debates arose in Muslim societies regarding the collection and distribution channels of the zakat. The event that triggered zakat's departure from the ruling authority at the initial point was the internal political conflicts that started with Uthman's martyrdom and the division of the Muslim community into groups. The behavior and persecution of the Umayyad dynasty governors, which was one of the two centers of power after the Caliph Uthman, paved the way for Muslims not to surrender their zakat to the Umayyad governors (Bin Sellam, 2016). Since the Umayyad caliphs appeared as both political and religious authorities and there was no authority and state legal personalities independent of individuals, they were not interpreted independently at that time.

The tax collected by the political authority from its subjects was different from zakat in terms of collection and distribution. While zakat is taken from certain goods⁵ of a Muslim once a year, and its distribution is limited to the eight groups specified in the Quran, tax is collected without being subject to any quorum (*nisab* amount) and is a financial tool that can be taken from any person living under a particular political authority. After a political authority collects the tax, its distribution and usage areas are completely up to the authority's vision and promise. Tax, therefore, is a public income that the authority may collect by force. Tax is a financial instrument whose amount and frequency are determined entirely by the ruling authority and does not seek a strict accrual requirement as zakat does. In other words, the tax institution of a pre-modern or modern state is an element regulated by the political authority; hence its functioning, collection, and distribution are entirely in the legislator's will. Unlike a tax, the collection and distribution of zakat funds are determined by scriptural sources and the ruling authority is only a means for the collection and distribution, which can be changed as Uthman evidenced.

The tax has been an essential item of the central budget. Its legitimacy comes from being dominant, and it is assigned to the subjects or -in modern states- the citizens as a duty in exchange for undertaking certain public expenditures such as defence and -

⁵ In Abu Ubayd's book, *Kitabul Amval*, he classified and detailed the goods subject to zakat as Animals, Commercial Goods, Jewelry, Agricultural products, and earnings. Detailed information about the goods subject to zakat can be viewed in the book of *Kitabul Amval*.

in modern states- public goods (*e.g.*, education, health, transportation, etc.). On the other hand, the legitimacy of zakat emerges from a divine command, and the ruling authority is a means to fulfil this obligation of Muslims.

Another debate as an outcome of similarities between zakat and tax is whether tax payment collected by the political authority can also be considered as zakat payment. In the state administration approach of the period, public institutions' needs and expenditures for providing security were met with the taxes collected from the subjects. Hence, Ahmed bin Hanbal adopted the idea that the tax paid to tax officers would replace zakat if the tax were given with the intention of zakat (Düzenli, 2017). Ahmed bin Hanbal, who accepted it conditionally, adopted the idea that giving zakat should be done with purpose. On the other hand, other scholars such as Ibn Hajar al-Haytami stated that the tax structure is not compatible with zakat and argued that tax payment cannot be considered as zakat payment (Düzenli, 2017). According to Qaradawi, a contemporary scholar, zakat and tax are two separate institutions, and paying a particular tax does not eliminate the obligation of paying zakat (Düzenli, 2017).

The debate of tax-zakat substitution in *fiqh* is an ongoing discussion. When we compare zakat with tax as a financial tool in all state administration approaches from the past to the present, it is seen that it bears little resemblance. The claim that the political authority in the Madina period, which did not have a robust political organization structure like the Byzantine and Sassanid, wanted to hold power in the collection and distribution of zakat is also not valid. It is known that, until the time of Uthman, the caliph and his agents were given zakat, but this did not work as a law, and people were given a permit to divide their zakat individually. Abu Ubayd, in his book *Kitabu'l Amval*, stated that Caliph Omar allowed free people who does not receive any income from the *Bayt al-Mal* (treasury), to distribute the zakat themselves (Bin Sellam, 2016). In addition, Caliph Ali and Abu Huraira stated that the people can dispose of zakat themselves to those who do not receive *atiye* (a kind of allowance) from Bayt al-Mal (Bin Sellam, 2016). During the Umayyad period, it was observed that the Muslim people were hesitant to hand over the zakat due to the arbitrary and non-Islamic behavior of the Umayyad governors, and they needed to be divided individually due to the view that the zakat was not given to right places (Bin Sellam, 2016).

Although the zakat institution continued in the post-Prophet era with an established framework, states and political authorities also collected taxes from their subjects in addition to zakat. The tax was an indispensable financial tool for certain services' continuity, mainly with the aim of covering military expenses. Although Islamic scholars have different views about the approval of the tax, it has been the most potent source of the state treasury from the past to the present.

After Islam crossed the Arabian Peninsula, the fiscal system had a severe interaction with thousands of years of state organization understanding, such as Persian and Byzantine. As the lands widened, the unique features of zakat kept it from being used as a means of public finance. Zakat was a liability on the payer of zakat once a year, but the tax was a powerful public finance instrument determined under the state's monopoly. The authorities collected tax to cover public expenses related to sovereign power, security, trade, and the military. The *mültazim* system of the Ottoman (Matuz, 1991) was an example of a tax collection for military expenditures in a decentralized manner. Abu Ubeyd stated that Omar Bin Abdulaziz declared that the collected zakat in a certain region should be used in the same region and not be transferred to the central treasury (Bin Sellam, 2016). Thus, the local authority was able to maintain its position vis-à-vis the center. In the modern state, on the other hand, we witness a strong central authority which strives to collect income in the form of tax or similar types at the center and distribute it from the center to those who it sees fit. As we explore in the subsequent sections, such a centralized power which decides who becomes beneficiary can also define who deserves the benefits.

3. Zakat as a Public Finance Tool of the Modern State

Following the decolonization process, Muslim societies established a new political formation in the form of the nation-state. The nation-state was an understanding of political organization based on secularism which enacted its own laws and enforced these laws by force. Muslim societies tried to melt these confusions of concepts and values in the same pot, leading to multiple modernities (Eisenstadt, 2000). Despite the secular nature of these emerging modern states, the states in the Islamic geography regulated the society and the market to fulfill the main requirements of religion. Financial institutions have been established in various Muslim countries, especially Malaysia and Indonesia. Furthermore, laws and frameworks related to zakat have been established, and efforts were initiated to make the zakat institution an element of public finance. The notion of institutionalized zakat in Malaysia was regulated in 1991 (Sarif et al., 2020). In Indonesia, on the other hand, various regulations during the Dutch colonization period and a law draft in 1967, after it has become independent, paved the way for the institutionalization of zakat (Hidayati & Tohirin, 2010). Besides the institutionalization of zakat at the state level in Muslim societies, modern states also collect taxes to ensure the continuity of public expenditures in line with the development of changing world order and the understanding of citizenship.

As part of the welfare state vision, modern states in the contemporary period aim to provide equitable distribution of income and social justice with redistribution of wealth through taxes. In Muslim-majority states in which zakat as a state institution is also established, zakat as the right of the poor over the wealthy is collected by the sovereign state in addition to the compulsory tax. In other words, the zakat of hidden wealth was reintegrated into public finance in the modern state, which was carried out by the individuals after the period of Uthman (Hudayati & Tohirin, 2010). The centralized nature of the modern state and available technological tools have facilitated this opportunity in the contemporary period. The established zakat institutions carry out the process of collecting and distributing zakat without obliging Muslim individuals. We argue that the integration of zakat institution into the modern state structure as a public finance tool in this way has both political and financial motivations.

The political motivation for the functioning of the zakat institution under state supervision is its desire to be the only power that controls the monetary system in the lands where the modern state is the ruler and channels the funds, in some cases, according to the political agenda. The political authority in Malaysia, for instance, as a country where multiple ethnicities live together, aims to use zakat instead of transferring payment in public finance to make the native Malays a strong middle class (Alias, 2017). The modern state puts itself in the position of tutelar, guardian, and guiding of the financial and monetary actions of all its citizens, who are bound to it by the bond of citizenship, within the institutional borders. Centralized zakat collection and distribution means that the state does not want to share the control of monetary mobility with any other authority. Furthermore, by undertaking a facilitator role in the fulfilment of the religious obligations of Muslim citizens, the state -despite its secular nature- justifies its identity as religious hybridity. Moreover, the sovereign state regulates the worship within state laws and ensures the legitimacy of the work by ensuring that it is performed without interruption. However, it is a matter of debate whether the *zakat* institution can become a financial instrument of the modern state from the perspective of Islamic economics due to the discussions related to Islamic law in relation to the suitability of *zakat* as an institution as part of the bureaucracy of the modern state (Bardakoğlu, 2017).

As for the financial goal, the state can realize the transfer of money from wealthy citizens to the poor through zakat and fulfill part of its obligation towards citizens as a welfare state, which should be carried out by the tax income otherwise. In this way, the nation-state has the opportunity to resolve inequalities among the segments of the society with additional resources. In the next section, we will evaluate the zakat

institution as part of a modern state institution through the examples of Malaysia and Indonesia.

4. Zakat as a Nation-State Institution: Examples of Malaysia and Indonesia

With the rise of neoliberalism, from the 1980s onwards an unprecedented financialization period has begun in the world thanks to the facilitatory role of the International Monetary Fund and the World Bank. Muslim societies, which started to gain their independence after 1945, followed the financialization process in the world in their economic and political organization structures. On the other hand, due to the conventional nature of the financialization process, Muslim societies such as the Gulf Cooperation Council, Pakistan, Malaysia, and Indonesia needed an Islamic financial sector to keep the money *halal* and benefit from the wealth brought by various natural sources and other means (Asutay, 2010). Emerging Islamic financial sectors also provided governments with public finance instruments such as *sukuk*, through which public financing would be possible in the global financial markets Islamically (Shaikh, 2015). Furthermore, at the local level, countries such as Malaysia and Indonesia have taken steps to gradually centralize the zakat collection process and integrate them into the public finance structure of the country (Hidayati & Tohirin, 2010).

We may examine the development of zakat institutions in Malaysia at the institutional level in two periods, the pre-1990 and post-1990 periods. In the context of the historical development of zakat in Malaysia during the pre-1990 period, the first steps of becoming a central institution had been taken by the establishment of a parliament called Majlis Agama Islam Negeri (MAIN) in each state gradually, which was responsible for zakat collection and management among other Islamic obligations and Malay culture in Malaysia (Rahman et al., 2012). After the 1990s, however, the zakat institution is privatized, even though continued to operate as a subsidiary of MAIN (Rahman et al., 2012). Following the privatization, the role of the zakat institution as a financial tool has gradually increased relative to the tax revenues, from 0.2% in 1991 to 1.4% in 2014 (Migdad, 2019).

When we compare zakat and tax revenues collected in Malaysia, a big difference is evident (Migdad, 2019). Some of the reasons for the such difference might be the lack of awareness (Ali et al., 2017), not trusting the payment of zakat via institutions (Embong et al., 2013), the inefficiency of the zakat institutions (Wahab & Rahman, 2013) or governance-related issues (Saad et al., 2017). Since the ratio of collected zakat to tax increased seven times between 1991 and 2014 (Migdad, 2019), we can argue that such

impediments are decreasing. Besides, tax is collected from every citizen unlike zakat, which is paid by only Muslims. Also, taxable items are more in terms of quantity compared to the items included in the zakat calculation. As we have stated before, zakat's unique characteristics prevent it from being used as a severe public finance instrument. Hence, as seen in its historical development, states preferred the tax to finance public expenditures.

It is understood that zakat still shows increasing momentum in Malaysia. Especially after the 1990s, the zakat institution was seriously regulated and various provinces established and privatized zakat institutions (Rahman et al., 2012). After the 1990s, zakat revenues increased cumulatively and became an important transfer payment due to the increased efficiency (Müller, 2017). Furthermore, privileges such as tax deduction due to zakat payment on personal and company income are applied to encourage zakat payment (Islamy & Aninnas, 2020; Mansor et al., 2019). Such regulations may direct citizens to state-regulated zakat institutions (Aydin & Odabaş, 2018) and explain the reason why zakat has been in a steady increase, especially since 1991. Increasing technological possibilities and decreasing stationery and bureaucratic expenses also contributed to the increase in the amount of collected zakat (Terzi & Bilen, 2020).

Zakat institutions in Malaysia were not only regulated as transfer payments for individuals but also collected to support small-scale entrepreneurs (Adnan et al., 2019; Binti Ismail & Bin Hussain, 2017; Müller, 2017; H. B. A. Shiyuti et al., 2021). Zakat institutions provide capital for small-scale enterprises within the scope of the economic development plan, a supply of business equipment needed for business, as well as business financing from the structure of zakat institutions (H. A. Shiyuti & Al-Habshi, 2018). Through this method, Malaysia provides the substitution of loans and grants it will provide to businesses from its own annual budget with zakat revenues. In this way, it reduces an important item for subsidies to enterprises such as transfer payments from public finance and increases the effect of the collected zakat on the real economy. Thus, the zakat fund reached various segments of society and strengthened the legitimacy of regulating zakat in the hands of the state with the state fund management policy. However, as an outcome of this regulation, the collection of zakat funds is utilized as a means to capital accumulation to provide businesses with the required capital. Hence, among the eight groups of beneficiaries stated in the Qur'an, those who can contribute to the real economy are prioritized in line with the principles of capitalism. For instance, although it is sufficient to be a poor or needy person to be a recipient of zakat, prioritizing those who can actively contribute to the economy as a productive individual

after zakat payment may cause people who are poor and unable to work fail to receive any money.

In addition to Malaysia, Indonesia has also made zakat regulations. Throughout the colonial period of Indonesia, which had been subjected to Dutch colonialism until 1945, the governments had not interfered with the zakat affairs (Juwaini, 2017). After the second part of the 1960s, however, the central government has shown interest in the collection and distribution of zakat and issued several laws (Juwaini, 2017). With the zakat law enacted in 1999, the zakat institutions were transformed into two separate institutions as Badan Amil Zakat (BAZ), which is a state-owned institution, and Lembaga Amil Zakat (LAZ), an institution belonging to the civil society (Hidayati & Tohirin, 2010). However, zakat payment has been a voluntary act in Indonesia (Purbasari & Fauzan, 2018).

Even though zakat institutions aim to take an effective role in collecting and distributing zakat, the process of collecting zakat through individuality and the mosque community is still a living reality in Indonesia. According to the 2021 annual report of the BAZNAS, 60% of respondents in a survey paid their zakat through mosques or directly hand over to zakat beneficiaries (Baznas, 2021). Despite this, it seems that the amount of zakat collected through zakat institutions exceeds 10 trillion Rupees. BAZNAS LAZ institution, which has been separated from the public zakat institution and privatized, is the zakat institution with the largest share in collecting and distributing zakat institutions with 36 percent in 2019, as shown in Table 1 (Baznas, 2021).

Table 1: National Collection and Distribution in 2019

No	Types of OPZ	Collection (Rp)	Percentage (%)	Distribution (Rp)	Distribution Percentages (%)
1	BAZNAS	296,234,308,349	2.90	270,716,950,765	3.12
2	BAZNAS Provincial	583,919,722,674	5.71	481,796,534,289	5.55
3	BAZNAS Municipal	3,539,980,546,674	34.61	2,586,872,888,351	29.77
4	BAZNAS LAZ	3,728,943,985,109	36.46	3,519,873,720,039	40.51
5	OPZ under	2,078,865,243,749	20.33	1,828,961,140,910	21.05
	Total	10,227,943,806,555	100	8,688,221,234,354	100

Source: (Baznas, 2021)

Table 2: Zakat Distribution Based on Categories

Asnaf	2019 Total Fund	%
People in poverty	4,548,830,039,349	66.3
Amil	640,781,521,988	9.3
Mualaf	38,366,907,786	0.6
Riqab	5,353,091,626	0.1
Gharimin	154,776,926,045	2.3
Fi Sabilillah	1,364,846,701,772	19.9
Ibnu Sabil	106,304,904,876	1.5
Sub Total	6,859,260,093,444	100
OPZs in Institutional Assistancen	1.828.961.140.910	21,05
ZIS Total Distribution	8.688.221.234.354	121,1

Source: (Baznas, 2021)

In terms of the distribution of the zakat fund, people in poverty receive the highest percentage of the fund (66.3%) followed by people “Fi Sabilillah” (in the way of Allah). Table 2 presents the distribution of the zakat fund among the zakat beneficiaries.

Although regulations seem to be in favor of civil society compared to Malaysia's regulations, the authority and control mechanism continue to be in the hands of the central government through the Directorate of Religious Affairs (Juwaini, 2017). Indeed, through the law enacted in 1999, the government has aimed to restructure the zakat institution to be implemented in a top-down manner following the example of Malaysia (Adachi, 2018). The state-sponsored Badan Amil Zakat Nasional is headed by the Directorate of Religious Affairs, and state control applies to both institutions (Terzi & Bilen, 2020). With the governmental regulations, the amount of zakat collected increased by an average of 39% per year and reached 327 million dollars as of 2020 (Terzi & Bilen, 2020).

In Indonesia, the modern state legislator uses its authority to consolidate the position of zakat in the public environment. For instance, the council of the ulama gave a fatwa stating that the zakat funds could be transferred to the health sector or the economic sector to reduce the effect of the pandemic. Indonesia uses its public power for a change in terms of who will be given the zakat and where it will be transferred, contrary to the groups specified in Qur'an. In addition, in the 5-year perspective of BAZNAS, the country's largest zakat fund, there is a tax exemption to increase the

number of taxpayers who give zakat, since it is still a common practice in Indonesia to give zakat directly to mosques or individuals.

One of the main reasons for the increase in the amount of collected zakat every year is the direction of the state apparatus. Improving the zakat collection system, informing people better, and increasing their awareness enable the zakat figure to gain momentum every year (Aydın & Odabaş, 2018). In this way, the state reduces the social security expenditure items in its own budget and creates an element of social solidarity. This might relieve the natural tension between the poor and the rich, the two classes of the financialized world, without extra burden on the budget. The nation-state also conducts social engineering by paving the way for the financialization of zakat. Pioneering the collection and distribution of zakat by assuming the identity of an Islamic state provides the state with alleviating the side effects of the financialized world and its impact on society.

The key points of centralization of zakat collection and distribution processes and integration of zakat as a public finance tool in Malaysia and Indonesia can be summarized as four themes. First, the centralization process provides an additional source of income for the state to fulfill its duty to provide welfare to the citizens, which should have been fulfilled by the taxes. Second, thanks to the tax deductions for zakat payers, Muslim citizens avoid paying zakat in addition to tax, unlike non-Muslim citizens, which removes the monetary disadvantage of Muslim citizens. Third, the state might collect zakat more efficiently and with low transaction costs and channel the zakat funds to the right people, according to the definition of “right people” determined by the state. Fourth, the state might possess an Islamic identity, particularly in the eyes of Muslim citizens by involving in zakat-related issues.

Although integrating zakat institution into the state bureaucracy has important advantages as summarized above such as efficiency and low transaction costs, particularly thanks to the utilization of financial technology in collecting and distributing zakat money, one of the important consequences of this process is that the power of deciding who gets what and how much is given to the central authority. This outcome might not be negative necessarily as the state, with the resources it has, might channel the funds to the neediest citizens. However, such power might also deprive some citizens of the zakat money they deserve due to political reasons or lack of fulfilling the demands of the state.

Another important consequence is that the prioritization of individuals who can contribute to the real economy with the help of zakat funds over the others included in the eight groups of people who deserve zakat might cause individuals with an extreme need and consume the received zakat fund for consumption to practically excluded from

being a recipient. This is particularly an outcome of capitalist social formation, yet the states prioritize production and expect citizens to be productive as it is the measure of development in the contemporary period.

5. Conclusion

Zakat has occupied an important place in Muslim societies since the day it was commanded as financial worship. The definition, collection, and distribution of goods for zakat have always been the subject of controversy, as seen from the early times of Muslim societies to the present. Particularly, the collection and distribution channels have been a topic of debate from the time of the Prophet Muhammad to the present day.

In the contemporary period, a tendency toward collecting and distributing zakat through both public institutions and private organizations in Muslim-majority states can be observed due to both political and financial motivations of governments leading to important consequences. As for political motivations, the power of controlling zakat centrally as a monetary resource and channeling the funds the way the government sees appropriate is important. Malaysia, for instance, uses the power of zakat in fiscal policy and control the redistribution of wealth in a multinational society with the objective of making the Muslim Malay population middle class. In order to increase the functionality of zakat institution, Malaysia provides tax deductions to zakat payers as an outcome of a tax exemption law to prevent the double taxation of Muslim citizens. In this way, it promotes the zakat payments and transfer of money among Muslims through state institutions. As for Indonesia, a fatwa is issued regarding the utilization of zakat funds for the health and economic sector due to the pandemic provides an additional source of monetary income for the state. Furthermore, the state might assume and give the impression of religious identity in the eyes of Muslim citizens by directly involving zakat. As for financial motivation, the state attains an additional source of income to provide its citizens with welfare benefits and alleviate income inequality within society.

Apart from the *fiqhi* debates about whether the modern state can or should control the collection and distribution of zakat, it is important to approach the centralization of zakat institution by the state from a political economy perspective to evaluate the motivations and consequences of such process. As mentioned, the state might have political and financial motivations to control the collection and distribution of zakat centrally. Although the outcome of this process might have some positive consequences, an important risk has arisen from such a process. That is to say that this process provides the state with more power to organize the redistribution of wealth in

terms of deciding who gets what and how much as well as the opportunity to prioritize beneficiaries who can contribute to the real economy more.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

Ömer Bayraktar ^{ID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 50.

Harun Şencal ^{ID} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Analizi ve Tartışma, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 50.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

References

- Adachi, M. (2018). "Discourses of Institutionalization of Zakat Management System in Contemporary Indonesia: Effect of the Revitalization of Islamic Economics". *International Journal of Zakat*, 3(1), 25–35.
- Adnan, N.I.M., Kashim, M.I.A.M., Hamat, Z., Adnan, H.M., Adnan, I.M. & Sham, F.M. (2019). "The potential for implementing microfinancing from the zakat fund in Malaysia". *Humanities & Social Sciences Reviews*, 7(4), 542–548.
- Ali, M.A.M., Khamar Tazilah, M., Shamsudin, A.I.B., Faisal Shukri, F.R.B., Nik Adelin, N. & Zainol Zaman, W. (2017). "Factors that influence the zakat collection funds: A case in Kuantan". *SEAJBEL*, 13(1), 30–37.
- Alias, H. (2017). "Malezya'da Zekâtın Kurumsallaşması". In N. Kızılkaya (Ed.), *Tarihte ve Günümüzde Zekât Uygulamaları* (1. Ed., 447–462). Ensar Neşriyat.
- Anderson, B. (2006). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Verso books.
- Asutay, M. (2010). "Islamic Banking and Finance and its Role in the GCC and the EU Relationship: Principles, Developments and the Bridge Role of Islamic Finance". In C. Koch & L. Stenberg (Eds.), *The EU and the CGG: Challenges and Prospects*, Christian Koch, Leif Stenberg, eds., Dubai: Gulf Research Center. Gulf Research Center.

- Aydın, M. & Odabaş, H. (2018). "Zekâtın Devlet Eliyle Yönetilmesi Ve Malezya Zekât Sistemi Örneği". *Dini Araştırmalar*, 21(54), 145–174. <https://doi.org/10.15745/da.470809>
- Bardakoğlu, A. (2017). "Genel Değerlendirmeler Günümüzde İdeal Bir Zekât Teşkilatı Nasıl Olmalı?". In N. Kızılkaya (Ed.), *Tarihte ve Günümüzde Zekât Uygulamaları* (1. Ed., 943). Ensar Neşriyat.
- Baznas, P. (2021). *Indonesia Zakat Outlook 2021* (No. 1). Center of Strategic Studies, The National Board of Zakat Republic of Indonesia. <https://www.puskasbaznas.com/publications/outlook/indonesia-zakat-outlook-2021/1548-indonesia-zakat-outlook-2021>
- Bin Sellam, E.U.K. (2016). *Kitabü'l Emval İlk Dönem Ekonomi Yönetimi* (M. Azimli, Ed.; C. Saylık, Trans.). Ankara Okulları Yayınları.
- Binti Ismail, I.A. & Bin Hussain, M.N. (2017). "Productive Zakat Distribution by Zakat Institutions in Malaysia". *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 554–565.
- Boynukalın, M. (2017). "Zekâtın Toplanması ve Dağıtımı İlk Kurumsal Tecrübeler". In N. Kızılkaya (Ed.), *Tarihte ve Günümüzde Zekât Uygulamaları* (1. Ed., 93-95). Ensar Neşriyat.
- Duman, S. (2017). "Zekat Ahkâmının Teşri Süreci". In N. Kızılkaya (Ed.), *Tarihte ve Günümüzde Zekât Uygulamaları* (1.Ed., 19–41). Ensar Neşriyat.
- Düzenli, P. (2017). "Vergi, Zekat Yerine Geçer Mi?". In N. Kızılkaya (Ed.), *Tarihte ve Günümüzde Zekât Uygulamaları* (1.Ed., 638). Ensar Neşriyat.
- Eisenstadt, S.N. (2000). "Multiple Modernities". *Daedalus*, 129(1), 1–29.
- Embong, M.R., Taha, R. & Nor, M. N. M. (2013). "Role of zakat to eradicate poverty in Malaysia". *Jurnal Pengurusan (UKM Journal of Management)*, 39.
- Fahlefi, R. (2022). "Model of Zakat Utilization Based on Local Geographical Potential in West Sumatra". *ZISWAF: Jurnal Zakat dan Wakaf*, 9(1), 32–45.
- Hidayati, A. & Tohirin, A. (2010, January). "Management of Zakah: Centralised vs Decentralised approach". In Seventh International Conference–The Tawhidi Epistemology: Zakat and Waqf Economy, Bangi (351-374).
- Islamy, A. & Aninnas, A. (2020). "Zakat and Tax Relations in Muslim Southeast Asian Countries (Comparative Study of Zakat and Tax Arrangements in Indonesia, Malaysia and Brunei Darussalam)". *Li Falah: Jurnal Studi Ekonomi Dan Bisnis Islam*, 5(2), 102–114.

- Juwaini, A. (2017). "Endonezya'da Zekâtın Gelişimi ve Dünya Zekat Forumu". In N. Kızılkaya (Ed.), *Tarihte ve Günümüzde Zekât Uygulamaları* (1.Ed., 463–474). Ensar Neşriyat.
- Kılıç, Ü. (2017). "Hz. Peygamber Döneminde Zekât Uygulaması". In N. Kızılkaya (Ed.), *Tarihte ve Günümüzde Zekât Uygulamaları* (1.Ed., 45-64). Ensar Neşriyat.
- Mansor, N.A., Fatzel, F.H.M., Shamsudin, S.M. & Anwar, I.S.K. (2019). "Zakat versus taxation: An overview of the implementation in Malaysia". *Islamic Development Management, Singapore: Springer*, 329–337.
- Matuz, J.E. (1991). "Contributions to the Ottoman Institution of the İltizam". *Osmanlı Araştırmaları*, 11(11), Article 11.
- Migdad, A. (2019). "Managing Zakat Through Institutions: Case of Malaysia". *International Journal of Islamic Economics and Finance Studies*, 5(3), 28-44.
- Müller, D.M. (2017). "From Consultancy to Critique: The 'Success Story' of Globalized Zakat Management in Malaysia and its Normative Ambiguities". *Globalizations*, 14(1), 81–98.
- Nabi, M.G., Islama, M.A., Sarderb, M.W. & Rahmanc, M.M. (2021). "Estimation of Zakat and Its Use as An Effective Tool for Socio-economic Development in Bangladesh". *Thoughts on Economics*, 31(1), 33–56.
- Niswah, I.D. (2021). "The Comparison of Zakat Utilization in Muslim Minority and Majority Country". *Islamic Social Finance*, 1(1), 1–7.
- Purbasari, I. & Fauzan, E.M. (2018). "Zakat in Indonesian State Treasury Funds: Its Potential Obstacle and Abuse". *IOP Conference Series: Earth and Environmental Science*, 175(1), 012200.
- Rahman, A., Alias, A. & Omar, S.M.N.S. (2012). *Zakat Institution in Malaysia: Problems and Issues*. 8.
- Ryandono, M.N.H., Syifaul Qulub, A., Cahyono, E.F., Widiastuti, T. & Insani, T.D. (2022). "The Efficiency of Zakat Institutions in Empowering Ummah". *Al-Qanatir: International Journal of Islamic Studie*, 26(2), 69–75.
- Saad, R.A.J., Idris, K.M., Shaari, H., Sawandi, N. & Derashid, C. (2017). "Governance of non-profit organizations: A case of zakat institutions in Malaysia". *International Journal of Economic Research*, 14(16), 253–265.
- Salleh, M.S. (2014). "Organizational and definitional Reconfiguration of zakat management". *International Journal of Education and Research*, 2(5), 61–70.

- Sarif, S., Ali, N.A., & Kamri, N.A. (2020). "The Advancement of Zakat Institution in Malaysian Post Islamic Revivalism Era". *Journal of Al-Tamaddun*, 15(2), 71–79.
- Shaikh, S.A. (2015). "Financing Public Infrastructure Using Sovereign Sukuk". *Journal of Islamic Banking and Finance*, 32(1), 11–22.
- Shiyuti, H.A. & Al-Habshi, S.M. (2018). "An Overview of Asnaf Entrepreneurship Program by Lembaga Zakat Selangor, Malaysia". *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3299107>
- Shiyuti, H.B.A., Zainol, F.A. & Ishak, M.S.I. (2021). "Conceptualizing Asnaf Entrepreneurship for Zakat Institutions in Malaysia". *The Journal of Management Theory and Practice (JMTP)*, 2(1), 44–49.
- Terzi, G. & Bilen, M. (2020). "Türkiye’de Zekâtın Kurumsallaşması ve Diyanet Personelinin Bakış Açısı Hakkında Bir Araştırma (Kocaeli Örneği)". *Sakarya Üniversitesi İlahiyat Fakültesi Dergisi*, 22(41), Article 41.
- Utami, P., Basrowi, B. & Nasor, M. (2021). "Innovations in the Management of Zakat in Indonesia in Increasing Entrepreneurial Interest and Poverty Reduction". *International Journal of Islamic Studies and Humanities*, 4(1), 1.
- Wahab, N.A. & Rahman, A.R.A. (2013). "Determinants of efficiency of zakat institutions in Malaysia: A non-parametric approach". *AJBA*, 6(2).
- Wahab, N.A. & Rahman, A.R.A. (2011). "A Framework to Analyse the Efficiency and Governance of Zakat Institutions". *Journal of Islamic Accounting and Business Research*, 2(1), 43–62.



Tek Pencere Sistemi Kullanımının Gümrük Müşavirlerinin Vergi Uyumuna Etkisi: YEM ile Analizi*

Ufuk Selen¹ 

Zuhal Akbelen² 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 09.09.2022

Düzeltilme : 27.11.2022

Kabul : 05.12.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %16

JEL Kodu:

H20, H26, H27, H29, M15

Anahtar Kelimeler:

Vergi Uyum, E-Devlet, Gümrük Vergisi, Gümrük, Tek Pencere Sistemi

Ö Z

Çalışmada Türkiye’de gümrük müşavirlerinin, bir e-devlet uygulaması olan, Tek Pencere Sistemini (TPS) kullanım niyetini belirleyen faktörlerin ve ayrıca TPS’nin kullanım niyetinin vergi uyumu üzerindeki etkisinin belirlenmesi amaçlanmıştır. Araştırmanın ana evreni Türkiye’deki gümrük müşavirleri olarak belirlenmiş ve örnek kitle İstanbul, Ankara, Bursa ve İzmir ve Kocaeli Gümrük Müşavirleri Derneklerine üye gümrük müşavirleri arasından gönüllülük esasına göre seçilmiştir. Belirlenen örnek kitleden doğrudan veri toplama yöntemiyle derlenen veriler faktör analizine ve ardından yapısal eşitlik analizine tabi tutulmuştur.

Analizler sonucunda TPS kullanım niyetinin 4 faktörden etkilendiği ve kullanım niyetinin vergi uyumunu belirlediği görülmüştür. Hizmet kalitesinin TPS’nin kullanım niyetini en güçlü ve pozitif yönlü etkileyen değişken olduğu, buna karşın yarar algısının kullanım niyeti üzerindeki etkisinin zayıf ve anlamsız olduğu belirlenmiştir.

Citation: Selen, U. & Akbelen, Z. (2022). Tek Pencere Sistemi Kullanımının Gümrük Müşavirlerinin Vergi Uyumuna Etkisi: YEM Modeli ile Analizi, *International Journal of Public Finance*, 7(2), 447-462. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1173022>

* Bu çalışmanın üretilmesinde kaynak oluşturan "Türkiye’de Gümrük Müşavirlerinin e-Devlet Uygulamalarına Yönelik Algı ve Tutumlarının Analizi" isimli projemizi destekleyen Bursa Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi’ne teşekkür ederiz.

¹ Prof. PhD., Bursa Uludağ University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1337-8294>, uselen@uludag.edu.tr

² Assist. Prof. PhD., Bursa Uludağ University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3745-4677>, zyildirim@uludag.edu.tr

The Effect of Single Window System on Tax Compliance of Customs Brokers: Analysis with SEM

ARTICLE INFO

Submitted : 09.09.2022

Revised : 27.11.2022

Accepted : 05.12.2022

Available : 29.12.2022

iThenticate similarity score: 16%

JEL Codes:

H20, H26, H27, H29, M15

Keywords:

Tax Compliance, E-Government, Customs Duty, Customs, Single Window System

ABSTRACT

In this study, it is aimed to determine the factors that determine the intention to use the Single Window System (TPS), which is an e-government application, of customs brokers in Turkey, and also to determine the effect of the intention to use TPS on tax compliance. The main universe of the study has been determined as customs brokers in Turkey. The data collected from the determined sample group by direct data collection method were subjected to factor analysis and then to structural equation analysis.

As a result of the analyzes, it has been revealed that the TPS usage intention is affected by 4 factors and it affects tax compliance as an intervening variable. It has been observed that the variable that most strongly and positively affects TPS's intention to use is service quality, whereas the effect of utility perception on intention to use is weak and insignificant.

1. Giriş

Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin (BİT) ortaya çıkmasıyla birlikte, e-devlet uygulamalarının yaygın biçimde kullanılmaya başlandığına tanık olmaktayız. Çağımızda BİT'in kullanımının günden güne artmasıyla; bireylerin devletin sunduğu hizmetlerden aktif biçimde yararlanması ve kamu hizmet birimlerine doğrudan ulaşımının sağlanması e-devlet olgusunu karşımıza çıkarmıştır. E-devlet ise BİT ile sağlanan geniş tabanlı bir dönüşümün ürünüdür (Puthur et al., 2016: 46). E-devlet, yürütmenin çalışma biçimi, bilgi paylaşımını, tüm paydaşlara hizmet sunmayı ve özellikle birey ve yürütme organları arasındaki ilişkilerini dönüştürmek için bilgi teknolojilerinden yararlanmayı esas alan dönüşüm sürecini ifade etmektedir. Bu dönüşüm süreci dış ticaret alanında daha küresel boyutta görülmektedir. Bir ülkede doğan dış ticaret işlemi farklı sistemlere sahip devletlerle farklı türlerde ilişki geliştirmeyi ve yürütmeyi gerektirmektedir. Bu farklı sistemlerin standartlaştırılması amacıyla çok boyutlu tek merkezli bir yapı olarak Tek Pencere Sistemi geliştirilmiştir.

Tek pencere terimi, tüccarlar, devlet kurumları ve taşımacılık, lojistik ve bankacılık sektöründen ticari hizmet sağlayıcılar arasında elektronik bilgi alışverişi için çeşitli platformları ifade eder. Tek pencere fikri dış ticaret işlem süreçlerinin, tek bir merkezden koordine edilmesi düşüncesine dayanmaktadır. Ticari faaliyet sürecinde gerekli bilgi ve belge taleplerinin ve tedarikinin tek bir idarenin sorumluluğuna bırakılması esas benimsenmektedir. Birleşmiş Milletler, Tek Pencere Sistemini (TPS), ticaret ve taşımacılıkla ilgili tarafların tüm ithalat, ihracat ve transit ile ilgili yasal

gereklilikleri yerine getirmek için standartlaştırılmış bilgi ve belgeleri tek bir giriş noktası ile sunmasına olanak sağlayan bir organizasyon olarak tanımlanmaktadır (UNECE, 2020: 3). Bu tanımdan yola çıkarak TPS'nin temel özellikleri i) tek giriş noktası, ii) standartlaştırılmış bilgilerin sunulması, iii) ithalat, ihracat ve transit ile ilgili formalitelerin azaltılması olarak belirtilebilir (COMCEC, 2017).

Bu çalışma, e-devlet bağlamında Türkiye'de TPS yönelik kullanım niyetini belirleyen faktörlerin ve ayrıca TPS'nin kullanım niyetinin vergi uyumu üzerindeki etkisinin belirlenmesi amacıyla yapılmıştır. Yapmış olduğumuz literatür taraması çerçevesinde bu konuda yapılmış herhangi bir çalışmaya rastlanmamıştır. Çalışma bu açıdan literatüre katkı sağlamaktadır.

2. Teorik Çerçeve ve Literatür İncelemesi

E-devlet kavramına ilişkin literatürde evrensel olarak kabul edilmiş belirli bir tanımın olmadığı, bunun yerine, e-devlet kavramının çeşitli yönlerini esas alan tanımlar bulunmaktadır. West (2004)'e göre e-devlet; kamusal bilgilerin ve hizmetlerin internet veya dijital araçlar aracılığıyla çevrimiçi olarak sunulmasını ifade eder. OECD (2003)'e göre ise e-devlet bilgi ve iletişim teknolojilerinin, özellikle internetin daha iyi bir idareye ulaşmak için bir araç olarak kullanılmasıdır. E-devletin başarısı sadece tedarikçi tarafına değil, aynı zamanda talep tarafına yani nihai kullanıcılara da bağlıdır. E-devlet sistemlerinde nihai kullanıcılar e-ticarete göre daha çeşitlidir ve e-devlet kullanımında, yaşlılar ve daha az eğitilmiş kişiler gibi geniş kullanıcı gruplarının sorunlarla karşılaşma olasılığı da oldukça yüksektir (Al-Hucran et al., 2013: 1). Bununla birlikte e-devletin benimsenmesi oldukça önemlidir zira bu alandaki başarısızlıklar uzun vadede modern yönetim sürecini ciddi şekilde engelleyebilmektedir. E-devlet yöneticilerinin vatandaşlar tarafından e-devletin kullanım niyetini etkileyen faktörleri belirlemeleri ve gerektiğinde buna uygun yönetsel düzenlemeleri yapmaları gerekmektedir (Ojha et al., 2009: 66). E-devlet bağlamında bilim adamları tarafından kullanıcıların BİT sistemlerinin kullanım niyetini belirlemeye yönelik olarak Teknoloji Kabul (TKB) Modeli ve DeLone ve McLean (D&M) modeli gibi çeşitli modeller veya model ve yapılarının bileşimleri kullanılmıştır. Bu çalışmada da TKB modelinden kullanım niyeti, yarar algısı, kullanım kolaylığı algısı, D&M modelinden hizmet kalitesi, güven teorisinden risk algısı ve uyum teorisinden vergi uyumu değişkenleri alınmıştır. Aşağıda bu değişkenlere ilişkin teorik açıklamalar ve literatür incelemesi yer almaktadır.

Bazı teknoloji kabul modellerinde performans beklentisi ve göreceli avantaj olarak da ifade edilen yarar algısı, bir kişinin bir sistemi kullanmasının iş performansında kazanımlar elde etmesine yardımcı olacağına inanma derecesi olarak tanımlanır (Davis, 1989: 320). E-devlet bağlamında ise, bir bireyin e-devlet hizmetlerini kullanmasının kendisi için geleneksel kamu hizmetleri sunum sisteminden daha iyi olacağına inanma

derecesi olarak da tanımlanabilir. Kullanım kolaylığı algısı ise, kullanıcının sistemi kullanmak için gereken çaba miktarına ilişkin algısını veya bir kullanıcının belirli bir teknolojiyi kullanmanın zahmetsiz olacağına inandığını ifade eder (Davis, 1989: 320). Başka bir deyişle, yeni teknolojiler ve sistemler kolayca anlaşılmalı ve kullanılabilir. Kolayca erişilebilen, gezinmesi kolay ve kullanımı kolay bir e-devlet portalı ara yüzü, e-devlet hizmetleriyle ilgili vatandaş memnuniyetini artıracaktır. Yapılan çalışmaların bazılarında, yarar algısı ve kullanım kolaylığı algısının e-devlet hizmetlerini benimseme ve kullanıcı niyeti üzerinde etkiye sahip olduğunu bulunmuştur (Chen & Aklikokou, 2020; Mensah, 2016; Hamida et al., 2016; Kaur, 2020; Mensah, 2016; Çakmak vd., 2011). Buna karşın diğer bazı çalışmalarda ise bu konuda farklı sonuçlara ulaşılmıştır. Örneğin bazı çalışmalarda yarar algısının e-devlet hizmetlerini benimseme ve kullanıma niyeti üzerinde etkili olmadığı, buna karşın kullanım kolaylığı algısının etkili olduğu bulunmuştur (Jubran et al., 2016; Tahar et al., 2020; Mayasari ety al., 2017). Benzer şekilde diğer bazı çalışmalarda ise yarar algısının e-devlet hizmetlerini benimseme ve kullanma niyeti üzerinde etkili olduğu buna karşın kullanım kolaylığı algısının ise etkili olmadığı bulunmuştur (Sijabat, 2020; Azmi et al., 2012; Gupta et al., 2015).

Teknoloji kabul modellerinde sıklıkla kullanılan diğer bir faktör de risk algısıdır. Riskin kendisinin nesnel olarak belirlenmesi güç olduğundan, literatürde bu kavram risk algısı olarak ele alınmıştır. Risk algısı, bir bireyin belirli bir sonucu hedeflerken bir kayba uğrama inancını ve bu konuda ihtiyatlı davranmasını ifade eder. Vatandaşlar da e-devlet kullanımında, performans riski mahremiyet riski gibi risk türleri konusunda kaygı duymaktadırlar. Zira kişisel bilgiler doğrudan ilgisi olmayan kişilerce kolaylıkla toplanıp manipüle edilebilir (Warkentin et al., 2002: 158). Ayrıca günümüzde siber güvenlik bilinci artmaya başlamış ve kullanıcılar kişisel bilgilerin gizliliği ve güvenliği konularına giderek daha fazla dikkat etmeye başlamışlardır. Literatürde çok sayıda çalışmada, risk algısı ve bunun vatandaşların e-devleti benimsemesi ve kullanım niyeti üzerindeki etkisi araştırılmış ve risk algısı ile e-devlet kullanımı arasında önemli ve olumsuz bir ilişki olduğu bulunmuştur. Diğer bir ifadeyle kullanıcılar e-devlet hizmetlerinin az riskli olduklarını algıladıklarında kullanımlarını arttıracaklar, aksi durumda ise tam tersi davranacaklardır (Li, 2021; Ayo et al., 2015; Hung et al., 2006; Chatzoglou et al., 2015; Demirbaş, vd. 2012; Sandalcı, 2021). Buna karşın risk algısının e-devlet kullanımı üzerinde negatif etki yaratmadığını gösteren çalışmalarda mevcuttur (Sijabat, 2020; Chittoo & Dhotah, 2016; Mayasari et al., 2017; Langer & Carter, 2008; Azmi & Bee, 2010, Zahid et al., 2022; Warkentin, vd., 2002). Diğer bir ifadeyle kullanıcılar riskin var olduğunu görmelerine rağmen kullanma eğiliminde olabilirler.

Hizmet kalitesi ise, kullanıcıların hizmet sağlayıcılar tarafından sunulan hizmete ilişkin algıları ile beklentileri arasındaki farkı açıklar (Sharma, 2015: 208). Parasuraman vd. (1998) hizmet kalitesini ölçmek için SERVQUAL modelini geliştirmiş ve doğrulamıştır. Bu modelde hizmet kalitesinin bir takım boyutları vardır. Bunlar; somutluk, güvenilirlik, yanıt verebilirlik, güvence ve empatidir (Parasuraman et al., 1985: 47). Bazı

araştırmacılar tarafından e-devlet alanında, hizmet kalitesini ölçmek için güvenilirlik, yanıt verebilirlik ve empatinin en uygun boyutlar olduğu ileri sürülmüştür (Al Hucran et al., 2013: 7). E-devlet açısından hizmet kalitesi, devlet web siteleri tarafından sağlanan çevrimiçi kamu hizmetlerinin kullanıcının gereksinimlerini karşılama ve hükümet ve vatandaşlar arasındaki iletişimi kolaylaştırma bakımından oldukça önemlidir (Selen & Akbelen, 2021: 70). Yapılan bazı çalışmalarda hizmet kalitesinin, özellikle kullanıcıların sistemi benimseme ve kullanma niyetlerini etkilediği belirlenmiştir (Li & Huping, 2020; Jen-Hwa Hu et al., 2009; Nguyen & Tran, 2022; Isaac et al., 2018).

Bir e-devlet uygulama örneği olan TPS'yi kullanım niyetinin gümrük müşavirlerinin vergiye uyumu üzerindeki etkisini araştıran bu çalışmada, vergi uyumu bağımlı değişken olarak alınmıştır. En basit şekliyle vergi uyumu, mükelleflerin vergi yasalarının gerekliliklerini karşılamaya rıza gösterme düzeyi olarak tanımlanabilir. James ve Alley (2002)'ye göre ise; vergi uyumu; herhangi bir cebir unsuru kullanılmadan vergi mükelleflerinin vergi yasasının hem lafzına hem de ruhuna uygun hareket etme konusundaki duyarlılıklarıdır (James & Alley, 2002: 29). Yapılan bazı çalışmalarda bir e-devlet uygulaması olan e-beyanname ve elektronik fatura uygulamasının vergi uyumunu olumlu yönde etkilediği bulunmuştur (Suharyono, 2018; Muturi & Kiarie, 2015; Purba et al., 2020). Benk vd. (2011) planlı davranış modelini esas alarak yaptıkları çalışmada vergi adalet algısı, ahlaki ve sosyal normlar ve yasal yaptırımların vergi uyumuna etkisi araştırılmış ve bu değişkenlerin mükelleflerin vergi uyumunu etkilediği gösterilmiştir (Benk vd., 2011: 187).

3. Materyal ve Yöntem

3.1. Katılımcılar

Araştırmanın ana evreni, Türkiye'deki gümrük müşavirleri³ olarak belirlenmiş ve örneklem kütleli İstanbul, Ankara, Bursa ve İzmir ve Kocaeli Gümrük Müşavirleri Derneklerine üye gönüllü katılımcılar oluşturmaktadır. Araştırmada kullanılan gümrük müşavirleri ifadesi "gümrük müşaviri", "müşavir yardımcısı" ve "yetkilendirilmiş gümrük müşavirlerini" temsil etmektedir. Araştırmanın ana evreni, 14.325 kişiden oluşmaktadır. Ticaret Bakanlığı'nın 2020 yılı kayıtlarına göre Türkiye'de 10.420 "gümrük müşavir yardımcısı", 3.607 "gümrük müşaviri" ve 298 de "yetkilendirilmiş gümrük müşaviri" olmak üzere 14.325 kişi TPS'den faal biçimde yararlanmaktadır. %95 güvenilirlik düzeyinde evreni temsil edebilecek örneklem sayısı 415 kişi olarak belirlenmiştir (Gürbüz ve Şahin, 2015:128)

³ Çalışmada gümrük müşavirleri ifadesi gümrük müşavirlerini, müşavir yardımcılarını ve yetkilendirilmiş gümrük müşavirlerini temsil eden bir üst kavram olarak kullanılmıştır.

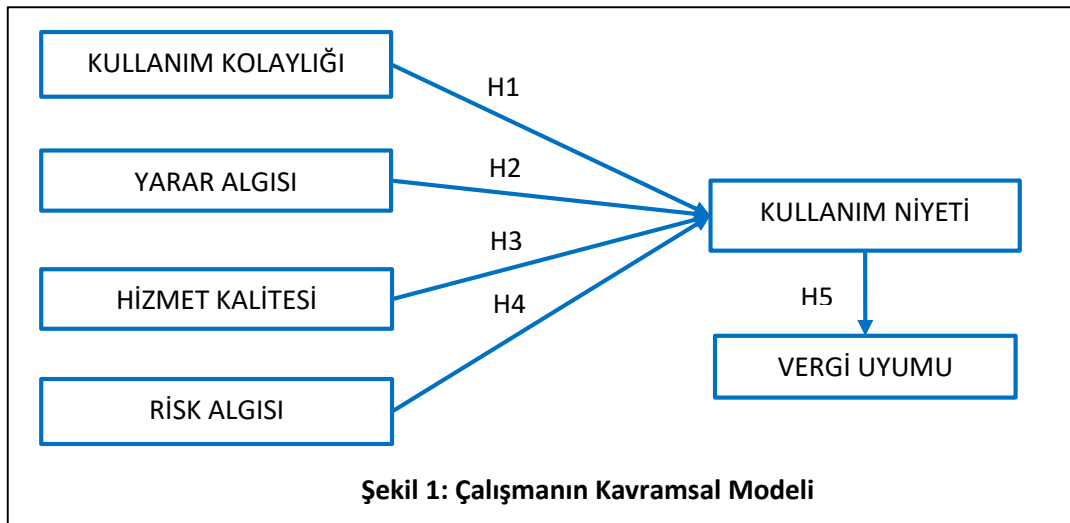
3.2. Ölçüm Araçları

Araştırmada, gümrük işlemlerinin gerçekleştirilmesinde ve vergilendirilmesinde aktif rol alan gümrük müşavirlerinin teknolojik gelişmeleri takip ve e-devlet uygulamalarını benimseme seviyelerinin vergi uyumuna etkisinin tespiti amaçlanmıştır. Bu amaç bağlamında ihtiyaç duyulan data setinin toplanmasında anket yönteminden yararlanılmıştır. Alana özgü yazından faydalanılarak TPS uygulamalarına özel maddelere sahip bir anket formu oluşturulmuştur. Form üç kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda katılımcıların demografik özelliklerini tespit etmeyi amaçlayan maddeler bulunmaktadır. İkinci kısımda TPS'yi "kullanma niyetini" ve bunun "vergi uyumuna" etkisi belirlemeye yönelik beşli likert ölçekli maddelere yer verilmiştir. Likert ifadeler "Kesinlikle katılmıyorum", "katılmıyorum", "kararsızım", "katılıyorum", "kesinlikle katılıyorum" şeklindedir. Üçüncü ve son kısımda ise gümrük müşavirlerinin TPS hakkındaki kişisel görüşlerini belirlemeye yönelik açık uçlu bir soru yer almaktadır.

Oluşturulan anket formu ön test amacıyla 70 kişiden oluşan bir gruba uygulanmış ve kullanılan anket içindeki maddelerde bir kısım değişiklikler yapılarak örneklem kütleyle uygulanması kararlaştırılmıştır. Ön testler sonucu nihai hali verilen anket formu örneklem kütleyle uygulanmış ve elde edilen veri setinden yararlanılarak geçerlilik, faktör ve yapısal eşitlik analizleri yapılmıştır.

3.3. Çalışmanın Modeli ve Hipotezleri

Çalışmada yarar algısı kullanım kolaylığı algısı, risk algısı ve hizmet kalitesinin TPS'nin kullanım niyeti ve TPS'yi kullanım niyetinin de vergi uyumu üzerindeki etkisini belirlemek amacıyla kavramsal bir model oluşturulmuş, ölçeklerin güvenilirlikleri için Cronbach Alfa değerleri hesaplanmış ve oluşturulan model yapısal eşitlik ile tahmin edilmiştir. Oluşturulan kavramsal model ve her bir ok ile gösterilen hipotezler Şekil 1'de yer almaktadır. Şekil 1'den hareketle çalışmada kullanılan hipotezler aşağıda belirtilmiştir.



- H1:** Hizmet kalitesi e-devlet kullanım niyeti üzerinde olumlu etkiye sahiptir.
- H2:** Yarar algısı e-devlet kullanım niyeti üzerinde olumlu etkiye sahiptir.
- H3:** Kullanım kolaylığı e-devlet kullanım niyeti üzerinde olumlu etkiye sahiptir.
- H4:** Risk algısı e-devlet kullanım niyeti üzerinde olumsuz etkiye sahiptir.
- H5:** TPS'yi kullanım niyeti, vergi uyumunu olumlu etkiler.

4. Bulgular

Gümrük müşavirlerine uygulanan 40 sorudan oluşan ham ölçeğin güvenilirliği ölçmek için Cronbach α katsayısı kullanılmıştır. Tüm soru grupları için Cronbach α değeri 0,838 olarak hesaplanmıştır. Cronbach α katsayısının iyileştirilmesi için "If Item Deleted" hesaplaması yapılmış ve bu aşamada 2 ifade ölçekten çıkarıldıktan sonra kalan 38 ifadeden oluşan ölçeğin Cronbach α değeri .867 olarak hesaplanmıştır. Bu değer 0,70'in üzerinde olması, kullanılan ölçeğin "oldukça güvenilir" olduğunu göstermektedir (Altunışık vd., 2012: 126). Bu haliyle ölçek gayet iyi bir içsel tutarlılığa sahip olduğu için ölçekten daha fazla ifade çıkarılmasına gerek duyulmamıştır.

Tablo 1'de araştırmada kullanılan ölçüm araçlarına ilişkin madde sayıları, ortalama ve Cronbach Alfa değerleri ve ilgili faktörlerin modeli açıklama güçleri yer almaktadır. Ana ölçek üzerinden belirlenen faktörlere ait alt ifadelerin tek boyutlu olarak ilgili faktör altında toplandığı görülmüştür. Bu yönüyle ölçekte yer alan ifadelerin ilgili faktörü temsil gücüne sahip olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 1: Açıklayıcı Faktör Analizi Sonuçları

İfade No	Faktörler	Faktör Yüğü	Açıklama Varyansı
KULLANIM NİYETİ (KMO: ,882; Öz değeri: 3,43; Bartlett: 824,822; p< 0,05)			
KN1	İş paydaşlarıma gelecekte TPS'yi kullanmalarını önermeyi düşünüyorum.	0,761	49,089
KN2	Zorunlu olmasa da TPS'yi kullanmayı tercih ederim.	0,694	
KN3	Zorunlu olsun olmasın TPS'yi kullanmayı tercih ederim.	0,685	
KN4	Gelecekte de düzenli olarak TPS'yi kullanmayı planlıyorum.	0,663	
KN5	Tek pencere sistemine geçilmesi iyi olmuştur.	0,660	
KN6	TPS tarafından sunulan hizmetin kalitesinden memnunum	0,635	
KN7	TPS'yi kullanırken sıkılmıyorum.	0,562	

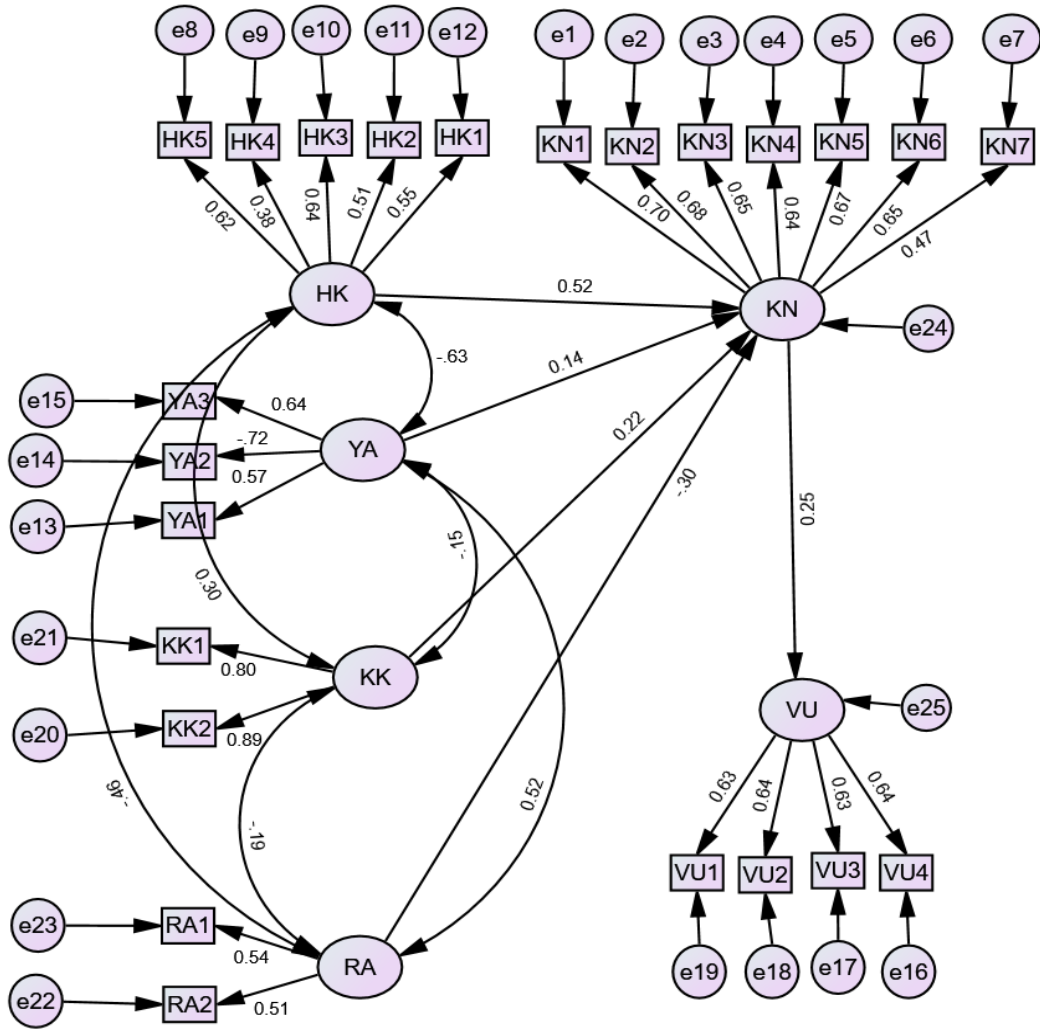
YARAR ALGISI (KMO: ,661; Öz değer: 1,83; Bartlett: 824,822; p< 0,05)			
YA1	TPS'yi kullanmak iş performansımı artırır.	0,798	60,845
YA2	TPS'yi kullanmak ticari sırlarımın bilgisayar korsanlarının eline geçmesine neden olabilir.	0,792	
YA3	TPS'yi kullanmak işlem maliyetlerini azaltır.	0,749	
RİSK ALGISI (KMO: ,500; Öz değer:1,27; Bartlett: 32,726; p< 0,05)			
RA1	TPS'de düzeltmeyeceğim hata yapmak beni endişelendiriyor.	0,799	63,809
RA2	TPS'de hata düzeltmesinin çok zaman alma olasılığı beni endişelendiriyor	0,799	
HİZMET KALİTESİ (KMO: 0,738; Öz Değer:2,12; Bartlett: 846,003; p<0,05)			
HK1	TPS'nin sağladığı hizmetler beklediğimden daha iyi.	0,726	43,537
HK2	TPS beklentilerimin çoğunu karşıladı.	0,704	
HK3	Tek pencere sitemi günceldir.	0,688	
HK4	TPS kesinti olmadan düzgün çalışır.	0,642	
HK5	Tek Pencere Sistemini (TPS) kullanmak işlemlerimi daha hızlı yapmamı sağlar.	0,518	
KULLANIM KOLAYLIĞI (KMO: ,500; Öz Değer:1,72; Bartlett: 297669; p<0,05)			
KK1	TPS'yi öğrenmek kolaydır.	0,927	85,848
KK2	TPS basit ve anlaşılırdır.	0,927	
VERGİ UYUMU (KMO: ,764; Öz Değer:2,21; Bartlett: 314,316; p<0,05)			
VA1	Vergi denetimi ve cezası olmasa da vergimi düzenli öderim.	0,744	55,327
VA2	Bir kez bile eksik beyan etmeyi düşünmeden vergimi tam öderim.	0,760	
VA3	Vergi ödemek vatandaşlık görevidir.	0,724	
VA4	Vergimi gönüllü olarak öderim.	0,747	

Tablo 1 incelendiğinde tüm faktörlerin p değerinin 0,05'den küçük, öz değerlerinin ise 1'den büyük olduğu görülmektedir. En düşük ifade sayısına sahip olan iki ifadeli risk algısı ve kullanım kolaylığı faktörlerinin KMO değerleri 0,500 olarak belirlenmiştir. Ayrıca 7 ifadeyle en yüksek madde sayısına sahip kullanım niyeti faktörünün KMO değeri 0,882, 5 ifadeye sahip hizmet kalitesi faktörünün 0,738, 4 ifadeye sahip vergi uyumu değişkeninin 0,864 ve 3 ifadeye sahip ve yarar algısı faktörünün ise 0,661 olarak hesaplanmıştır.

Gümrük müşavirlerinin TPS kullanım niyetindeki bir birimlik değişimin yarar algısı üzerinde 0,61, risk algısı üzerinde 0,64, kullanım kolaylığı üzerinde 0,85 düzeyinde bir etkisinin olduğu görülmektedir. Ayrıca, TPS'yi kullanım niyetindeki bir birimlik değişimin gümrük müşavirlerinin vergi uyumundaki değişimin 0,49'unu açıkladığı görülmektedir. Diğer taraftan hizmet kalitesi; 0,44 etki gücüyle, gümrük müşavirlerinin TPS'yi kullanım niyetini açıklayan en zayıf faktördür. Bu faktörün en düşük etki gücüne sahip olması,

TPS'nin kullanımının zorunlu olmasıyla açıklanabilir. TPS kullanımı zorunlu olduğu için, gümrük müşavirleri TPS'nin hizmet kalitesine duyarlı subjektif irade otaya koyamamakta ve dolayısıyla vergi uyumuyla ilişkilendiremediği söylenebilir. Diğer taraftan TPS'nin kullanımı kolaylaştıracak iyileştirmelerin gümrük müşavirlerinin TPS'yi kullanım niyetini 0,85 gibi yüksek bir oranda artıracığı söylenebilir.

Çalışmada faktörlere ilişkin açıklayıcı faktör analizi sonuçlarının doğrulanması amacıyla yapısal eşitlik analizine yer verilmiştir. Yapısal eşitlik analiz sonuçları aşağıda ayrıntılı olarak verilmiştir.



CMIN=387.347; DF=220; CMIN/DF=1.761; p=.000; RMSEA=.043
;CFI=.930; GFI=.927

Şekil 2: Model Tahmin Sonuçları

YEM uygulamalarında öncelikle modelin bütün olarak anlamlı olup olmadığının test edilmesi gerekmektedir. AMOS 28.0 paket programında modelin anlamlılığının test edilmesi için en temel ölçüt olan ki-kare (R^2) değerine bakılmıştır. Ankete katılan 415 gümrük müşaviri için R^2 değeri 387,347 (serbestlik derecesi 220) olarak tespit edilmiştir. Literatürde bu değer örneklem hacminden etkilendiği için daha net sonuçlar veren CMIN/df değerine bakılması tercih edilmektedir. Buradan hareketle araştırmada CMIN/df değeri hesaplanmış ve 1,761 olarak bulunmuştur. Bu değer, referans değer olarak kabul edilen 3'ün altında olduğu için, modelin anlamlılık düzeyinin yüksek ve kabul edilebilir bir yapısalığa sahip olduğu görülmüştür (İlhan & Çetin, 2014: 31)

Modelin genel anlamlılığının test edilmesinde farklı uyum indekslerinden yararlanılmaktadır. Modele ilişkin uyum indeksleri toplu olarak Tablo 2'de gösterilmiştir. Bu indeksler arasında yer alan RMSEA (Yaklaşık Hataların Ortalama Kare Kökü) değeri 0,043 olarak bulunmuştur. Bulunan bu RMSEA değerinin $0,00 \leq RMSEA \leq 0,05$ arasında olması şartı sağlandığından modelin iyi bir uyuma sahip olduğu söylenebilir. Tablo 2 incelendiğinde diğer indeksler açısından da modelin iyi bir uyuma sahip olduğu görülmektedir.

Tablo 2: Model Uyum İndeks Tablosu

Uyum İndeksi	Referans Değerler*		Sonuçlar**
	İyi Uyum	Kabul Edilebilir	
CMIN/df (χ^2/df)	$0 \leq \chi^2 /df \leq 2$	$2 \leq \chi^2 /df \leq 3$	1,763
Comparative Fit Index (CFI),	$.95 \leq CFI \leq 1.00$	$.90 \leq CFI \leq .94$	0,930
Goodness-of-Fit Index (GFI)	$.90 \leq GFI \leq 1.00$	$.85 \leq GFI \leq .90$	0,927
AGFI	$.90 \leq AGFI \leq 1.00$	$.85 \leq AGFI \leq .90$	0,908
NFI	$.95 \leq NFI \leq 1.00$	$.90 \leq NFI \leq .95$	0,853
PNFI			0,742
Root Mean Square Error of Approximation (RMSEA)	$.00 \leq RMSEA \leq .05$	$.05 \leq RMSEA \leq .08$	0,043
Standardized Root Mean Square Residual (SRMR)	$.00 \leq SRMR \leq .05$	$.05 \leq SRMR \leq .10$	0,047

Kaynak: İlhan & Çetin, 2014: 26-42.

* Referans Değerler ** SPSS for Windows version 28.0 and AMOS 28.0 programs.

Tüm indeksler açısından genel kabul edilebilirliğinin tespiti üzerine, araştırma modelinin AMOS 28.0 paket programında analiz edilmesine karar verilmiştir. Analizler sonucunda, modelde yer alan hipotezlerin 0,01 ve 0,05 düzeyinde anlamlı sonuçlar verdiği görülmüştür. Şekil 2'de yer alan yol haritasında gösterilen hipotezlere ilişkin katsayı ve anlamlılık değerleri Tablo 3'de de toplu olarak gösterilmiştir.

Tablo 3. Hipotezler ve Anlamlılık Değerleri

Hipotezler	Hipotezin Yönü	Katsayı	Anlamlılık	Sonuç
H1 HK → KN	+	0,525	0,000*	Destekliyor
H2 YA → KN	+	0,142	0,172***	Desteklemiyor
H3 KK → KN	+	0,215	0,000*	Destekliyor
H4 RA → KN	-	0,298	0,010**	Destekliyor
H5 KN → VU	+	0,250	0,000*	Destekliyor

* <0,01 ; ** <0,05 ; *** <0,10

Tablo 3 incelendiğinde H1, H3, H4 ve H5 hipotezlerinin desteklendiği görülmektedir. H2 Hipotezi ise desteklenmemektedir. Modelde en güçlü etkiye sahip bağımsız değişkenin “Hizmet Kalitesi” olduğu söylenebilir. Analiz sonuçları “TPS’nin hizmet kalitesi kullanım niyetini olumlu etkiler.” şeklinde tanımlanan H1 hipotezini, sıfıra çok yakın bir anlamlılık düzeyinde, 0,525 oranında bir katsayısı olması bunu doğrulamaktadır. Bu sonuç TPS’de bu bağlamda yapılacak bir iyileştirmenin, sistemi kullanma eğilimini artıracak biçimde yorumlanabilir.

Analiz sonuçları “H3: TPS’yi Kullanım kolaylığı, kullanım niyetini olumlu etkiler” biçiminde tanımlanan H3 hipotezini, sıfıra çok yakın bir anlamlılık düzeyinde, doğrulamaktadır. Bu sonuca göre TPS’nin kullanımında yapılacak bir kolaylaştırma gümrük müşavirlerinin TPS kullanım niyetini 0,215 oranında pozitif olarak etkilemektedir.

Modelde yer alan “H4: TPS’ye ilişkin risk algısı kullanım niyetini olumsuz etkiler.” biçiminde tanımlan H4 hipotezi, %5’in altında bir anlamlılık düzeyinde, istatistiksel olarak da doğrulanmaktadır. Bu sonuca göre model H4 hipotezini desteklemektedir. TPS’ye ilişkin risk algısındaki bir değişim TPS kullanım niyetini -0,298 oranında negatif olarak etkilemektedir. Dolayısıyla, TPS’nin taşıdığı olası risk düzeyinde bir artış olması halinde TPS’nin kullanım niyeti yaklaşık %30 bir değişim yaşanacak ve TPS’nin kullanımından vazgeçilebilecektir.

Analiz sonuçlarına göre çalışmanın ana hipotezi olan “H5: TPS’yi kullanım niyeti, vergi uyumunu olumlu etkiler.” hipotezi model tarafından doğrulanmaktadır. Gümrük müşavirlerinin TPS’nin kullanımına ilişkin niyetlerinde bir değişiklik olması halinde vergi uyumu doğrusal olarak etkilenmektedir. Bu sonuçlara göre, gümrük müşavirlerinin vergi uyumundaki bir değişikliğin 0,250 oranında TPS kullanım niyetindeki değişim kaynaklandığı ifade edilebilir (Tablo 3). Buradan hareketle gümrük müşavirlerinin TPS kullanım niyetini etkileyen faktörlerin dikkate alınması yoluyla ile gümrük müşavirlerinin vergiye uyumunu artırmanın mümkün olacağı söylenebilir.

5. Sonuç ve Tartışma

Yapılan analiz sonucunda gümrük müşavirlerinin TPS sistemine ilişkin kullanım niyetini etkileyen en önemli faktörün kullanıcıların TPS'ye ilişkin hizmet kalitesi algıları olduğu görülmektedir. Hizmet kalitesinin kullanım niyetine olan etkisi 0,52 (Tablo 2) olup pozitif yönlüdür. Li & Huping (2020); Jen-Hwa Hu et al. (2009) tarafından da benzer sonuçlar elde edilmiştir. Gümrük müşavirlerinin TPS kullanımına ilişkin kullanım niyetlerini etkileyen faktörlerin yönetilmesi ile gümrük müşavirlerinin vergiye uyumlarının artırılması mümkündür. Bu noktada hizmet kalitesinin artırılması gümrük müşavirlerinin TPS kullanım niyeti ve bu değişken aracılığıyla vergiye uyumlarını en fazla etkileyecek faktör olarak gözlenmektedir. Nitekim anket formunda yer alan ve TPS sisteminin işleyişi ile ilgili görüşlere verilen yanıtlar incelendiğinde TPS'nin hizmet kalitesinin iyileştirilmesi gerektiği görüşünün ağırlık kazandığı görülmüştür. Bu bağlamda katılımcılar tarafından aşağıdaki görüşler sunulmuştur:

a) TPS sisteminin e-devlet uygulaması üstünden olması programın birçok kez aksaklığa uğramasına neden olmaktadır.

b) Geçmişte olduğu gibi gümrük müşavirlerinin TPS sisteme gumruk.gov.tr üzerinden bağlanması sağlanmalıdır.

c) TPS sisteminin güncellenmesi hafta sonları ya da mesai saatleri bitiminden sonra olmalıdır.

d) Sistem ara yüzünün daha açıklayıcı ve öğretici olmalıdır.

e) TPS üzerinden alınan izinler, sadece gümrük idaresi tarafından değil firma sahibi ve gümrük müşavirleri tarafından da görülmelidir.

f) Sistemde yaşanan kesintiler ve donmaların ortadan kaldırılmasına yönelik iyileştirmeler yapılmalıdır.

g) Belge üretimini gerçekleştiren birim çalışanlarının daha hızlı çalışması sağlanmalı ve evrak ekleme kapasitesinin yetersizliği giderilmelidir.

h) TPS hatalı işlemleri önleyecek kontrol mekanizmaları ile desteklenmelidir.

Gümrük müşavirlerinin TPS sistemine ilişkin kullanım niyetini etkileyen ikinci önemli faktör kullanıcıların TPS'ye ilişkin risk algıları olduğu görülmektedir. Risk algısının kullanım niyetine olan etkisi - 0,298 olup, negatif yönlüdür. Li (2021); Ayo et al. (2015); Hung et al. (2006) tarafından benzer sonuçlar elde edilmiştir. Katılımcılara "TPS'de gördüğünüz aksaklıklar ve çözümüne yönelik önerileriniz nelerdir?" şeklinde yöneltilen açık uçlu soruya verilen cevaplar incelendiğinde hizmet kalitesine ilişkin görüşlerden sonra en çok sistem güvenliğinden duyulan endişenin dile getirildiği görülmektedir. Aslında katılımcıların TPS'ye ilişkin özel bir güven sorunundan ziyade bilgi teknolojilerine yönelik bir güvensizliğe sahip oldukları söylenebilir. Bu konuda katılımcılar genel olarak

“güvenmek istiyorum” ama teknoloji çağındayız” veya “her ne kadar veriler devlet güvencesinde denilse de teknoloji çağında buna inanmak mümkün değil” gibi ifadeler ile teknolojiye olan güven duygusunun zayıf olduğunu ifade etmişlerdir. Bunun da TPS’ye ilişkin risk algısını artırdığı ve kullanım niyetini önemli ölçüde etkilediği söylenebilir.

Kullanım kolaylığı algısı ise gümrük müşavirlerinin sistemi kullanmaya yönelik kullanım niyetini 0,215 düzeyinde ve olumlu etkilemektedir. Chen, L. & Aklikokou (2020); Mensah, I. K. (2016) tarafından benzer sonuçlar elde edilmiştir. Açık uçlu soruya ilişkin ifadeler incelendiğinde ise, katılımcıların sistemin kullanımın basit ve anlaşılır olduğu yönünde olumlu görüşlere sahip olduğu görülmektedir. Ancak, TPS ‘de sisteme girişin daha kolay olması gerektiği belirtilmektedir. Bu bağlamda TPS’ye girişin e-devlet modülü üzerinden yapılmasının sorun yarattığı TPS ye giriş yönteminin değişmesi gerektiği ifade edilmiştir.


Çalışmada yapılan faktör analizi sonucunda yarar algısı TPS’ye ilişkin gümrük müşavirlerinin vergi uyumuna etki eden bir faktör olarak belirlenmiştir. Ancak, yapısal uyum modeli üzerinden analiz edildiğinde yarar algısı ile TPS’ ye ilişkin kullanım niyeti arasında zayıf ve istatistiksel açıdan anlamsız bir ilişkinin olduğu görülmüştür. Jubran et al. (2016); Tahar et al. (2020) tarafından benzer sonuçlar elde edilmiştir. Yarar algısının kullanım niyeti üzerindeki etki gücü 0,142 düzeyinde olup, p değeri 0,05’den büyük (0,172) olduğu için istatistiksel olarak anlamlı bulunmamaktadır. TPS’nin kullanımının zorunlu olması böyle bir sonucun çıkmasında etkili olduğu söylenebilir.


Genel bir sonuç olarak toparlamak gerekirse TPS’nin kullanım niyetini en güçlü ve pozitif yönlü olarak etkileyen değişkenin hizmet kalitesi olduğu, buna karşın yarar algısının kullanım niyeti üzerindeki etkisinin zayıf ve anlamsız olduğu söylenebilir. Tüm bu faktörlerin kullanım niyeti üzerinden gümrük müşavirlerinin vergiye uyumunu belli ölçüde etkilediği söylenebilir.

Etik Kurul Onayı: Bu çalışma için Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Araştırma ve Yayın Etik Kurulu 29.01.2021 tarih ve 2021/01 sayılı kararı ile izin alınmıştır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

[Ufuk Selen](#)  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 50.

[Zuhal Akbelen](#)  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 50.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

Finansal Destek: Bu çalışma Bursa Uludağ Üniversitesi Rektörlüğü Bilimsel Araştırma Projeleri Birimi SGA/2021-452 nolu Proje ile desteklediği beyan etmiştir.

Kaynakça

- Al Hucran, O., Aloudat, A. & Altarawneh, I. (2013). "Factors influencing citizen adoption of e-government in developing countries: The case of Jordan". *International Journal of Technology and Human Interaction*, 9(2), 1-19.
- Altunışık, R., Coşkun, R., Bayraktaroğlu, S. & Yıldırım, E. (2012). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*, 7.b., Sakarya: Sakarya Yayıncılık.
- Ayo, C K., Mbarika, V.W. & Oni. A. (2016). "The Influence of Trust and Risk on Intention to Use E-Democracy in Nigeria". *Mediterranean Journal of Social Sciences*, (6)6, 477-486.
- Azmi, A.C. & Bee, N.G. (2010). "The acceptance of the e-filing system by Malaysian taxpayers: A simplified model". *Electronic Journal of e-Government*, (8)1, 13-22.
- Azmi, A.A.C., Kamarulzaman, Y. & Hamid, N.H.A. (2012). "Perceived Risk and The Adoption of Tax E-Filing". *World Applied Sciences Journal*, 20(4), 532-539.
- Benk, S., Çakmak, A.F. & Budak, T. (2011). "An investigation of tax compliance intention: A theory of planned behavior approach". *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, 28(28), 180-188.
- Çakmak, A.F., Benk, S., & Budak, T. (2011). "The acceptance of tax office automation system (VEDOP) by employees: factorial validation of Turkish adapted Technology Acceptance Model (TAM)". *International Journal of Economics and Finance*, 3(6), 107-116.
- Chatzoglou, P., Chatzoudes, D. & Symeonidis, S. (2015). "Factors Affecting the Intention to Use e-Government Services". *ACSIS*, 5, 1489-1498
- Chen, L.& Aklikokou, A.K. (2020). "Determinants of E-Government Adoption: Testing the Mediating Effects of Perceived Usefulness and Perceived Ease of Use". *International Journal of Public Administration*, (43)10, 850–865.
- Chittoo, H. B. & Dhotah, R. (2016). "Electronic Tax Filing in Mauritius: Insights into Factors Leading to Technology Adoption". *IOSR Journal of Humanities and Social Science*, 21(8), 34-38.
- COMCEC (2017). "Single Windows System in the OIC Member Countries", https://sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2018/11/Single_Window_Systems_in_the_OIC_Member_States.pdf. (28.08.2022).
- Davis, F.D. (1989). "Perceived Usefulness, Perceived Ease of Use, and User Acceptance of Information Technology". *MIS Quarterly*, 13(3), 319–340.
- Demirbaş, T., Gerçek, A., Giray, F., Yüce, M. & Oğuzlar, A. (2012). "Mükelleflerin E-Vergileme Sistemini Benimsemelerini Etkileyen Faktörlerin Analizi: Bursa Araştırması". *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 31(1), 59-84.
- Gupta, G., Zaidi, S. K., Udo, G. & Bagchi, K. (2015). "The Influence of Theory of Planned Behavior, Technology Acceptance Model, and Information Systems Success Model on The Acceptance of Electronic Tax Filing System in an Emerging Economy". *The International Journal of Digital Accounting Research*, (15), 155-185.
- Gürbüz, S. & Şahin, F. (2015). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri*, 2.b. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Hamida, A. A., Razak, F.Z.A., Bakar, A.A. & Abdullah, W.S.W. (2016). "The Effects of Perceived Usefulness and Perceived Ease of Use on Continuance Intention to Use E-Government". *Procedia Economics and Finance*, 35, 644-649.
- Hung, S.Y., Chang, C.M. & Yu, T.J. (2006). "Determinants of User Acceptance of The E-Government Services: The Case of Online Tax Filing and Payment System". *Government Information Quarterly*, (23)1, 97-122.
- İlhan, M. & Çetin, B. (2014). "LISREL ve AMOS Programları Kullanılarak Gerçekleştirilen Yapısal Eşitlik Modeli (YEM) Analizlerine İlişkin Sonuçların Karşılaştırılması". *Journal of Measurement and Evaluation in Education and Psychology*, 5 (2), 26-42.
- Isaac, K.M., Piankova, V. & Jianing, M.H. (2018). "Factors Determining the Use of E-Government Services: An empirical Study on Russian Students in China". *International Journal of E-Adoption*, (10)2, 1-19.
- James, S. & Alley, C. (2002). "Tax Compliance, Self-Assessment and Tax Administration". *Munich MPRA Paper No. 26906*, 27-42.
- Jen-Hwa Hu, P., Brown, S.A., Thong, J.Y.L., Chan, F.K.Y. & Tam, K.Y. (2009). "Determinants of Service Quality and Continuance Intention of Online Services: The Case of e Tax". *Journal of The American Society for Information Science and Technology*, 60(2), 292–306.
- Jubran, D., Djamhuri, A. & Baridwan, Z. (2016). "The Intention to Use E-Government System (E-Exporting) in Shipping and Exporting Company in Libya". *The International Journal of Accounting and Business Society*, 24(2), 13–34.
- Kaur, M. (2020). "Analysing the Relationship of Perceived Ease of Use, Perceived Usefulness and Intention to Use E-Government Services in State of Punjab". *International Journal of Computer Applications*, 175(36), 8-15.
- Langer, F.B. & Carter, L. (2008). "Trust and Risk in e-Government Adoption". *Journal of Strategic Information Systems*, 17(2), 165-176.
- Li, W. (2021). "The Role of Trust and Risk in Citizens' E-Government Services Adoption: A Perspective of the Extended UTAUT Model". *Sustainability*, (13)7671, 1-17.
- Li, Y. & Huping, S. (2020). "Service Quality, Perceived Value, and Citizens' Continuous-Use Intention Regarding E-Government: Empirical Evidence from China". *Information & Management*, 57, 1-15.
- Mayasari, L., Hendrowati, R., Sofia, A. I. & Wiadi, L. (2017). "Implementation of e-Government Through Implementation of Technology Acceptance Model". *Journal of Applied Management*, 15(4), 659-669.
- Muturi, H.M. & Kiarie, N. (2015). "Effects of Online Tax System On Tax Compliance Among Small Taxpayers in Meru County, Kenya". *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 3(12), 280-297.
- Nguyen, H.N. & Tran, M.D. (2022). "Stimuli to Adopt e-Government Services During Covid-19: Evidence from Vietnam". *Innovative Marketing*, (18)1, 12-22.
- OECD (2003). *The E Government Imperative*. OECD E Government Studies, OECD Publications Service. Paris.
- Ojha, A., Sahu, G.P. & Gupta, M.P. (2009). "Antecedents of Paperless Income Tax Filing by Young Professionals in India: An Exploratory Study". *Transforming Government: People, Process and Policy*, 3(1), 65-90.

- Parasuraman, A., Zeithaml, V.A. & Berry, L.L. (1985). "A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research". *Journal of Marketing*, (49)3, 41-50.
- Purba, H., Sarpingah, S. & Nugroho, L. (2020). "The Effect of Implementing E-Filing Systems On Personal Tax Compliance with Internet Knowledge as Moderated Variables (Case Study On Personal Taxpayers at Kpp Pratama Jakarta Kramatjati)". *International Journal of Commerce and Finance*, (6)1, 166-180.
- Puthur, J., Mahadevan L., & George, A. (2016). "Taxpayer Satisfaction and Intention to Re-Use Government Site for E-Filing". *Management Studies*, 8 (1), 46-59.
- Sandalcı. U. (2021). "Mükelleflerin E-Maliye Uygulamaları Tercihinde Etkili Olan Faktörlerin İkili Lojistik Regresyon ile Analizi". *Journal of Economics and Administrative Sciences*, (5)1, 193-224.
- Selen, U. & Akbelen, Z. (2021). "Türkiye’de Gümrük Müşavirlerinin Tek Pencere Sistemi Uygulamalarına Yönelik Algı ve Tutumlarının Vergi Uyumuna Etkisi". *Gümrük Ticaret Dergisi*, 8(26), 64-80.
- Sharma, S. K. (2015). "Adoption of e-Government Services: The Role of Service Quality Dimensions and Demographic Variables". *Transforming Government: People, Process and Policy*, (9)2, 207-222.
- Sijabat, R. (2020). "Analysis of E-Government Services: A Study of the Adoption of Electronic Tax Filing in Indonesia". *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, (23)3, 179-197.
- Suharyono, S. (2018). "The Effect of Applying E-Filing Applications Towards Personal Taxpayer Compliance in Reporting Annual Tax Returning (SPT) in Bengkalis State Polytechnic Indonesia". *International Journal of Public Finance*, 3(1), 47-62.
- Tahar, A., Riyadh, H.A., Sofyani, H. & Purnomo, W.E. (2020). "Perceived Ease of Use, Perceived Usefulness, Perceived Security and Intention to Use E-Filing: The Role of Technology Readiness". *Journal of Asian Finance, Economics and Business*, (7)9, 537-547.
- United Nation Economic Commission for Europe (UNECE). (2020). Recommendation and Guidelines on Establishing a Single Window, Recommendation No.33 (2020 Edition). [https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE-TRADE352_Rev.1E_Rec33_2020 Edition. pdf. \(28.08.2022\).](https://unece.org/sites/default/files/2020-12/ECE-TRADE352_Rev.1E_Rec33_2020 Edition. pdf. (28.08.2022).)
- Warkentin, M., Gefen, D., Pavlou, P. & Rose, G.M. (2002). "Encouraging Citizen Adoption of E-Government by Building Trust". *Electronic Markets*, 12(3), 157-162.
- West, D.M. (2004). "Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes". *Public Administration Review*, 64(1), 15-27.
- Zahid, H., Ali, S., Shanab, E.A. & Javed, H.M.U. (2022). "Determinants of Intention to Use E-Government Services: An Integrated Marketing Relation View". *Telematics and Informatics*, 68, 1-17.



Vergi İncelemede Uyulması Gereken Bir Kural Olarak “İncelemenin Yapılacağı Yer”

Zübeyir Bakmaz¹ 

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 15.06.2022

Düzeltilme : 08.08.2022

Kabul : 04.09.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %13

JEL Kodu:

H20, H29, K34

Anahtar Kelimeler:

Vergi İncelemesi,
Beyan Esası, Gerçek
Mahiyet, İdari İşlem,
Mükellef Hakkı

Ö Z

Türk vergi sistemini meydana getiren vergi kanunlarında ağırlıklı olarak belgelendirme, kaydetme ve beyan etme esasına dayalı bir vergilendirmenin benimsendiği görülmektedir. Bu çerçevede, mükellef beyanlarının doğruluğunu denetlemek amacıyla vergi idaresine tanınan en önemli yetki ve hukuksal olanak vergi incelemesi olmuştur.

İdare tarafından mükellef nezdinde gerçekleştirilen bir işlem olan vergi incelemesi, idari işlem teorisi bakımından ön işlem niteliğindedir. Bu nedenle, vergi incelemesi yapılırken idarenin uymak zorunda olduğu usul ve esaslar Vergi Usul Kanunu'nda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Mükellef hakkı niteliği taşıyan bu usul ve esaslara uyulmaması, asıl idari işlem olan tarh ve ceza işlemlerini hukuksal açıdan sakat hale getirebilmektedir.

7338 sayılı Kanun'la vergi incelemesi usulünde önemli değişiklikler yapılmıştır. Bu değişikliklerden bir tanesi de “vergi incelemesinin işyerinde yapılması esasından dairede yapılması esasına geçilmesi” olmuştur. Uygulamada sıklıkla yaşanan ihtilaflar nedeniyle söz konusu usul değişikliği gerçekleştirilmiştir. Çünkü, vergi incelemesinin esas olarak işyerinde yapılacağını öngören norm zaman içerisinde hukuken tartışmalı bir konu haline gelmiştir. Anılan normun uygulanma şekline kaynaklanan bu ihtilaflara ilişkin yargı kararları arasında da bir içtihat birliği oluşmamıştır. Bu çalışmada, bahse konu usul değişikliğinin nedenleri ve sonuçları inceleme konusu yapılmış, yeni normdaki tartışmalı hususlara değinilmiş ve çözüm önerileri sunulmaya çalışılmıştır.

Citation: Bakmaz, Z. (2022). “Vergi İncelemede Uyulması Gereken Bir Kural Olarak “İncelemenin Yapılacağı Yer”. *International Journal of Public Finance*, 7(2), 463-486.

<https://doi.org/10.30927/ijpf.1131282>

* This study is an expanded version of the paper presented orally at the Tekirdağ Namık Kemal University Faculty of Economics and Administrative Sciences International Public Finance Symposium held between 09-10 June 2022.

¹ Assist. Prof. PhD., İnönü University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2159-4106>, zubeyir.bakmaz@inonu.edu.tr

“Place to Inspect” as a Rule to Abide by in Tax Inspection

ARTICLE INFO

Submitted : 15.06.2022

Revised : 08.08.2022

Accepted : 04.09.2022

Available : 29.12.2022

iThenticate similarity
score: 13%

JEL Codes:

H20, H29, K34

Keywords:

Tax Inspection, Return
Basis, Real Nature,
Administrative Act,
Taxpayer Right

ABSTRACT

It is conferred that a taxation process based predominantly on documentation, recording and declaration is adopted in the tax laws constituting the Turkish tax system. In this framework, the most significant authority and legal opportunity granted to the tax administration in order to audit the accuracy of taxpayer declarations has been tax inspection.

Tax inspection, an act conducted by the administration before the taxpayer, is a preliminary act in terms of administrative acts theory. Therefore, the procedures and principles that the administration has to comply with while conducting a tax inspection are regulated in detail in the Tax Procedure Law No. 213. Failure to comply with these procedures and principles, qualified as a taxpayer right, may render the tax imposition and tax penalty transactions considered the main administrative act, legally invalidated.

Significant amendments were made in the tax inspection procedure with the Law No. 7338. One of these amendments has been "the transition from the principle of conducting the tax inspection at the workplace to the principle of conducting it at the office". Due to the frequent conflicts in practice, the aforementioned procedural change was made. Because, the norm that stipulates that tax inspection will be carried out mainly in the workplace has become a legally controversial issue over time. There has not been a unity of jurisprudence among the judicial decisions regarding these conflicts arising from the way the aforementioned norm is applied. In this study, the reasons and results of the mentioned procedural change were examined, the controversial issues in the new norm were mentioned and solution proposals were tried to be presented.

1. Giriş

Vergilendirme sürecinde mükellef hukukunu en çok ilgilendiren ya da etkileyen işlemlerin başında “vergi incelemesi müessesesi” gelmektedir. Vergi incelemesinin kapsamı ister sınırlı ister tam olsun; vergi incelemesi ister işyerinde ister dairede icra edilsin bu süreç başta mülkiyet hakkı olmak üzere Anayasa’daki özel hayatın gizliliği, konut dokunulmazlığı, miras hakkı gibi hemen hemen tüm temel hak ve özgürlükleri ilgilendirip etkilemektedir (Şenyüz vd., 2022: 5-6). Bu nedenle, VUK’da vergi incelemesi müessesesinin usul ve esasları ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir.

VUK’da “vergi incelemesi usulü” olarak düzenlenen pek çok kural aynı zamanda “mükellef hakkı” niteliği taşımaktadır. Emredici kurallar şeklinde düzenlenen bu mükellef haklarına riayet edilmemesi vergi incelemesi işleminin sakatlanmasına yol açmaktadır. Bu nitelikteki vergi incelemesi kurallarından birisi de VUK’un 139’uncu maddesinde düzenlenen “incelemenin yapılacağı yer” normudur. Kanunda yer alan “incelemenin yapılacağı yer” düzenlemesi ile mükellef hakkı niteliğindeki emredici normlar hüküm altına alınmak suretiyle vergi incelemesinin nerede gerçekleştirileceği hususu ve buna ilişkin diğer idari usuller kurala bağlanmıştır.

Mükellef hakkı niteliğindeki “incelemenin yapılacağı yer” normunda hüküm altına alınan usul ve esaslara aykırı bir şekilde kurulan idari işlemlerin öteden beri uyuşmazlık konusu yapıldığı bilinen bir gerçektir. Bilhassa “vergi incelemesi esas olarak işyerinde yapılır” hükmünün geçerli olduğu dönemlerde söz konusu norma aykırı işlem kurulduğu gerekçesiyle çok sayıda vergi davası açılmıştır. Bahse konu ihtilafların çıkış noktasını ise, incelemenin (normda öngörülen usul ve esaslara riayet edilmeden) doğrudan doğruya dairede icra edilmesi oluşturmuştur. İdarenin bu dönemde tesis ettiği vergi incelemesi işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı noktasında doktrinde farklı görüşler ileri sürüldüğü gibi Danıştay kararları arasında da bir içtihat birliği oluşmamıştır. Uygulamada yaşanan bu ihtilaflar göz önüne alınmak suretiyle “incelemenin yapılacağı yer” normunda esaslı nitelikte değişiklikler yapılmıştır. Bu nedenle, konunun ayrıntılı bir biçimde ele alınması gerektiği düşünülmüştür.

Bu kapsamda öncelikle idari işlem teorisi çerçevesinde vergi incelemesinin tanımı, amacı ve niteliği ele alınmış ve daha sonra vergi incelemesindeki usul ve mükellef hakları üzerinde durulmuştur. Sonrasında, vergi incelemesinin yapılacağı yer normunun tarihçesine yer verilerek kuralın usul ve mükellef hakkı yönünden nitelendirmesi yapılmıştır. Son olarak da, normun eski hükmü ve bu hükmün değiştirilmesinin nedenleri irdelenmiş, normun yeni hükmünün hukuki mahiyeti ve sonuçları analiz edilmiş, yeni kuraldaki açık olmayan hususlar tartışılarak çözüm önerileri getirilmiştir.

2. Vergi İncelemesinin Amacı, Tanımı ve Niteliği

Modern vergilemenin özünü oluşturan beyan usulünde vergi idaresinin, mükellef beyanlarının saptanmasında, doğrudan bir rolü yoktur. Ancak, bu sistemde mükellef ile idare arasında etkili bir iletişimin mevcut olması şarttır. Çünkü, beyannamelerde bildirilen matrah ile diğer hususların gerçeğe uygun olup olmadığı, ancak, vergi idaresi tarafından yapılacak bir araştırma ve denetim sayesinde anlaşılabilir (Turhan, 2020: 87). İşte, vergi idaresinin bu görevini yerine getirirken kullanabileceği araçlardan bir tanesi de vergi incelemesidir (Başaran Yavaşlar, 2010: 396). İnceleme, vergi idaresinin mükellefin defter, belge, kayıt ve envanterleri üzerinde gerçekleştirdiği kapsamlı araştırmaya verilen addır (Taşkan, 2020: 158). Vergi incelemesi ile mükellef beyanlarının doğruluğu denetlenmektedir (Kaneti vd., 2019: 237). Bu nedenle, vergi incelemesinde, mükellef beyanlarını oluşturan unsurların tam ve doğruluğunu araştırmak esastır (Şenyüz vd., 2022: 183).

213 sayılı Vergi Usul Kanunu’nun (VUK’un) 134’üncü maddesinin 1’inci fıkrasında vergi incelemesinin amacı “*ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak*” şeklinde kurala bağlanmış olmakla birlikte, VUK’da vergi incelemesinin açık bir tanımına ya da tarifine yer verilmemiştir. Başka bir anlatımla, mükellef beyanlarının doğruluğunun hukuken açığa çıkarılması vergi incelemesinin tanımında değil, amacında aranmıştır (Gören, 2012: 418).

Vergi incelemesinden beklenen amaç göz önünde bulundurulduğunda vergi incelemesi işlemini “*tarh ve tahakkuk etmesi gereken vergi borcunun tam ve doğru bir*

şekilde ortaya çıkarılabilmesi amacıyla vergi inceleme elemanlarınca her türlü delilden serbestçe faydalanılmak suretiyle derinlemesine yapılan araştırma ve bu araştırma sonucunda ulaşılan maddi ve hukuki olguların nitelendirilmesi eylemi” şeklinde tarif etmek mümkün hale gelmektedir.

Vergi incelemesi müessesesi vergi hatalarını da içine alacak tarzda kurgulanmıştır (Gelirler Genel Müdürlüğü, 1973: 145). Bu nedenle, vergi incelemesinin mutlaka mükellefi haksız çıkarmaya yönelik kriminalistik bir soruşturma niteliği kazanmaması gerekir (Turhan, 2020: 94).

Vergi alınmasında asli idari işlem, yani kesin ve yürütülmesi zorunlu (lazım-ül icra) işlem “tarh işlemi”dir (Öncel vd., 2012: 99). Kanun koyucu tarh işleminin bir idari muamele olduğunu VUK’un 20’nci maddesinde açık bir şekilde ifade etmiştir. Bunun gibi, “ceza kesilmesi” ve “düzeltme” işlemleri de kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlemlerdir (Barlass & Gümüşkaya, 2020: 71). Öte yandan, idari işlemler genellikle belli bir hazırlık aşamasından geçerek nihai halini alırlar. Deyim yerindeyse, idari işlemler tıpkı bazı canlı organizmalar gibi genellikle bir kuluçka döneminden geçerler (Kaplan, 2020: 255). Tarh, ceza kesme ve düzeltme işlemlerinin kuluçka evresini oluşturan unsurlardan birisi de vergi incelemesidir.

Hukuki niteliği bakımından vergi incelemesi “vergi tarhı için hazırlayıcı (ön/usuli) işlem” manasına gelmekte ve başka bir idari işlem, yani tarh ve/veya ceza kesme işlemi için gerçekleştirilen araştırma-soruşturma faaliyetinin adı olmaktadır (Baykara, 2008: 175; Candan, 2006: 170; Erdem, 2011: 58; Yıldız, 2013: 132; Şenyüz, 2020: 249). Dolayısıyla, vergi incelemesi idari işlemin yapılmasında izlenen usul/yol anlamında “şekil” unsurunu ifade etmektedir (Soydan, 2015: 233).

Vergi incelemesi ve bu incelemenin sonuçlarını gösteren vergi inceleme raporu kural olarak tek başına hukuk dünyasında sonuç doğuramayan, kesin ve yürütülmesi zorunlu niteliği bulunmayan, dolayısıyla tarh ve/veya ceza kesme işleminden bağımsız olarak tek başına idari davaya (iptal davasına) konu edilemeyen bir işlemdir² (Barlass & Gümüşkaya, 2020: 73; Candan, 2006: 170; Soydan, 2015: 230; Gözübüyük, 2020: 209; Erdem, 2011: 60; Şenyüz, 2020: 250; Yıldız, 2013: 151).

Vergi incelemesinin sonuçlarını gösteren ve idari işlemin gerekçesini/dayanağını teşkil eden vergi inceleme raporunun vergi dairesi tarafından işleme konulması VUK’un 140/2’nci maddesi uyarınca bir zorunluluk arz etse dahi mükellef üzerindeki etkisini nihai ve icrai (idari) işlemler olan tarh, ceza kesme ve (izleyen dönem kazançlarından mahsup edilecek cari dönem mali zararının veya indirim tutarının azaltımı, devreden katma değer vergisinin azaltımı, iade edilecek verginin azaltımı gibi) düzeltme³ işlemleriyle

² Aksi yöndeki görüş (vergi inceleme sürecinin ve bu bağlamda vergi inceleme raporunun asli idari işlem niteliğinde olduğu görüşü) için bkz. Başaran Yavaşlar, 2010: 422; Karyağdı, 2021: 31.

³ Matrah ve/veya vergi farkı (ödenen vergi) önermeyen ancak cari dönem mali zararının veya indirim tutarının, devir KDV’nin ya da iade edilecek vergi miktarının azaltılması gibi düzeltme önerisiyle sonuçlanan bir vergi incelemesindeki sakatlıklar “vergi dairesi düzeltme işlemine” karşı açılacak iptal davasında ileri sürülebilecektir (Danıştay VDDK, 2006; Ankara BİM 1. Vergi Dava Dairesi, 2017). Bu tür inceleme raporları vergi dairesine intikal ettikten sonra ilgili daire bahsi geçen raporun gerekçelerinin

göstermektedir. İdari işlem teorisine göre, mükellefin hukuku ancak bir vergi tarh edildiğinde veya bir ceza kesildiğinde ya da bir düzeltme yapıldığında yeniliğe ve değişikliğe uğramaktadır. Bu nedenle, vergi incelemesinin (inceleme raporunun) vergi/ceza ihbarnamesine ya da düzeltme fişine bağlanması gerekmektedir. Görüldüğü üzere, vergi incelemesi (raporu) dolaylı bir şekilde hukuki sonuç doğurabilmektedir. Dolayısıyla, vergi incelemesinin başlangıcından tamamlanması anına kadar geçen süreçte kurulan tüm idari işlemlerde yapılmış olan hukuka aykırılıklar ancak tarh, ceza kesme ve düzeltme işlemlerine karşı açılacak olan iptal davasında ileri sürülebilecektir (Erkut, 1994: 251; Yıldız, 2013: 133). Çünkü, asıl işlemin dayanağını/gerekçesini teşkil eder nitelikteki hazırlayıcı işlemlerde var olan hukuki sakatlıklar asıl işleme karşı açılan davada ileri sürülebilmektedir (Gözler & Kaplan, 2020: 270).

Vergi incelemesindeki sakatlıklar bu işlemin hükümsüz kılınmasını/hukuken geçersiz sayılmasını gerektirecek (asli) nitelikte olursa, tarh ve/veya ceza kesme işleminin de esasa etkili usul (ve şekil) sakatlığından dolayı iptaline karar verilmesi gerekecektir. Çünkü, usuli (ön) işlemlerde yapılmış olan hukuka aykırılıklar da bir şekil bozukluğu olarak değerlendirilir (Sezginer, 2000: 69’dan aktaran Erdem, 2011: 60). Açıkça belli olmaktadır ki; usulünce vergi incelemesine girilmeden vergilendirme (tarh) işleminin kurulmasında usul sakatlığı vardır ve bu usul sakatlığı esasa etkili, ağır bir sakatlıktır ve tarh işlemini tümüyle sakat kılmaya yeten bir aykırılık, yani sakatlıktır (Zabunoğlu, 2012: 294).

3. Mükellef Hakkı Bağlamında Vergi İncelemesi Usulü

Vergi hukukunda zayıf taraf konumunda bulunan mükellefi idareye karşı koruyan düzenlemeler genel olarak “mükellef hakları” olarak ifade edilmektedir. Öte yandan, mer’i vergi kanunlarında “mükellef hakkı” başlığı altında münferit bir düzenlemeye yer verilmemiş, bu nitelikteki özel normların VUK’un muhtelif maddelerine serpiştirilmesiyle yetinilmiştir (Şenyüz, 2020: 251). Ancak, halen üzerinde tartışılmakta olan VUK Taslağı’nda mükellef haklarının bir bölüm olarak düzenlendiği görülmektedir (Saraçoğlu & Çakar, 2018: 75).

Türk vergi hukukunda mükellefin korunmasına yönelik özel normların yer aldığı temel kanun, vergilendirme süreciyle ilgili kuralların düzenlendiği VUK’dur (Güneş & Şirin, 2005: 197). VUK, ilk önce 07.06.1949 tarihli ve 5432 sayılı Kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Bu Kanun 1961 yılına kadar uygulanmış ve 213 sayılı VUK ile yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak, 213 sayılı VUK yeni bir kanun olmayıp, 5432 sayılı VUK’un yeniden yazılmasından ibarettir (Baykara, 2008: 190).

Vergi incelemesi işlemi ve buna ilişkin idari usuller 5432 sayılı mülga VUK’un 124 ila 131’inci maddelerinde ve 213 sayılı mer’i VUK’un da 134 ila 141’inci maddelerinde

yerine getirildiğini, yani gerekli düzeltmelerin yapıldığını düzeltme fişi ile mükellefe bildirmektedir. İşte, bu tür durumlarda asli idari işlem düzeltmenin gerekçesini oluşturan inceleme raporu değil, düzeltme fişi ile mükellefe bildirilen düzeltme işleminin kendisi olmaktadır. Başka bir anlatımla, burada mükellefin hukukunu değiştiren işlem vergi incelemesi (raporu) değil, düzeltme işleminin kendisidir.

düzenlenmiştir. Vergi incelemesinde uyulması gereken esasa etkili/birincil nitelikli idari usuller ise, ağırlıklı olarak, 139⁴ ve 140'uncü maddelerde hüküm altına alınmıştır. Öte yandan, 213 sayılı mer'î VUK'un "İncelemede Uyulacak Esaslar" kenar başlıklı 140'uncü maddesi, 2010 yılına kadar, 5432 sayılı mülga VUK'un "İncelemede Uyulacak Esaslar" kenar başlıklı 130'uncü maddesinin birebir aynısı olarak (hiç değişmeden) varlığını korumuştur. Başka bir anlatımla, vergi incelemesi usulüne ilişkin norm 1949 yılından 2010 yılına (6009 sayılı Kanun değişikliğine) kadar aşağıdaki gibi olmuştur.

- "1. İncelemeye tabi olana, bunun mevzuunu işe başlamadan evvel açık olarak izah ederler;*
- 2. Nezdinde inceleme yapılanın muvafakati olmadıkça resmi çalışma saatleri dışında inceleme yapamazlar veya buna devam edemezler;*
- 3. İnceleme bitince, bunun yapıldığını gösteren bir vesika nezdinde inceleme yapılmaya verilir."*

Bahsi geçen vergi incelemesi usulü normunun, incelemeye tabi tutulanların haklarının korunması bağlamında, istenilen seviyede olmadığı görülmektedir. Bu bakımdan, 1949 ila 2010 yılları arasında vergi incelemesi müessesesi inceleme elemanları tarafından hiçbir bağlayıcı hukuk normuna dayanmadan organize edilmiş ve inceleme işlemleri kendi iç dinamiklerine, örf ve adetlerine bağlı geleneksel bir düzen içinde yürütülmüştür (Gören, 2012: 419). VUK'un mükellef haklarını ihlal eder nitelikteki bu yapısı 23.07.2010 tarihli ve 6009 sayılı Kanun'la büyük bir değişim ve dönüşüme uğramıştır. 6009 sayılı Kanun'la VUK'un 140'uncü maddesinde yapılan değişiklikler, özü itibarıyla, bir anlamda usul hukuku oluşturmuş (Gören, 2012: 419) ve mükellef hakları konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmesini sağlamıştır. Böylece "mükellefle birlikte incelemeye başlama tutanağı düzenlenmesi; düzenleyici idari işlemlere aykırı inceleme raporu düzenlenememesi, incelemelerin belirli bir süre içerisinde bitirilmesi, süre uzatımının ve nedenlerinin mükellefin bilgisine yazılı olarak sunulması, raporların işleme konulmadan önce rapor değerlendirme komisyonunun incelemesinden geçmesi" gibi çok önemli kurallar getirilmiştir. Kanun koyucu, gerekçede, söz konusu değişikliklerle vergi incelemesine tabi tutulan mükellefin haklarını koruma altına almak istediğini ifade etmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2010: 22).

6009 sayılı Kanun'la vergi incelemesi hukukuna kazandırılan söz konusu mükellef hakları başta "Vergi İncelemelerinde Uyulacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik" olmak üzere çeşitli yönetmeliklerle daha ileri seviyelere taşınmıştır. VUK'da yer almayan (dinlenme talebi, defter ve belgelerin tutanakla teslim alınıp tutanakla teslim edilmesi, vergi inceleme tutanağının taslak halinin mükellefin bilgisine sunulması, idarenin izni ve onayı olmadan inceleme döneminin ve konusunun dışına çıkılmaması gibi) çok önemli mükellef hakları bu düzenlemelerle yürürlüğe sokulmuştur. Bahse konu yasal ve idari

⁴ VUK'un "İncelemenin Yapılacağı Yer" kenar başlıklı 139'uncü maddesinde yer alan usuli normlar çalışmanın bir sonraki bölümünde ele alınmıştır.

düzenlemelerle hukuki güvenlik kavramı mükellef haklarıyla birleşmiş ve böylelikle vergi incelemesi hukukunun da temeli oluşmuştur (Gören, 2012: 427).

Bir idari usul kanunu olan VUK’un 140’ıncı maddesinin 1’inci fıkrasında “*vergi incelemesi yapanlar, yaptıkları inceleme sırasında aşağıdaki esaslara uymaya mecburdurlar*” hükmüne yer verilmiştir. Bir hukuk normunda; “olamaz”, “edemez”, “aksine sözleşme hükümsüzdür”, “mükelleftir”, “aksine sözleşme yasaktır”, “tarafarca uyulması mecburidir”, “zorundadır” gibi ifadeler kullanılmışsa bu kuralın emredici nitelikte olduğu düşünülmelidir (Işıktaç & Metin, 2019: 159). Bu bakımdan, 140’ıncı madde hükmü vergi incelemelerinde sınırlandırıcı bir rolü yerine getirmekte ve idari işlemin (asli nitelikteki) usul unsurlarından⁵ birisini teşkil etmektedir. İncelemenin 140’ıncı maddedeki idari usule uygun olarak icra edilmesi zorunluluğu idarenin mükelleflere taahhütte bulunması anlamına gelmektedir (Şenyüz, 2020: 252). Gerek 140’ıncı maddede gerekse ilgili yönetmeliklerde bağlayıcı bir şekilde düzenlenen idari usullere aykırı davranılması ise hem vergi incelemesi işleminin hem de bu vergi incelemesine dayanılarak kurulan tarh/ceza kesme işleminin usul (şekil) yönünden sakatlanmasına ve iptaline sebebiyet verecektir.

4. Bir Vergi İncelemesi Usulü ve Mükellef Hakkı Olarak “İncelemenin Yapılacağı Yer” Kuralı

VUK’un 140/1-1’inci maddesi uyarınca incelemeye tabi olana vergi incelemesinin konusunun ve incelemeye başlanıldığı hususunun bir yazıyla bildirilmesinden sonra açıklığa kavuşturulması gereken en önemli hususlardan birisi incelemenin nerede yapılacağıdır. Bu konu “incelemenin yer bakımından kapsamı”ndan farklı olarak inceleme faaliyetinin mükellefin işyerinde mi yoksa inceleme elemanının bağlı bulunduğu dairede mi yürütüleceği sorusuna ilişkindir (Soydan, 2015: 485).

Vergi incelemesinin hangi tarafın işyerinde yapılacağına (incelemeye tabi olanın işyerinde mi yoksa inceleme elemanının işyerinde mi yapılacağına) ilişkin norm ilk önce 1949 tarihli ve 5432 sayılı mülga (ilk) VUK’un “Yerinde İnceleme” kenar başlıklı 129’uncu maddesinde düzenlenmiştir. Bahsi geçen norm halen 1961 tarihli ve 213 sayılı VUK’un “İncelemenin Yapılacağı Yer” kenar başlıklı 139’uncu maddesinde mevcudiyetini korumaktadır.

5432 sayılı mülga VUK’un 129’uncu maddesinde düzenlenen “*vergi incelemeleri, esas itibarıyla incelemeye tabi olanın iş yerinde yapılır*” kuralı hiçbir değişikliğe uğramadan olduğu gibi 213 sayılı VUK’un 139’uncu maddesine taşınmış ve 2022 yılına kadar bu şekilde hüküm ifade etmiştir. 70 yılı aşkın bir süre bu şekilde hüküm ifade eden 139’uncu madde hükmü 14.10.2021 tarihli ve 7338 sayılı Kanun ile başta “*vergi*

⁵ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 2’nci maddesinde sadece şekil unsuruna yer verilmiş olup, ayrı bir unsur olarak usul unsurundan söz edilmemiştir. Ancak, bu durum bir işlemin genellikle belli usul kurallarına uyularak yapılması gereğini veya gerçeğini değiştirmez. Bu nedenle, şekil unsurunun usul unsurunu da kapsadığını göz önünde bulundurmak gerekir. Başka bir anlatımla, “şekil” unsuru “biçim ve usul” olmak üzere iki ayrı unsuru kapsamaktadır (Kaplan, 2020: 252,253).

incelemeleri, esas itibariyle dairede yapılır” şeklinde olmak üzere çok önemli değişikliklere uğramıştır.

İncelemenin yapılacağı yeri ve buna ilişkin diğer idari usulleri belirleyen 139’uncu maddenin gerek eski gerekse yeni hükmü, hukuki mahiyeti itibarıyla, vergi incelemesi işlemi kurulurken izlenmesi gereken yol ve yöntem niteliğindedir. Öte yandan, 139’uncu maddenin ilk fıkrasında *“yapılır”*, üçüncü fıkrasında *“istenilir”* ve dördüncü fıkrasında *“verilir”* şeklindeki emredici ifadelerle düzenlenen bu normlar bağlayıcı ve sınırlandırıcı bir niteliği haizdir. Çünkü, gerek eski gerekse yeni hükümde yoruma açık ve seçme hakkı tanıyan *“edilebilir”*, *“istenebilir”*, *“verilebilir”* gibi bir ifadeye yer verilmemiş, tam tersine, emredici mahiyet taşıyan ifadeler kullanılmıştır (Şenyüz, 2020: 253). Zaten, kanun koyucu *“incelemenin yapılacağı yer”* normunun emredici mahiyette olduğunu 5432 sayılı mülga VUK’un 129’uncu madde gerekçesinde *“bu kanunla birlikte vergi incelemesinin işyerinde yapılma mecburiyeti getirilmiştir”* (Baykara, 2008: 179) şeklinde ifade etmiştir. Söz konusu gerekçe, eski ve yeni normda yer alan *“yapılır”*, *“istenilir”*, *“verilir”* kelimelerinin birer mecburiyeti ifade ettiğini göstermektedir. Bu nedenle, vergi idaresi VUK’da yazılı bu emredici kuralları göz önünde bulundurmamak ve uygulamak zorundadır. Vergi idaresinin, 139’uncu maddede öngörülen usule aykırı bir şekilde irade beyanında bulunması mümkün değildir (Işıқтаç & Metin, 2019: 159).

İncelemenin yapılacağı yeri hüküm altına alan 139’uncu madde, incelemede uyulacak esasları hüküm altına alan 140’ıncı maddeden önce gelmektedir. VUK’un bu sistematığına bağlı kalındığında, vergi idaresinin 140’ıncı maddeye nazaran öncelikle *“incelemenin yapılacağı yer normuna”* uygun işlem tesis etmek zorunda olduğu (Gün, 2021: 63), yani 139’uncu madde hükmünün bir vergi incelemesi usulü olduğu (Bilici, 2021: 80) anlaşılmaktadır. Görüldüğü üzere, 139’uncu maddenin gerek eski gerekse yeni hükmü vergi incelemesi işleminin usul (ve şekil) unsurlarından birisini oluşturmaktadır (Kaneti vd., 2019: 239; Gülhan & Türkmen, 2016: 93; Pınar, 2016: 49; Taşkıran, 2020: 116, 117; Tekin & Çetinkaya, 2018: 199).

İdare hukukunda şekil kuralları asli (birincil) ve tali (ikincil) şekil kuralları olarak ikiye ayrılmakta ve tali şekil kurallarına uyulmamasının işlemin iptaline sebep olmayacağı kabul edilmektedir (Çağlayan, 2018: 489; Günday, 2017: 149; Gözübüyük & Tan, 2017: 460). Bu bağlamda, 139’uncu maddede kurala bağlanan usul (ve şekil) hükümlerinin esasa etkili olup olmadıkları önem arz etmektedir. Şekil ve usul kurallarındaki sakatlıkların asli nitelikte olup olmadığına iki kriterden hareket edilerek karar verilmektedir. Birincisi, ihlal edilen şekil ve usul kuralının hangi amaçla konulmuş olduğudur. Eğer, söz konusu kural işlemin muhatabı olan kişiyi korumak amacıyla konulmuş ise, buna uyulmamış olması işlemi esaslı bir şekilde sakatlayacaktır. İkincisi ise, ihlal edilen şekil ve usul kuralının işlemin sonucu üzerindeki etkisidir (Kaplan, 2020: 256; Gözübüyük & Tan, 2017: 460). Literatürde, incelemenin yapılacağı yeri belirleyen 139’uncu madde hükmünün bir mükellef hakkı niteliğinde olduğu, yani vergi incelemesi işleminin muhatabı olan mükellefi korumak ve güvence altına almak amacıyla konulmuş olduğu kabul edilmektedir (Erol, 2010: 114; Erdem, 2011: 333; Avcı, 2019: 251; Karyağdı,

2021: 212; Gerçek, 2006: 144; Dilber & Belge, 2012: 161; Pınar, 2016: 49; Gökbel, 2000: 286; Korkmaz, 2016: 33). Başka bir anlatımla, 139’uncu madde hükmünün mükellefe incelemenin dairede ya da işyerinde yapılmasını isteme hakkı verdiği ifade edilmektedir (Baykara, 2008: 194). Öte yandan, mükellef hakları temel (genel/birincil) haklar ve ikincil (özel) haklar olarak iki grupta incelenmektedir (Gerçek, 2006: 127). İkincil haklar olarak ifade edilen özel haklar “vergi incelemesi sırasındaki haklar, vergi ihtilaflarının çözümü sırasındaki haklar ve vergi tahsilatı sırasındaki haklar” olmak üzere vergi kanunlarındaki özel durum, işlem ve uygulamalarla ilgilidir (Dilber & Belge, 2012: 160). İşte, 139’uncu maddede halen özel mükellef hakkı olarak yer alan unsurları aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür.

- İncelemenin dairede yapılmasını talep etme hakkı,
- İncelemenin kendi işyerinde yapılmasını isteme hakkı,
- Defter ve belgelerin daireye (incelemeye) ibrazı için yazılı olarak ve 15 günden az olmamak üzere makul bir mühlet tanınmasını isteme hakkı,
- İbraz için ek süre talep edilebilmesi hakkı,
- İbraz mecburiyetine uyulmamasının hukuka aykırı olmadığına haklı bir mazeretle ispatlanabilmesi hakkı.

Vergi incelemesi işleminin zayıf tarafını oluşturan mükelleflerin korunması düşüncesiyle getirilen 139’uncu madde hükmü doğrudan kamu yararını değil, ancak ferdi çıkarın ön planda tutulmasındaki kamu yararını gözetmiştir (Işıқтаç & Metin, 2019: 162) ve bu nedenle emredici bir kuraldır. 139’uncu maddede öngörülen bu emredici kurallara uyulmaması, mükellef hakkının fiilen etkisiz hale getirilmesi ve ortadan kaldırılması sonucunu doğuracaktır (Şenyüz, 2020: 253). Dolayısıyla, 139’uncu madde hükmü, vergi incelemesi işleminin esaslı (asli/birincil) nitelikteki şekil kurallarından birisi olmaktadır. Bu nedenle, vergi incelemesi işleminin 139’uncu maddede öngörülen söz konusu bağlayıcı kurallara aykırı bir şekilde kurulması, nihai ve icrai idari işlemin hükümsüz sayılmasını (iptalini) gerektirecektir.

4.1. İncelemenin Esas Olarak Mükellefin İşyerinde Yapılacağı Kuralı: 1949-2022 Uygulaması

5432 sayılı mülga (ilk) VUK ile Türk vergi hukukuna dâhil edilen ve 213 sayılı mer’i VUK’un 139’uncu maddesi aracılığıyla 01.07.2022 tarihine kadar kesintisiz bir şekilde hüküm ifade eden kural (maddenin birinci ve ikinci fıkra hükümleri) aşağıdaki gibi olmuştur.

“Vergi incelemeleri, esas itibarıyla incelemeye tabi olanın iş yerinde yapılır.

İş yerinin müsait olmaması, ölüm, işin terk edilmesi gibi zaruri sebeplerle incelemenin yerinde yapılması imkansız olur veya mükellef ve vergi sorumluları isterlerse inceleme dairede yapılabilir.”

Bahse konu birinci fıkra düzenlemesiyle, vergi incelemesinin esas itibarıyla işyerinde yapılması gerektiği kurala bağlanmıştır. İkinci fıkra hükmü ile bu kurala bir istisna getirilmiştir. Dolayısıyla, bu dönemde, mükellef incelemenin işyerinde yapılmasını istediğinde, (ikinci fıkroda sayılan istisnai durumlar hariç) incelemenin mutlak surette işyerinde icra edilmesi zorunluluğu doğmuştur. Çünkü, kanunda bu konuda inceleme elemanına tanınmış bir takdir yetkisi bulunmamaktadır (Soydan, 2015: 487). Böylelikle, vergi incelemesinin işyerinde yapılması idare açısından bir yükümlülük (ödev) ve mükellef açısından da korunması gereken bir hak haline gelmiştir.

Kanunun bu derece açık hükmüne rağmen, bu dönemde, incelemenin yapılacağı yer konusunda sıklıkla ihtilaflar yaşanmıştır (Baykara, 2008: 179). Söz konusu ihtilafların çıkış noktasını ise “öncelikle mükellefin işyerine gidilerek burada inceleme başlama tutanağı düzenlenmeden ve burasının inceleme için uygun bir mekân olup olmadığı yönünde somut bir tespit yapılmadan ve mükellefin bu konudaki talebi alınmadan doğrudan doğruya defter ve belgelerin daireye ibrazının istenilmesi, yani incelemenin doğrudan doğruya dairede icra edilmesi” oluşturmuştur. Danıştay’ın söz konusu ihtilafa ilişkin içtihatları istikrar kazanmamıştır. Danıştay bazı kararlarında “defter ve belgelerin daireye getirilmemesi ve mükellefin de incelemenin işyerinde yapılması hususunda inceleme elemanına yönelik herhangi bir istemde bulunmaması durumunu, mükellefin incelemenin dairede yapılmasını istediği” şeklinde yorumlamış⁶ ve tarhiyatları hukuka aykırı bulmamıştır. Danıştay, bu kararlarında “incelemenin işyerinde yapılmaması olmasının, tek başına, işlemi usul yönünden sakatlayacak bir neden teşkil etmediği” gerekçesinden hareket etmiştir (Soydan, 2015: 489). Ancak, Danıştay bazı kararlarında (bunların arasında güncel kararlar da bulunmaktadır) “kanun hükmünde öngörülen koşullardan herhangi biri oluşmadan dairede inceleme yapılmasının mümkün olmadığını” belirtmiş⁷ ve tarhiyatları hukuka aykırı bulmuştur. Danıştay, bu yönde karar verirken “mükellef hakkı niteliğindeki 139’uncu madde hükmüne aykırı uygulamaların tarh ve ceza kesme işlemi usul yönünden sakatladığı” düşüncesinden hareket etmiştir (Soydan, 2015: 489).

Yargıtay, bu dönemde, “işyerinin müsait olmaması, ölüm, işin terk edilmesi” gibi zorunlu şartların varlığı araştırılmadan doğrudan doğruya daireye ibrazı istenilen defter ve belgelerin incelemeye ibraz edilmediği gerekçesiyle açılan kamu davalarında ibraza ilişkin tebligatı geçersiz saymış ve gizleme suçunun oluşmadığı yönünde kararlar vermiştir. Yargıtay’ın bu yöndeki kararları istikrar kazanmış vaziyettedir (Baykara, 2008: 180; Gülhan & Türkmen, 2016: 97; Bayram, 2019: 105; Ekici, 2019: 158; Gün, 2021: 72).

⁶ Danıştay 4. Dairesi’nin 29.04.2010 tarihli ve E.2009/5837, K.2010/2349 sayılı; Danıştay VDDK’nın 25.01.2002 tarihli ve E.2001/468, K.2002/45 sayılı, 09.11.2001 tarihli ve E.2001/285, K.2001/412 sayılı, 08.06.2001 tarihli ve E.2001/78, K.2001/232 sayılı yayımlanmamış kararlarından aktaran, Bayram, 2019:104.

⁷ Danıştay 4. Dairesi’nin 17.04.2017 tarihli ve E.2016/4935, K.2017/3722 sayılı, 05.06.2013 tarihli ve E.2010/9908, K.2013/4152 sayılı, 15.03.2007 tarihli ve E.2006/981, K.2007/826 sayılı yayımlanmamış kararlarından aktaran, Bayram, 2019: 105.

4.2. Vergi İncelemesinde Yeni Dönem: İncelemenin Esas Olarak Dairede Yapılması Kuralı

VUK’un 139’uncu madde hükmü 14.10.2021 tarihli ve 7338 sayılı Kanun’un 17’nci maddesiyle baştan sona değiştirilmiş olup, maddenin yeni hali 01.07.2022 tarihinden itibaren yürürlüğe girecektir. Vergi incelemesinin yapılacağı yere ilişkin yeni kurallar aşağıdaki gibi olmuştur.

“Vergi incelemeleri, esas itibarıyla dairede yapılır.

(Mülga ikinci fıkra.)

İncelemeye tabi olanın lüzumlu defter ve vesikalarını daireye getirmesi kendisinden yazılı olarak istenilir.

İstenilen defter veya vesikaları belli edilen zamanda mazeretsiz olarak getirmiyenler, bunları ibraz etmemiş sayılırlar. Haklı bir mazeret gösterenlere, defter ve vesikalarını ibraz etmesi için münasip bir mühlet verilir.

İncelemenin dairede yapılması, incelemeye tabi olanın iş yerinde tespit yapılmasına ve çalışmalarda bulunulmasına mani değildir.

Mükellef ve vergi sorumlusunun⁸ talep etmesi ve iş yerinin müsait olması halinde inceleme iş yerinde de yapılabilir.

Bu maddenin uygulamasına ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığınca çıkarılan yönetmelikle belirlenir.”

Bahse konu kural değişikliğinin hukuki ve maddi sebepleri ile yeni kuralın hukuki mahiyeti, çalışmanın bu kısmında, iki alt başlık halinde incelenmiştir.

4.2.1. İncelemenin Esas Olarak Dairede Yapılması Uygulamasına Geçilmesinin Nedenleri

7338 sayılı Kanun’un 17’nci maddesiyle VUK’un 139’uncu maddesinde yapılan bu değişiklikler neticesinde fiili durum, kanun hükmü haline gelmiştir. Çünkü, vergi inceleme elemanları öteden beri incelemeleri, ağırlıklı olarak, dairede yürütmektedir. Uygulamada, “defter ve belgelerin en geç 15 gün içerisinde inceleme elemanının resmi çalışma adresine (daireye) getirilmesi, ancak incelemenin işyerinde yapılmasının istenilmesi halinde bu talebin de yine aynı süre içerisinde inceleme elemanına bildirilmesi” muhtevalı bir yazının (defter belge ibraz/isteme yazısının) doğrudan doğruya mükellefe tebliğ edilmesi yerleşik bir hal almıştır. Görüldüğü üzere, fiili durum 139’uncu maddenin mülga hükmünün tam tersi şeklinde gerçekleşmiş, yani incelemenin dairede yapılması asli kural olarak benimsenmiş ve işyerinde inceleme yapılması yoluna

⁸ VUK’un 8/4’üncü maddesindeki “Bu kanunun müteakip maddelerinde geçen “mükellef” tabiri vergi sorumlularına da şamildir” hükmü göz önüne alındığında, 139’uncu madde metninde mükellef tabiri ile vergi sorumlusu tabirinin aynı cümle içerisinde yan yana kullanılmasının doğru bir ifade tarzı olmadığı, buradaki “vergi sorumluları” ibaresinin bir haşiv olduğu kanaatindeyiz.

istisnai olarak başvurulmuştur. Fiili durumun bu şekilde gerçekleşmesinin en büyük nedeni, inceleme elemanları üzerindeki iş yükünün (inceleme görev sayısının) fazlalığıdır. Uygulamada, vergi inceleme elemanlarına aynı anda birden fazla mükellefin incelenmesi görevi verilmektedir. Örneğin, Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı'nın 2021 Yılı Faaliyet Raporu'nda "31.12.2021 tarihi itibarıyla aktif denetim gücünün 6.197 kişiden ibaret olduğu ve buna mukabil 2021 yılında toplam 54.065 adet mükellefin incelenmesinin tamamlandığı" bilgilerine yer verilmiştir (Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı, 2022: 13, 40). Bu bilgilere göre, 2021 yılında vergi müfettişi başına düşen "incelemesi tamamlanan mükellef sayısı" 9 adete yakın olmaktadır. İzinler ve resmî tatiller gibi çalışılmayan günler göz önüne alındığında, bir vergi müfettişinin 2021 yılında yaklaşık olarak her ay bir mükellefin incelenmesini tamamladığı sonucuna varılmaktadır. Bu fiili durum, bir vergi müfettişinin aynı anda çok sayıda mükellefin incelenmesini yürütmek zorunda kaldığını göstermektedir. Öte yandan, VUK'un 140/6'ncı maddesine göre, sınırlı incelemenin en fazla 6 ay, tam incelemenin en fazla 1 yıl ve katma değer vergisi iade incelemesinin ise en fazla 3 ay içinde bitirilmesi şarttır⁹. VUK'un 140/6'ncı maddesinde öngörülen bu emredici/sınırlandırıcı süreleri aşmak istemeyen, yani işlemin zaman bakımından yetkisizlik ile sakatlanmasını (Gözler & Kaplan, 2020: 292) istemeyen inceleme elemanları (gereksiz zaman kaybının önüne geçmek amacıyla) vergi incelemelerinin mükellefin işyerinde yapılması yerine dairede yapılması yolunu tercih etmişlerdir. Bu fiili durum ise, uzun zaman alan inceleme süresinin sonunda objektif olarak tespit edilen matrah ve vergi farkının sırf inceleme işyerinde yapılmadığı gerekçesiyle kaldırılmasına (Özyer, 2018: 323) ve ceza davalarında suçun unsurunun oluşmadığına karar verilmesine neden olmuştur. 139'uncu maddenin mülga hükmünün bu şekilde bir hukuki sonuca yol açmasında herhangi bir kamu yararının bulunmadığı ifade edilmektedir (Özyer, 2018: 323). Çünkü incelemenin işyerinde yapılmaması nedeniyle tarhiyatın iptali durumunda¹⁰, VUK'un 3/B maddesinde hükmünü bulan "gerçek mahiyet/ekonomik yaklaşım ilkesi"nin katı biçimsellik yüzünden bertaraf edilmesi riski doğmaktadır (Gün, 2021: 74). Örneğin, amortisman oranının hatalı uygulanması ya da dövizli alacakların değerlendirilmemesi nedeniyle yapılan ikmalen tarhiyatın -(mükellefin işyerinde incelenme hakkını kullanmak yönünde açıkça bir talebi olmamasına rağmen) inceleme salt işyerinde yapılmadığı gerekçesiyle- iptal edilmesinin hiçbir mantıklı izahı bulunmamaktadır (Gülhan & Türkmen, 2016: 98). Benzer şekilde, defter-belgeler üzerinden ve karşıt tespitler aracılığıyla çok rahat bir şekilde dairede icra edilebilecek nitelikteki örtülü sermaye ya da transfer fiyatlandırması incelemesinin salt işyerinde gerçekleştirilmediği gerekçesiyle idari işlemin iptal edilmesinde hiçbir haklı neden bulunmamaktadır. Bu noktada akıllara

⁹ Aynı maddede "tam ve sınırlı incelemelerde altı ayı, katma değer vergisi iade incelemelerinde ise iki ayı geçmemek üzere ek süre verilebileceği" hüküm altına alınmıştır.

¹⁰ Eğer, mükellef ya da sorumlu incelemenin işyerinde yapılmasını istiyor ve 139'uncu maddenin mülga hükmünde sayılan istisnalar da bulunmuyorsa, dairede yapılacak incelemeye istinaden tarh edilecek vergiler ve kesilecek cezalar kesin olarak kanuna aykırıdır. Bu noktada ne bir tereddüt ne de tartışma vardır (Gülhan & Türkmen, 2016:99). Ancak, işyerinde inceleme yapılmasını açıkça istemeyen mükellef ya da sorumlunun, yargı aşamasında bunun tarhiyatı sakatlayan bir eksiklik olduğunu ileri sürerek (Gülhan & Türkmen, 2016:99) idari işlemi iptal ettirmesinin kamu yararını haksız bir şekilde ve derinden yaraladığı kanaatindeyiz.

“acaba işyerinde inceleme yapılmaması bu kadar ağır bir sonucu gerektirmekte midir (Şeker, 1994: 164)” sorusu gelmektedir.

Öte yandan, “vergi incelemesi esas olarak işyerinde yapılır” kuralının incelemenin sıhhatinin sağlanması amacını taşıdığı ileri sürüldüğünde; yine aynı maddenin mülga hükmünde öngörülen çeşitli nedenlerle ve üstelik de “mükellef veya sorumlunun istemesi” gibi bir keyfilik üzerine incelemenin işyerinde gerçekleştirilmemesi (dairede gerçekleştirilmesi) halinde, VUK’un incelemenin sıhhatini bir tarafa bıraktığı ve bu durumda da kendi içinde çelişkiye düştüğü sonucuna ulaşılacaktır. Oysa ki, vergi incelemesinin “ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunu araştırmak, tespit etmek ve sağlamak” şeklinde belirlenen fonksiyonu karşısında böyle bir çelişkiden bahsedilemeyeceği muhakkaktır (Yıldırım, 2000).

“Vergi incelemesi esas olarak işyerinde yapılır” kuralına ilişkin madde gerekçesine bakıldığında, kanun koyucunun söz konusu kuralı “defter ve belgelerden görülemeyecek iş akışı ve fiziksel durumlar ile işletmeye özel hallerin gözlemi ve tespitine münhasır bir zorunluluk ve gereklilik” şeklinde ihdas ettiği anlaşılmaktadır (Şeker, 1994: 160). Buna karşın, incelemenin dairede yapılması durumunda dahi inceleme elemanının işyerini gezip görmesi, yapılan iş ve yürütülen işlemler hakkında bilgi edinmesi VUK’un 257’nci maddesine göre her zaman mümkündür (Bayram, 2019: 105). Aynı şekilde, vergi incelemesi dairede icra edilse bile, VUK’un 134’üncü maddesi uyarınca inceleme elemanı her zaman mükellefin işyerinde fiili envanter yapma hak ve yetkisine sahiptir. Şu halde, işyeri yerine dairede inceleme yapan bir vergi inceleme elemanı VUK’un 134 ve 257’nci maddelerinin kendisine verdiği yetki kapsamında işyerine gelerek incelemesiyle ilgili gerekli gözlemleri ve tespitleri (incelemenin selameti açısından yeteri kadar) yapmış ve bunu da delillendirmiş ise (Şeker, 1994: 160, 166), vergi incelemesinden beklenen amaç yerine getirilmiş demektir. Bu bakımdan, yürütülen incelemenin objektifliğinin ve derinliğinin incelemenin yapıldığı yere göre değişiklik göstermemesi gerekir. Başka bir anlatımla, yasal defter-belgeler, harici doneler, işyerinde yapılan gözlemler ve fiili tespitler kullanılmak suretiyle dairede gerçekleştirilen vergi incelemesinin maddi sonuçları ile işyerinde gerçekleştirilen vergi incelemesinin maddi sonuçları arasında herhangi bir fark olmaması gerekir. Her iki durumda da aynı maddi sonuca ulaşılması gerekir. Aksi bir durum, (işyerinde yapılan incelemeler de dâhil olmak üzere) eksik vergi incelemesi yapıldığı anlamına gelir. Bu durum ise, vergi incelemesinin “işlemin fiili sebebinin gösterilmesi mecburiyeti¹¹” yönünden ve tarh/ceza kesme işleminin de “usul” yönünden esaslı bir şekilde sakatlanmasına yol açar. Eğer, sadece işyerinde yapılan incelemelerle objektiflik ve derinlik sağlanabiliyor olsaydı, işyerinde yapılan incelemeler üzerine tarh edilen vergi ve kesilen cezaların hiçbir şekilde vergi yargısı tarafından iptal edilmemesi gerekirdi. Oysa ki, işyerinde yapılan incelemeler üzerine tesis edilen vergilendirme işlemleri de vergi yargısı tarafından iptal edilmektedir.

¹¹ Vergilendirme sahasındaki “işlem sebebinin gösterilmesi zorunluluğu” aynı zamanda “gerekçe zorunluluğu”dur (Şenyüz & Kaplan, 2021: 113).

Dairede icra edilen vergi incelemesinin işyerinde gerçekleştirilen vergi incelemesine kıyasla idari işlemin sonuçları üzerinde ve mükellefin hukukunda herhangi bir farklı durum meydana getirmeyeceğini, inceleme dairede de yapılırsa işyerinde de yapılırsa aynı sonuca (aynı matrah ve/veya vergi farkına) ulaşılabileceğini düşünmekteyiz. Bu noktada önemli olan unsur, inceleme sonucu ortaya konulan hadiselerin objektifliğidir (Yıldırım, 2000). İncelemenin esas olarak işyerinde yapılması kuralı ile amaçlanan şey, inceleme esnasında tespit edilen hususların hukuki ve maddi olarak sağlam bir zemine oturtulması ise, zaten bu amaç dairede yürütülen vergi incelemeleri de dâhil olmak üzere tüm vergilendirme işlemlerini kapsayan bir anayasal zorunluluktur. Nitekim, vergi incelemeleri sadece incelenen mükellefin defter, kayıt ve belgeleriyle sınırlı bir şekilde icra edilmemektedir. Tam tersine, VUK'un 3/B ve 134'üncü maddelerinde açıkça ifade edildiği üzere, (karşıt tespitler yapılması, bilgi toplanılması vb. yöntemlerle) her türlü delilden serbestçe yararlanılmak suretiyle vergiyi doğuran olayın gerçek mahiyetinin ortaya çıkartılması ve bu suretle ödenmesi gereken vergilerin doğruluğunun sağlanması yasal bir zorunluluk arz etmektedir. Görüldüğü üzere, idare her türlü delile serbestçe ulaşıp buna göre vergi inceleme raporu tanzim etmek zorundadır. Bu açıdan, günümüzde incelemenin nerede yapıldığının (idari işlemin maddi sonuçları bakımından) çok büyük bir önemi bulunmamaktadır.

Günümüzde beyannameler, defterler ve belgeler artık elektronik ortamda düzenlenmekte, tutulmakta, muhafaza ve ibraz edilmektedir. Başka bir anlatımla, defter ve belgelerin kâğıt ortamında/fiziki ortamda daireye götürülmesi (incelemeye ibraz edilmesi) uygulaması neredeyse sona ermiş vaziyettedir. Elektronik ortamda tutulan ve düzenlenen defter ve belgeler taşınabilir bir disk (flash bellek) içerisinde daireye götürülüp inceleme elemanına teslim edilmektedir. Bu bakımdan, incelemenin dairede yapılması mükelleflere bir külfet yüklememekte ya da bir zorluk çıkarmamaktadır. Dolayısıyla, 139'uncu maddede yapılan söz konusu değişikliklerle birlikte kamunun menfaatinin haksız yere ihlal edilmesinin ve kamu yararının gereksiz bir şekilde zedelenmesinin (objektif olarak saptanan matrah ve vergi farklarına dayalı tarh ve ceza kesme işlemlerinin gereksiz yere iptal edilmesinin) önüne geçildiğini düşünmekteyiz. Öte yandan, yeni kabul edilen "vergi incelemesi esas olarak dairede yapılır" kuralı bir mükellef hakkına son verildiği ya da mükellef hakkını olumsuz etkileyen bir düzenleme yapıldığı anlamına gelmemelidir. Çünkü, 139'uncu maddeye yine 7338 sayılı Kanun'la eklenen "*mükellef ve vergi sorumlusunun talep etmesi ve iş yerinin müsait olması halinde inceleme iş yerinde de yapılabilir*" hükümlü altıncı fıkra düzenlemesi ile mükellefin hakkı korunmaya devam etmiştir.

1950'li yılların ekonomik, ticari ve teknolojik koşulları göz önüne alındığında, "vergi incelemesi esas itibariyle işyerinde yapılır" kuralının o zaman için gerekli ve yerinde olduğunu söylemek mümkündür. O dönemde vergilendirmenin, muhasebenin, ticaretin, ekonominin ve işyerinin bütünüyle fiziki anlam ifade etmesi, böyle bir kuralın ihdas edilmesini zorunlu kılmıştır. Yine, o dönemdeki Türk vergi sistemi mal hareketlerinin izlenmesine yönelik olmuştur. Bu amaçla, mal teslimi ve hizmet ifalarının ve bunların ekonomi içerisindeki hareketlerinin katı ve sıkı bir belge düzeni içinde

kavranıp izlenmesi bir politika olarak benimsenmiştir. Ancak, mal hareketlerinin izlenmesine yönelik bu kontrol politikası yeterli ölçüde başarılı olamamıştır (Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, 2002: 55). Söz konusu politika çerçevesinde (mal ve hizmet hareketlerinin yerinde kontrol edilmesi amacıyla) vergi incelemelerinin de esas olarak mükelleflerin işyerinde yapılması kuralı getirilmiştir. Ancak, geçen 70 yılda ekonomik, ticari ve teknolojik koşullarda ve işyeri kavramında meydana gelen devrim niteliğindeki değişiklikler, “vergi incelemesi esas olarak işyerinde yapılır” kuralının getiriliş amacından uzaklaşmasına ve kendisinden beklenmeyen hukuki sonuçlar doğurmasına yol açmıştır. Vergiyi doğuran olay “piyasada” gerçekleştiğinden, piyasa koşullarında meydana gelen değişikliklere cevap veremeyen vergi normlarında gerekli düzenlemelerin yapılması (vergilerin yasallığı ve kıyas yasağı ilkeleri gereği) anayasal bir zorunluluk arz etmektedir. Öte yandan, günümüzde vergi güvenliğinin sağlanması, nakit (para) hareketlerinin izlenmesi ile eşdeğerdir. Vergi idaresinin ekonomideki nakit hareketlerini izlemek suretiyle denetim yapması, mal hareketlerini izlemekten daha kolay olması nedeniyle, daha etkindir (Maliye Hesap Uzmanları Vakfı, 2002: 55). Para hareketlerinin izlenebilmesi ya da denetlenebilmesi için, mükellefin işyerinde inceleme yapılmasının şart olmadığı tereddütsüzdür. Nitekim, matrah farklarına esas teşkil eden deliller, çoğu zaman, işletme dışı tespitlerle ortaya konulmaktadır. Hatta günümüzde ticari hayatın çok çeşitli araçlar kullanması ve faaliyetlerdeki çeşitleme, kimi incelemelerin işyerinde yapılmasını anlamsız hale dahi getirmektedir (Yıldırım, 2000). İnceleme elemanı işyerinde inceleme yapılmasına gerek görmüyorsa ve matrahın doğru beyan edilmediği objektif olarak da ortaya konulmuşsa artık incelemenin nerede yapıldığının bir öneminin olmaması gerekir (Gülhan & Türkmen, 2016: 99). İşte, kanun koyucu 139’uncu maddede bu zorunluluklar doğrultusunda yapılan değişikliklerin sebebinin 7338 sayılı Kanun’a ilişkin genel gerekçede aynen aşağıdaki gibi ifade etmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2021: 10).

“Vergi incelemesine yönelik hükümler bağlamında, ekonomik ve ticari hayatta yaşanan gelişmelere bağlı olarak iş yeri kavramında meydana gelen değişiklikler, elektronik defter kullanan mükellef sayısındaki artış, verilerin dijital ortamda depolanması ve sunulmasına ilişkin imkanların artması ve vergi incelemesine ilişkin süreçlerin dijital ortamlar üzerinden yapılabilmesi gibi hususlar dikkate alınarak incelemenin esas itibarıyla vergi incelemesine yetkili olanların işyeri adreslerinde yapılması ... öngörülmektedir.”

Kanun koyucu bu gerekçe ile bir anlamda “ticarete, ekonomide, muhasebede, vergilendirmede hızlı bir şekilde dijitalleşen günümüz dünyasında vergi incelemelerinin esas itibarıyla mükellefin işyerinde yapılması uygulamasına devam edilmesinin gerek kamunun gerekse mükellefin yararına olmadığını” belirtmiştir. Çünkü 7338 sayılı Kanun’un -VUK’un 139’uncu maddesini değiştiren- 17’nci maddesi kanun koyucu tarafından aynen aşağıdaki gibi gerekçelendirilmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2021: 18).

“Ticari faaliyetlerin icrasında değişen iş yeri kavramı, vergi incelemesine taraf olan mükelleflerin büyük çoğunluğunun elektronik defter ve belge kullanması, dijital

olarak veri depolama olanaklarının çeşitlenmiş olması, incelemelerin daha çok teknolojik ekipmanlar kullanılmak suretiyle yapılması, inceleme süreçlerinin dijital ortama taşınması gibi gelişmeler uzaktan incelemeyi mümkün hale getirmektedir. İncelemenin uzaktan yapılabilmesi mükelleflere hem kolaylık hem de zaman tasarrufu sağlayacaktır. Yapılan değişiklik ile kamusal denetim faaliyetlerinin etkin, verimli ve hızlı bir şekilde yürütülmesi amaçlanmaktadır.”

Gerçekten, VUK’un 140’ncı maddesinin son fıkrasına eklenen “... vergi incelemesine ilişkin işlemlerin elektronik ortamda yürütülmesi, yazı, bildirim ve tutanakların elektronik ortamda düzenlenmesi ... çıkarılan yönetmelikle belirlenir” hükmü¹² ile vergi incelemelerinin tamamen sanal (dijital) ortamda icra edilebilmesinin yasal altyapısı oluşturulmuştur. Elektronik defter ve belge uygulamalarının da giderek yaygınlaştığı ülkemizde bu düzenlemeyle birlikte artık vergi incelemelerinin mükellef ile inceleme elemanı bir araya gelmeden tamamen sanal ortamda, yani uzaktan yapılabilmesi mümkün hale gelmiştir. Kanun koyucunun 7338 sayılı Kanun’un 18’inci madde gerekçesinde “dijital vergi denetimi sistemi¹³” olarak adlandırdığı (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2021: 18) bu durum karşısında “vergi incelemesi esas olarak mükellefin işyerinde yapılır” kuralının anlamını ve amacını yitirdiğini söyleyebiliriz. Öte yandan, kanun koyucu gerek “vergi incelemesinin dijital ortamda icra edilmesi” gerekse “incelemenin esas olarak dairede yapılması” kurallarının ihdas edilmesindeki en büyük amacın “iade incelemeleri de dâhil olmak üzere inceleme sürelerinin kısaltılması” olduğunu belirtmiştir (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2021: 18). Bu itibarla, 7338 sayılı Kanun ile 139’uncu maddede yapılan değişikliklerin temelde mükellef hukukunun gözetilmesi amacını taşıdığını söyleyebiliriz.

4.2.2. İncelemenin Esas Olarak Dairede Yapılması Kuralının Hukuki Mahiyeti

14.10.2021 tarihli ve 7338 sayılı Kanun’un 17’nci maddesi ile VUK’un 139’uncu maddesinde yapılan değişiklikler sonrası 01.07.2022 tarihinden itibaren vergi incelemelerinin dairede yapılması esasına geçilecektir. Yeni düzenlemede, incelemenin dairede yapılması “kural” ve buna mukabil işyerinde yapılması ise “istisna” olarak belirlenmiştir.

139’uncu maddenin yeni hükmü dikkate alındığında, daire ya da işyeri dışında üçüncü bir yerde vergi incelemesi yapılmasına kanun izin vermemektedir. Dolayısıyla, daire veya işyeri olmayan bir yerde yapılan vergi incelemesi geçerli değildir (Candan, 2006: 165). Maddede bahsedilen “daire” kavramından inceleme elemanının sürekli ya da geçici olarak mesai yaptığı resmi görev yerini, yani resmi çalışma adresini anlamak

¹² 01.07.2022 tarihinden itibaren yürürlüğe girmek üzere 14.10.2021 tarihli ve 7338 sayılı Kanun’un 18’inci maddesiyle eklenmiştir.

¹³ Türkiye’deki vergi denetiminin ilk önce kâğıt ortamında belge ve vergi beyanlarının kontrolü, daha sonra bilgisayar ortamında bilgi ve belgelerin kontrolü, ardından elektronik ortamda denetim, bilgisayar destekli denetim, büyük veri analitiği yoluyla denetim ve en son gelişme olarak da yapay zekâ yoluyla denetim yönünde geliştiği söylenebilir (İçer vd., 2021: 73).

gerekir. Öte yandan, ilgili maddede incelemenin yapılacağı yerlerin birbirinin alternatifi, yani birbirinin ikamesi olarak belirlendiği görülmektedir. Bu nedenle, incelemeye tabi olan kişiye vergi incelemesinin konusu ve incelemeye başlanıldığı hususu bir yazıyla bildirildikten sonra bu kişinin incelemenin hem dairede hem de işyerinde yapılması yönünde bir talepte bulunmasının hukuken mümkün olamayacağı kanaatindeyiz. Kendisine VUK’un 140/1-1’inci maddesi uyarınca “incelemeye başlama yazısı” tebliğ edilen bir kişinin, 139’uncu maddenin yeni hükmü çerçevesinde, ya incelemenin işyerinde yapılmasını istemek ya da incelemenin dairede yürütülmesine rıza göstermekten başka bir alternatifinin bulunmadığını düşünmekteyiz.

01.07.2022 tarihinden itibaren vergi incelemesinin mükellefin işyerinde yapılabilmesi için, mükellefin bu konuda açık bir talebinin olması ve ayrıca işyerinin müsait olması gerekmektedir. Mükellefin bu yöndeki talebinin hangi sürede ve ne şekilde idareye bildirileceği hususu maddede açık olarak düzenlenmemiştir. Ancak, VUK’un 140/1-1’inci maddesinin yeni hükmü olan “*vergi incelemesi yapanlar, incelemeye tabi olana, vergi incelemesinin konusunu ve incelemeye başlanıldığı hususunu bir yazıyla bildirirler*” düzenlemesi göz önüne alındığında, vergi incelemesinin konusunun ve incelemeye başlanıldığı hususunun bildirildiği yazıda defter ve belgelerin daireye ibraz edilmesi hususuna da yer verileceği anlaşılmaktadır. İşte, mükellef ya da vergi sorumlusu söz konusu yazının tebliğ edilmesini müteakip “incelemenin kendi işyerinde yapılması hakkını kullanmak istediğini” (kendisine tanınan idari mühlet içerisinde) inceleme elemanına bildirmek zorundadır. Mükellef, bu hakkını kendisine tanınan idari mühlet içerisinde kullanmadığında artık işyerinde inceleme yapılması gerekliliğinden ya da zorunluluğundan söz edilemeyecektir. Bu noktada, incelemenin yapılacağı işyerinin hangi işyeri olduğu hususu önem arz etmektedir. İnceleme, mükellefe ya da sorumluya ait herhangi bir işyerinde değil, delillerin toplanacağı işyerinde yapılmalıdır. Örneğin bir randıman incelemesi fabrikada, emtia sayımı depoda, gider ve maliyet incelemesi ise defter ve belgelerin olduğu yerde yapılmalıdır (Gülhan & Türkmen, 2016: 93).

01.07.2022 tarihinden itibaren vergi incelemesinin işyerinde yapılabilmesi için, mükellefin talebi tek başına yeterli olmayıp, ayrıca işyerinin incelemeye müsait olması şarttır. Maddede bahsedilen “işyerinin müsait olması ya da olmaması” kavramı subjektif bir kriterdir (Gülhan ve Türkmen, 2016: 93). Bunun için, vergi incelemesi yapılmasına müsait olup olmadığı her işyerinin kendi koşullarına göre belirlenmelidir. Örneğin; normalinden fazla gürültülü, tozlu, kirli işyerinin ya da özel giysilerle veya maske ile girilmesi gereken işyerinin vergi incelemesine uygun olmadığı söylenebilir (Candan, 2006: 165). İşyerinin çok küçük veya aşırı sıcak ya da soğuk olması, işyerinde çalışmayı engelleyecek tarzda koku olması da incelemenin işyerinde yapılmasına engel teşkil edecektir (Özyer, 2018: 324). Vergi inceleme elemanına verilebilecek bağımsız ve anahtarı olan bir odanın bulunmaması da işyerinin incelemeye müsait olmadığı anlamına gelecektir. Mükellefin işyerinin bulunduğu yöreye özel veya genel asayiş gibi nedenlerin mevcudiyeti ya da işletmedeki grev hali işyerinin inceleme için müsait olmadığını gösterecektir (Şeker, 1994: 161-162). 139’uncu maddenin yeni hükmünde her ne kadar

açıkça belirtilmemiş olsa da su baskını, deprem, yangın, ölüm, işin terk edilmesi gibi hallerde de vergi incelemesinin işyerinde yapılamayacağı izahıtan varestedir. İncelemenin işyerinde yapılması yönünde açık bir talep gelmesi halinde, işyerinin inceleme yapmaya müsait olmadığını kanıtlama yükü vergi idaresine ait olacaktır. İdare, bu kanıtlamayı usulüne uygun olarak düzenlenmiş her türlü belge ve tutanakla yapabilir (Candan, 2006: 165).

139'uncu maddenin 6'ncı fıkrasının mükellefe tanıdığı hakkın kullanımına bağlı olarak işyerinde icra edilen vergi incelemesinin "hangi evreleri ya da nicel bir ifadeyle ne kadarı işyerinde yapılırsa inceleme işyerinde yapılmış sayılacaktır" sorusuna verilecek cevap bu noktada önem arz etmektedir. VUK'un vergi incelemesine yüklemiş olduğu fonksiyon dikkate alındığında, vergi incelemesinin işyerini ilgilendiren kısmının "delil toplama" aşaması olduğu anlaşılmaktadır. Bu bağlamda; vergilendirmeye esas teşkil edecek şekilde harici delillerin toplanması, karşıt inceleme, incelemeye ilişkin yazışmalar, mali istihbarat çalışmaları, üçüncü kişilerden ifade alınması, vergi inceleme raporunun tanzimi gibi inceleme faaliyetlerinin işyerinde yürütülmesine gerek ve imkân bulunmamaktadır (Gülhan & Türkmen, 2016: 94).

VUK'un "Diğer Ödevler" kenar başlıklı 257/1-5'inci maddesinde "vergi incelemesine tabi tutulan mükelleflerin işletmelerinde 134'üncü madde gereğince envanter yapılması halinde mükelleflerin araç, gereç ve personeliyle bu işlemlerin intacına gerekli yardım ve kolaylığı göstermek mecburiyetinde oldukları" hüküm altına alınmıştır. VUK'un 156'ncı maddesinde yapılan işyeri tanımı da esas alındığında, 257/1-5'inci maddede bahsedilen "işletme" kavramı ile tamamen ticari, sınai, zirai veya mesleki faaliyetlerde ya da bu faaliyetlerin icrasında kullanılan yerlerin kastedildiği anlaşılmaktadır. Bu bakımdan, konutunun bir kısmını işyeri (home office) olarak kullanan bir vergi mükellefinin incelemeye tabi tutulması durumunda, envantere kayıtlı iktisadi kıymetlerin tespiti ve sayım yapılması gibi fiili uygulamaların nasıl icra edileceği konusunda VUK'da bir açıklık bulunmamaktadır. VUK'un meihazını teşkil eden Alman Vergi Usul Kanunu'nda "işyerinde incelemenin yapılabileceği uygun bir yerin bulunmaması durumunda incelemenin vergi ödevlisinin evinde ya da vergi dairesinde yapılacağı" hükme bağlanmıştır. Alman yargı içtihatları da "incelemenin işyerinde yapılmasının konut dokunulmazlığını ihlal etmeyeceği" yönündedir (Başaran Yavaşlar, 2013: 273). Bununla birlikte, Türk hukuku açısından konunun nasıl çözümleneceği belirsizdir (Gülhan & Türkmen, 2016: 93).

139'uncu maddenin mer'i 6'ncı fıkrasında yer verilen "*mükellef ve vergi sorumlusunun talep etmesi ve iş yerinin müsait olması halinde inceleme iş yerinde de yapılabilir*" hükmündeki "*yapılabilir*" ibaresi yoruma açık bir kavramdır. Başka bir anlatımla, "*yapılabilir*" ifadesiyle inceleme elemanına bir takdir yetkisi verilip verilmediğinin açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Fıkra hükmünde "*vergi incelemesine yetkili olanların da uygun görmesi halinde*" gibi idareye açık bir takdir hakkı tanıyan herhangi bir koşul ibaresine, yani idareye imkân/inisiyatif tanıyan herhangi bir ibareye yer verilmemiştir. Anılan düzenlemede sadece "*mükellefin talep etmesi halinde incelemenin işyerinde de yapılabileceği*" hükme bağlanmıştır. Bu nedenle, ilgili

düzenlemedeki “*yapılabilir*” ibaresinin mükellefin talebine bağlanan alternatif/ikame bir sonucu ifade ettiği ve bu bağlamda idareye herhangi bir takdir yetkisi vermediği kanaatindeyiz. Buradaki “*yapılabilir*” kelimesi idareye yönelik olarak kullanılmış bir ibare değildir. İlgili fıkra hükmünün idareye bir takdir yetkisi vermediğini kanun koyucu da belirtmiştir. Şöyle ki: 139’uncu maddeye 6’ncı fıkra hükmünün ilave edilmesini sağlayan 7338 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde kanun koyucu “*mükellefin talep etmesi ve iş yerinin müsait olması halinde ise incelemenin mükellefin iş yerinde yapılması öngörülmektedir*” şeklinde bir ifade kullanmıştır (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı, 2021:10). Görüldüğü üzere, gerekçede idarenin takdir yetkisinden hiç bahsedilmemiş, tam tersine “*incelemenin mükellefin iş yerinde yapılması öngörülmektedir*” şeklinde emredici bir ifade kullanılmak suretiyle “*mükellef hakkı*” niteliğinde bir kural ihdasının amaçlandığı gözler önüne serilmiştir. Dolayısıyla, 01.07.2022 tarihinden itibaren incelemenin iş yerinde yapılması konusundaki inisiyatifin mükellefte olduğunu söyleyebiliriz. Vergi inceleme elemanının incelemenin iş yerinde yapılması konusunda herhangi bir inisiyatifi ve takdir yetkisi bulunmamaktadır. İncelemenin iş yerinde yapılması yönünde açık bir talep gelmesi halinde, (iş yerinin müsait olması koşuluyla) inceleme elemanı incelemenin dairede yapılması konusunda da ısrar edemeyecektir. İş yerinin uygun olması koşuluyla, idarenin incelemenin iş yerinde yapılması talebine karşı çıkma hak ve yetkisinin bulunmadığı kanaatindeyiz. Kanun, vergi inceleme elemanına böyle bir takdir yetkisi tanımamıştır. İncelemenin iş yerinde yapılması yönünde açık bir talep gelmemesi halinde ise, inceleme elemanı bu sefer de incelemenin iş yerinde yapılmasını isteyemeyecektir. Ancak, bu durum incelemeye tabi olanın iş yerinde tespit yapılmasına ve çalışmalarda bulunulmasına mâni değildir (VUK m. 139/5).

İncelemenin iş yerinde yapılması istenildikten ya da dairede yapılmasına rıza gösterildikten, yani incelemenin başlangıç aşamasında incelemenin yürütüleceği yer belirlendikten sonra (inceleme devam ederken) bu yerin değiştirilip değiştirilemeyeceği hususu özellik arz etmektedir. Ancak, gerek 139’uncu maddede gerekse genel düzenleyici işlemlerde bu konu hakkında herhangi bir belirleme yapılmamıştır. İncelemeye tabi tutulan mükellefin korunması amacı taşıyan mezkûr normda böyle bir boşluğun bulunması istenilen bir durum değildir. Çünkü, söz konusu boşluğun doldurulması amacıyla yapılacak yorumların farklı sonuçlar ve bu bağlamda (mükellef hakkı niteliğindeki bir kuralın uygulanmasında) ihtilaflar doğurması muhtemeldir. Bu nedenle, mezkûr normda bu konu hakkında açık bir hükmün yer alması zaruret arz etmektedir. 139’uncu madde hükmüne göre, incelemenin dairede yapılması esas kuraldır. Dolayısıyla, incelemenin dairede yapılmasına rıza gösteren bir mükellefin daha sonra bu kararından (esas kuralın uygulanmasından) vazgeçmesinin hukuken mümkün olamayacağını düşünmekteyiz. 139’uncu maddenin gerek lafzının gerekse ruhunun böyle bir sonuca izin vermediğini ifade edebiliriz. Bununla birlikte, incelemenin iş yerinde yapılmasını talep eden bir mükellefin daha sonra inceleme faaliyetinin dairede devam ettirilmesini isteme hakkına sahip olduğunu düşünmekteyiz. Burada istisna niteliğindeki uygulamadan esas kural mahiyetindeki uygulamaya geçiş söz konusudur. Bu sebepledir ki, 139’uncu maddeye “*incelemenin iş yerinde yapılmasını talep eden mükellef, inceleme bitirilmeden önce, her zaman bu talebinden vazgeçebilir*” şeklinde bir hüküm

eklenmelidir. Böylece, incelemenin yürütüldüğü yerin değiştirilmek istenilmesi durumunda uygulamada yaşanabilecek olan tereddüt ve ihtilafların önüne geçilmiş olacaktır.

5. Sonuç

İncelemeye tabi olana, vergi incelemesinin konusu ve incelemeye başlanıldığı hususu bir yazıyla bildirildikten sonra mükellefin kullanabileceği ilk hak “incelemenin nerede yapılacağı”na ilişkindir. Bir vergi incelemesi usulü olan “incelemenin yapılacağı yer” normu ilk olarak 1949 tarihli ve 5432 sayılı mülga (ilk) VUK’un 129’uncu maddesinde yer almıştır. Bu norm daha sonra 1961 tarihli ve 213 sayılı mer’i VUK’un 139’uncu maddesine taşınmış ve 2022 yılına kadar “inceleme esas olarak işyerinde; istisna olarak dairede yapılır” şeklinde hüküm ifade etmiştir. 139’uncu madde hükmünde 7338 sayılı Kanun’la yapılan değişiklik sonucunda söz konusu kural 01.07.2022 tarihinden itibaren “inceleme esas olarak dairede; istisna olarak işyerinde yapılır” halini almıştır.

İncelemenin yapılacağı yeri belirleyen 139’uncu madde hükmü bir mükellef hakkı olarak düzenlendiği için idare açısından emredici ve bağlayıcı bir nitelik taşımaktadır. Bu nedenle, vergi incelemesi işleminin 139’uncu maddede belirtilen usule aykırı bir şekilde kurulması nihai ve icrai idari işlemin şekil yönünden sakatlanmasına yol açmaktadır.

1949-2022 yılları arasında “inceleme esas olarak işyerinde; istisna olarak dairede yapılır” kuralı geçerli olmasına karşın, uygulama, bu kuralın tam tersi yönünde vuku bulmuştur. Bu dönemdeki uygulama “incelemenin dairede yapılması esas; işyerinde yapılması istisna” şeklinde gerçekleşmiştir. Fiili durumun bu şekilde oluşmasının en büyük nedeni, inceleme elemanları üzerindeki iş yükünün fazlalığıdır. Çünkü inceleme elemanlarından aynı anda çok sayıda mükellefin incelemesinin yürütülmesi ve sınırlı bir süre (3, 6 ve 12 aylık süreler) içerisinde de tamamlanması istenilmektedir. Bu fiili durum ise, 139’uncu maddenin (mülga) hükmüne uygun bir vergi incelemesi işlemi kurulmasını imkânsız hale getirmiştir. Bu nedenle, inceleme elemanları mükelleflere doğrudan doğruya “defter ve belgelerini en geç 15 gün içerisinde daireye getirmeleri, şayet incelemenin işyerinde yapılmasını istiyorlarsa bu taleplerini yine aynı süre içerisinde bildirmeleri gerektiği” muhtevalı bir yazı tebliğ etmek suretiyle incelemenin yapılacağı yeri belirlemek zorunda kalmışlardır. Söz konusu yazı tebliğ edildikten sonra incelemenin işyerinde yapılması yönünde herhangi bir talepte bulunmayan mükellefler vergi incelemesi sonucunda tarh edilen vergileri ve kesilen cezaları uyuşmazlık konusu yaptıklarında, çoğunlukla, idari işlemin iptal edilmesi ve suçun unsurlarının oluşmadığı yönünde kararlar verilmesini sağlamışlardır. Bu durum ise, inceleme sırf işyerinde yapılmadığı için, VUK’un 3/B ve 134’üncü maddelerinde hüküm altına alınan “vergi incelemesinin gerçek mahiyetin ortaya çıkarılması amacıyla yapılması” kuralının ihlal edilmesine ve kamu yararının haksız yere zedelenmesine yol açmıştır.

139’uncu maddedeki “inceleme esas olarak işyerinde; istisna olarak dairede yapılır” (mülga) kuralının, vergi incelemesinden beklenen amaca aykırı hukuki sonuçlar doğurması ve günün ekonomik, ticari ve teknolojik koşullarına uyum sağlayamaması


üzerine kanun koyucu fiili durumu kanun hükmü haline getirmiştir. 7338 sayılı Kanun’la gerçekleştirilen bu değişiklikle beraber hem mükellefin hem de kamunun menfaatinin haksız yere ihlal edilmesinin önüne geçilmiştir. Çünkü 01.07.2022 tarihinden itibaren hüküm ifade etmeye başlayacak olan yeni kuralda, mükellefin istemesi halinde inceleme gene işyerinde yapılmak zorundadır. Buna göre, nezdinde inceleme yapılan mükellef incelemenin işyerinde yapılmasını istediğinde (işyerinin inceleme yapılması için müsait olması koşuluyla) inceleme elemanının dairede inceleme yapma yetkisi sona ermektedir. Eğer, mükellef incelemenin işyerinde yapılmasını istiyor ve işyeri de inceleme yapılması için müsaitse, dairede yapılacak olan incelemeye istinaden tarh edilecek vergiler ve kesilecek cezalar kesin olarak kanuna aykırı olacaktır. Ancak, işyerinde inceleme yapılması yönünde herhangi bir açık talepte bulunulmaması ve incelemenin de dairede icra edilmesi durumunda artık sırf bu gerekçeyle idari işlem sakat (hukuka aykırı) hale gelmeyecektir.

7338 sayılı Kanun’la yeni baştan yazılan 139’uncu maddede “incelemenin yürütüldüğü yerin değiştirilmesi” hususunda herhangi bir belirleme yapılmaması bir eksiklik olarak göze çarpmaktadır. Uygulamada yaşanabilecek tereddüt ve ihtilafları engellemek adına “*incelemenin işyerinde yapılmasını talep eden mükellef, inceleme bitirilmeden önce, her zaman bu talebinden vazgeçebilir*” şeklinde bir hüküm eklemek suretiyle 139’uncu maddedeki mevcut mükellef hakkı geliştirilmelidir.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

[Zübeyir Bakmaz](#)  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 100.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Kaynakça

Ankara BİM 1. Vergi Dava Dairesi (15.11.2017). E.2017/1229, K.2017/1951 Sayılı Karar, www.lexpera.com.tr.

Avcı, O. (2019). *Türkiye’de ve Seçilmiş Ülkelerde Vergi İnceleme Sürecinde Mükelleflerin Hak ve Ödevleri*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.

Barlass, İ. & Gümüşkaya G. (2020). “İYUK Madde 2’nin Vergi Yargılamasına İlişkin Açıklamaları”. İçinde Aslan Z. (Ed.), *Açıklamalı ve İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu (Vergi Yargılaması Dâhil)* (70-77). (2. Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Başaran Yavaşlar, F. (2013). *Vergi Ödevi İlişkinin Tarafları Üzerinden Alman Vergilendirme Usulü*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.

- Başaran Yavaşlar, F. (2010). "Türk Hukuku'nda Vergi İncelemesi". İçinde Öztürk B. & Başaran Yavaşlar F. (Ed.), *Vergi Hukuku Örneğinde Hukuka Uygun ve Etkin Kamu Denetimi* (393-425). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Baykara, B. (2008). *Teori ve Pratik Yönleriyle Vergi ve Vergi Ceza Hukuku*. İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği Yayınları.
- Bayram, M. (2019). "Vergi İncelemesinin Hukuki Niteliği ve Kapsamı". *Vergi Raporu*, 241, 95-111.
- Bilici, N. (2021). *Vergi Hukuku* (51. Baskı). Ankara: Savaş Yayınevi.
- Candan, T. (2006). *Vergilendirme Yöntemleri ve Uzlaşma* (2. Baskı). Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Çağlayan, R. (2018). *İdari Yargılama Hukuku* (10. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Danıştay VDDK (18.10.2006). E.2006/109, K.2006/290 Sayılı Karar, www.lexpera.com.tr.
- Danıştay VDDK (25.01.2002). E.2001/468, K.2002/45 Sayılı Karar.
- Danıştay VDDK (09.11.2001). E.2001/285, K.2001/412 Sayılı Karar.
- Danıştay VDDK (08.06.2001). E.2001/78, K.2001/232 Sayılı Karar.
- Danıştay 4. Dairesi (29.04.2010). E.2009/5837, K.2010/2349 Sayılı Karar.
- Danıştay 4. Dairesi (17.04.2017). E.2016/4935, K.2017/3722 Sayılı Karar.
- Danıştay 4. Dairesi (05.06.2013). E.2010/9908, K.2013/4152 Sayılı Karar.
- Danıştay 4. Dairesi (15.03.2007). E.2006/981, K.2007/826 Sayılı Karar.
- Dilber, E. & Belge G. (2012). "Vergi İncelemesi Esnasında Mükellef Hakları ve Analizi-II". *Vergi Dünyası*, 367, 158-166.
- Erol, A. (2010). *Vergi İncelemesi ve Mükellef Hakları*. İstanbul: İSMMMO Yayınları.
- Ekici, A. O. (2019). "Vergi İncelemesinin İş Yerinde Yapılmamasının Ortaya Çıkardığı Aksaklıklar ve Çözüm Önerileri". *Vergi Dünyası*, 460, 155-160.
- Erdem, T. (2011). *6009 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler Sonrasında Vergi İncelemesi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Erkut, C. (1989). *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği* (Yayın No. 7580) [Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Tez Merkezi.
- Gelirler Genel Müdürlüğü. (1973). *Revizyon ve İşletmelerde Vergi İncelemesi*. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- Gerçek, A. (2006). "Vergilemede Mükellef Hakları ve Türkiye'deki Durumun İncelenmesi". *Vergi Sorunları*, 209, 121-149.
- Gören, Ö. (2012). "Vergi İncelemesi Hukukunda Yenilikler". *Ankara Barosu*, 3, 417-427.
- Gökbel, D. (2000). *Mükellef Hakları* (Yayın No. 97216) [Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi]. Yükseköğretim Kurulu Başkanlığı Tez Merkezi.
- Gözübüyük, Ş. (2020). *Yönetmelik Yargı* (37. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.

- Gözübüyük, Ş. & Tan T. (2017). *İdare Hukuku (Cilt-II) (İdari Yargılama Hukuku)* (9. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözler, K. & Kaplan G. (2020). *İdare Hukuku Dersleri* (22. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gülhan, N. & Türkmen F. (2016). “Yargı Kararı İncelemesi: Vergi İncelemesinin Yapılacağı Yer”. *Vergi Dünyası*, 418, 92-101.
- Gün, Y. (2021). “Yargı Kararları Işığında Vergi İncelemesinin Yapılacağı Yer ve İncelemeye Başlama Zamanı”. *Vergi Raporu*, 259, 60-76.
- Günday, M. (2017). *İdare Hukuku* (11. Baskı). Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Güneş, G. & Şirin Z. E. (2005). “Vergi Ödevlisinin Hakları”. *Vergi Sorunları*, 197, 135-145.
- Işıқтаç, Y. & Metin S. (2019). *Hukuk Metodolojisi* (6. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- İçer, Z., Yücel, Y. & Atak O. (2021). “Vergi Suçlarının Tespiti ve Muhakemesinde Elektronik Denetim Uygulamaları ve Etkileri”. İçinde *Dijitalleşme Sürecinin Türk Vergi Sistemine Etkileri Sempozyumu* (64-92). Bursa: Uludağ Üniversitesi Hukuk Fakültesi. https://uludag.edu.tr/dosyalar/hukukmalihukuk/Fotoğraflar/VERGİsempozyum_kitap_baski.pdf.
- Kaneti, S., Ekmekci, E., Güneş, G. & Kaşıkçı M. (2019). *Vergi Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kaplan, G. (2020). *İdari Yargılama Hukuku* (6. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Karyağdı, M. (2021). *İdari İşlem Olarak Vergi İnceleme Süreci*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Korkmaz, M. (2016). “Vergi İncelemesi Öncesinde-Esnasında-Sonrasında Mükellef Hakları”. *Vergi Sorunları*, 329, 29-38.
- Maliye Hesap Uzmanları Vakfı. (2002). *Türk Vergi Sistemi: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*. İstanbul: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği Yayınları.
- Öncel, M., Kumrulu, A. & Çağan N. (2012). *Vergi Hukuku* (21. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Özyer, M. A. (2018). *Açıklama ve Örneklerle Vergi Usul Kanunu Uygulaması* (8. Baskı). Maliye İstanbul: Hesap Uzmanları Derneği Yayınları.
- Pınar, B. (2016). “Vergi İncelemede Yükümlü Haklarının İhlaline İlişkin Tespitler”. *International Journal of Public Finance*, 1 (1), 23-60, <https://doi.org/10.30927/ijpf.319849>.
- Saraçoğlu, F. & Çakar E. P. (2018). *Vergi Hukuku* (7. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Sezginer, M. (2000). *İptal Davasının Uygulama Alanı Bakımından Ayrılabilir İşlem Kuramı*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Soydan, B. (2015). *Türk Vergi Hukukunda Vergi İncelemesi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Şeker, N. (1994). *Hukuksal Yapısı ile Vergi İncelemesi*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Şenyüz, D. & Kaplan R. (2021). “Temel Haklara İlişkin Anayasal Güvencelerin Vergi Hukukundaki Güvenceleri Daraltıcı Kullanımının Bir Danıştay Kararı Üzerinden İncelenmesi”. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 155, 79-145.
- Şenyüz, D. (2020). “Vergi İncelemede Zaman Bakımından Yetki”. *Türkiye Adalet Akademisi Dergisi*, 43, 247-263.

- Şenyüz, D., Yüce, M. & Gerçek A. (2022). *Vergi Hukuku (Genel Hükümler)* (13. Baskı). Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Taşkan, Y. Z. (2020). *Vergi Hukuku (Genel Hükümler ve Türk Vergi Sistemi)* (3. Baskı). Ankara: Adalet Yayınevi.
- Taşkıran, T. (2020). "Vergi İncelemesinin Yapılacağı Yer". *Vergi Dünyası*. 472, 115-126.
- Tekin, F. & Çelikkaya A. (2018). *Vergi Denetimi* (8. Baskı). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Turhan, S. (2020). *Vergi Teorisi ve Politikası* (7. Baskı). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı. (2010). *6009 sayılı Kanun Tasarısı ve Gerekçesi*. Ankara.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı. (2021). *7338 sayılı Kanun Tasarısı ve Gerekçesi*. Ankara.
- Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı. (2022). *Vergi Denetim Kurulu Başkanlığı 2021 Yılı Faaliyet Raporu*. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2022/04/VDK-2021-Birim-Faaliyet-Raporu.pdf>
- Yıldırım, Y. (2000). "İncelemenin İşyerinde Yapılması Üzerine". *Vergi Dünyası*, 227, 78-80.
- Yıldız, H. (2013). "Vergi İnceleme İşleminin Bir İdari İşlem Olarak Unsurları Yönünden Hukuki Analizi". *Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVII (3-4), 129-154.
- Zabunoğlu, Y. K. (2012). *İdare Hukuku (Cilt-2)*. Ankara: Yetkin Yayınları.



Abrams Eğrisi Hipotezinde Cinsiyet ve Eğitimin Rolü: Türkiye Örneği

Nagihan Aksoy¹

Mehmet İvrendi²

Fatma Türken³

RESEARCH ARTICLE

Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 28.04.2022

Düzeltilme : 02.06.2022

Kabul : 23.06.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %7

JEL Kodu:

E24, H50, J16, J21, J64

Anahtar Kelimeler:

Abrams Eğrisi,
Cinsiyet, Eğitim

Ö Z

Kamu sektör hacmi ile işsizlik arasındaki pozitif ilişki literatürde Abrams Eğrisi Hipotezi olarak yer almaktadır. Abrams Eğrisi'nin geçerli olduğu bir ekonomide kamu hacminde meydana gelen bir artış beraberinde işsizlik oranını da artırmaktadır. Bu çalışmada 2009:Q1-2020:Q4 döneminde Abrams Eğrisi'nin Türkiye için geçerliliği Vektör Otoregresif (VAR) model ile incelenmiştir. Literatürden farklı olarak çalışmada Abrams Eğrisi'nin geçerliliği hem genel hem de kadın ve erkek işsizlik oranına göre ayrı ayrı incelenmiştir. Ayrıca kadın ve erkek işsizlik oranları da eğitim seviyelerine göre sınıflandırılıp tekrar analiz edilmiştir. Elde edilen bulgulardan ilki analiz döneminde Abrams Eğrisi'nin genel ve erkek işsizlik oranları için geçerli olduğu, fakat kadın işsizlik oranında geçerli olmadığı ya da marjinal bir etki yarattığı yönündedir.

Eğitim seviyesinin dikkate alındığı analiz bulguları ise Abrams Eğrisi'nin erkeklerde temel ve orta eğitimde, kadınlarda ise orta eğitim düzeyinde çok kısa bir dönemde geçerli olduğu yönündedir. Yani kamu harcamaları vasıfsız emek üzerinde (temel ve orta eğitim) etkili iken, vasıflı emek (gelişmiş eğitim) üzerinde etkili değildir. Bu sonuç ise kamu harcamalarının niteliksiz emeğe göre nitelikli emeğe daha az ihtiyaç duyması ile ilişkilendirilebilir.

Citation: Aksoy, N., İvrendi, M. & Türken, F. (2022). "Abrams Eğrisi Hipotezinde Cinsiyet ve Eğitimin Rolü: Türkiye Örneği". *International Journal of Public Finance*, 7(2), 487-508.

<https://doi.org/10.30927/ijpf.1110638>

¹ 100/2000 CoHE PhD Scholars, Pamukkale University, Department of Economics, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2407-0498>, nagihan_ksy@hotmail.com

² Prof. PhD., Pamukkale University, Department of Economics, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5944-666X>, mivrendi@pau.edu.tr

³ Graduate Student, Pamukkale University, Department of Economics, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8849-8936>, fturken18@posta.pau.edu.tr

The Role of Gender and Education in the Abrams Curve Hypothesis: The Case of Turkey

ARTICLE INFO

Submitted : 28.04.2022
Revised : 02.06.2022
Accepted : 23.06.2022
Available : 29.12.2022

iThenticate similarity
score: 7%

JEL Codes:

E24, H50, J16, J21,
J64

Keywords:

Abrams Curve, Gender,
Education

ABSTRACT

The positive relationship between the public sector volume and unemployment is known as the Abrams Curve Hypothesis. In an economy where the Abrams Curve is valid, an increase in the public sector also increases the unemployment rate. In this study, the validity of the Abrams Curve for Turkey in the 2009:Q1-2020:Q4 periods was examined together with the Vector Autoregressive (VAR) model. Unlike the literature, the validity of the Abrams Curve was examined in the study by taking general, male and female unemployment rates into consideration. In addition, female and male unemployment rates were also classified according to education levels and again analyzed. The first of the findings is that the Abrams Curve is valid for the general and male unemployment rates in the analysis period, but it is not valid for the female unemployment rate or has a marginal effect.

The analysis findings, in which the education level is taken into account, show that the Abrams Curve is valid for a very short period of time in basic and secondary education for men and at secondary education level for women. In other words, public expenditures are effective on unskilled labor (basic and secondary education), but not on skilled labor (advanced education). This result can be associated with the fact that public expenditures need qualified labor less than unskilled labor.

1. Giriş

İşsizlik tüm dünya ülkelerinin makroekonomik sorunları içerisinde yer almaktadır. İşsizliği etkileyen nüfus artışı, teknolojik gelişme, enflasyon ve faiz oranları gibi birçok faktör bulunmakla birlikte küreselleşen dünya koşullarında dış ülkelerde meydana gelen krizlerin yansımaları sadece krizin nüksettiği ülkede değil, aralarında kilometrelerce mesafe olan diğer ülkelerde de görülebilmektedir. Bunun örneklerinden biri 2008 yılının sonlarında ABD’de başlayan ve kısa sürede tüm dünya ülkelerini etkisi altına alan mortgage krizidir. Etkisini 2009 yılının başlarında net bir şekilde gösteren bu kriz Türkiye’nin emek piyasasında da olumsuz birtakım etkiler yaratmıştır. İktisadi faaliyetlerde daralma, talepte düşüş gibi etkenler dünya genelinde görülürken bu durum Türkiye’nin üretim yapısını da etkilemiş ve bazı kurumlarda işten çıkarmalar meydana gelmiştir (Altuntepe, 2009: 142). Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO) rakamlarına göre 2008 yılının üçüncü çeyreğinde %9.1, dördüncü çeyreğinde %11.3 olan işsizlik oranı 2009 yılının ilk çeyreğinde %14.3’e yükselmiştir.

2008 küresel krizin ardından 2010 yılı sonlarında başlayan Arap Baharı sürecinde Suriye’de çıkan iç savaş Suriye halkının zorunlu göç hareketi başlatmasına neden olmuştur. Türkiye’nin konum itibarıyla Suriye’ye sınır ülke olması ve kültürel yakınlık gibi sebeplerde uyguladığı açık kapı politikası ile birçok Suriyeli’ye ev sahipliği etmiştir. Göç İdaresi Başkanlığı verilerine göre bugün sayıları 3.768. 716 ‘ya ulaşan

Suriyeli mülteciler ve bununla birlikte diğer sığınmacıların ucuz işgücü arzı oluşturarak işgücü piyasasına etki ettiği açıktır. Caprio & Wagner (2015) Suriyeli mültecilerin Türkiye'deki işgücü piyasasına etkilerini değerlendirmek için yaptıkları çalışmada mültecilerin işgücü piyasasında istihdamın yapısında değişiklikler yarattığını gözlemlemiştir. Özellikle sığınmacıların kayıt dışı sektörlerde ücretleri düşürdüğü, Türk işçilerin yerini alarak onları işinden ettiği, çoğunlukla kadınlar ile düşük eğitim seviyesine sahip kişilerin net bir şekilde yerinden edildiği tespit edilmiştir. Çalışma bulgularına göre kadın çalışanların, vasıfsız işçilerin ve kayıt dışı faaliyette bulunanların istihdamı düşerken erkeklerin kayıtlı istihdamında artış görülmüştür.

Suriye krizinin etkisi devam ederken 2018 yılında gelen döviz-borç krizi, ardından 2019 yılının sonlarında çıkan ve kısa sürede tüm dünyayı etkisi altına alan Covid-19 salgını işsizliği daha da artırmış ve bu durum bilimsel çalışmalarla da doğrulanmıştır. Murat & Aykaç (2020), çalışmasında Covid-19 salgınının işsizliği artırdığına dair kanıtlar sunmuştur. Kılınç (2021), OECD ülkelerinde Covid-19'un sebep olduğu ölümler artış gösterdikçe işsizlik oranlarının da yükseldiğini ve bu değişken arasında çift yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğunu belirtmiştir. Erikli (2021) uluslararası kuruluş raporlarından ve mevcut ikincil verilerden yararlandığı çalışmasında işgücünden çıkma, istihdam kayıpları ve işsizlik oranının gençlerde daha yüksek olduğunu saptamıştır.

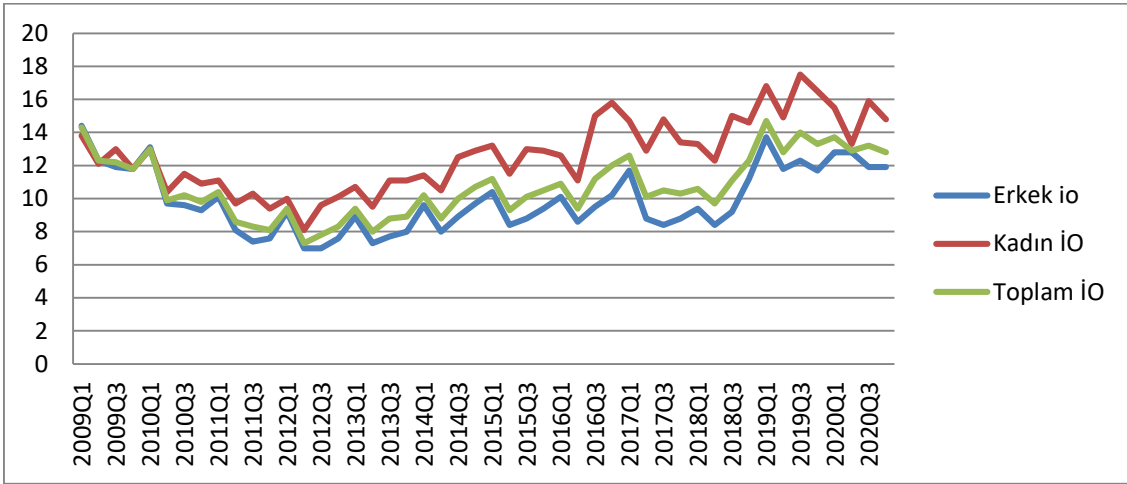
İç ve dış krizlere ek olarak Türkiye'de yaşanan siyasi ve iktisadi istikrarsızlık, kırdan kente göç, hem kamu hem özel sektörde yetersiz yatırım oranları, vasıfsız işgücü, teknolojik gelişmelerin hız kazanması ve nitelikli işgücünün yetersiz kalması, atıl kapasite oranları, faiz ve dış ticaret hadleri, girişimcilere gerekli olan eğitim, kredi ve örgütlenmenin yeterli düzeyde sağlanamaması vb. birçok unsur işsizlik oranını artırmakta ve işsizlik probleminin çözülmesini daha da zorlaştırmaktadır (Özdemir vd., 2006:92).

Tüm bu sayılan faktörlere ek olarak Abrams (1999) kamu sektör hacmindeki artışın işsizliğe neden olabileceğini ileri sürmüş ve kamu hacmi ile işsizlik arasındaki pozitif ilişki literatüre Abrams Eğrisi olarak geçmiştir. Çalışmasında Abrams (1999) kamu kesiminin sektör hacmi ile işsizlik arasında pozitif bir ilişkinin mümkün olabileceğine dair birkaç farklı neden sunmuştur. Birincisi, kamu hacminin büyük olması yüksek vergi oranları demektir. Vergi oranlarının yüksek olması ise bireylerin boş zamanı çalışmaya tercih etmesine ve iş arama sürelerinin uzamasına yol açarak işsizliği pozitif etkileyecektir. İkincisi, kamu hacminin büyük olması kamu sağlık sigortası, kazançlı işsizlik ödeneği vb. uygulamaları finanse etme ihtimalinin daha yüksek olması demektir. Bu durum işsizliğin maliyetini düşürecektir. Üçüncü gerekçe kamu hacminin büyük olduğu ekonomilerde işgücü piyasasını aksaklığa uğratacak çok fazla düzenlemelerin olma ihtimalinin yüksek olmasıdır. Son gerekçe ise kamu hacmi büyüklüğünün özel sektör yatırım harcamalarını dışlaması ve böylece özel sektör boyutunun küçülerek işsizliğin artması, yani dışlama etkisidir (Abrams, 1999: 396).

Yapısal veya konjonktürel birçok sebeple işsizlik Türkiye'nin hemen her dönemde önemli makroekonomik sorunlarının başında yer almış ve var olan işsizlik problemi çözüme kavuşmadan her geçen gün yeni işsizlerin işgücü piyasasında yer

alması bu problemin gittikçe daha ciddi boyutlar kazanma olasılığını attırmıştır. Grafik 1’de Türkiye ’deki işsizliğin son yıllarda bir ivme kazandığı açıkça görülmektedir. 2009 yılından 2012 yılının başlarına kadar negatif bir trend gösteren işsizlik oranı 2012 yılından sonra pozitif bir trende evrilmiştir. Grafikte dikkat çeken bir diğer unsur ise kadın ve erkek işsizlik oranı arasındaki farktır. 2009 yılında kadın ve erkek işsizlik oranı neredeyse birbirine eşit iken 2009’dan sonra cinsiyetler arası işsizlik farkı açılmaya başlamıştır. Bazı yıllar iki işsizlik oranı birbirine yakınsa da kadınların erkeklere oranla işsizlikte daha önde oldukları açıkça görülmektedir.

Grafik 1. Türkiye’de Toplam Ve Cinsiyetler Arası İşsizlik Oranları (2019-2020)



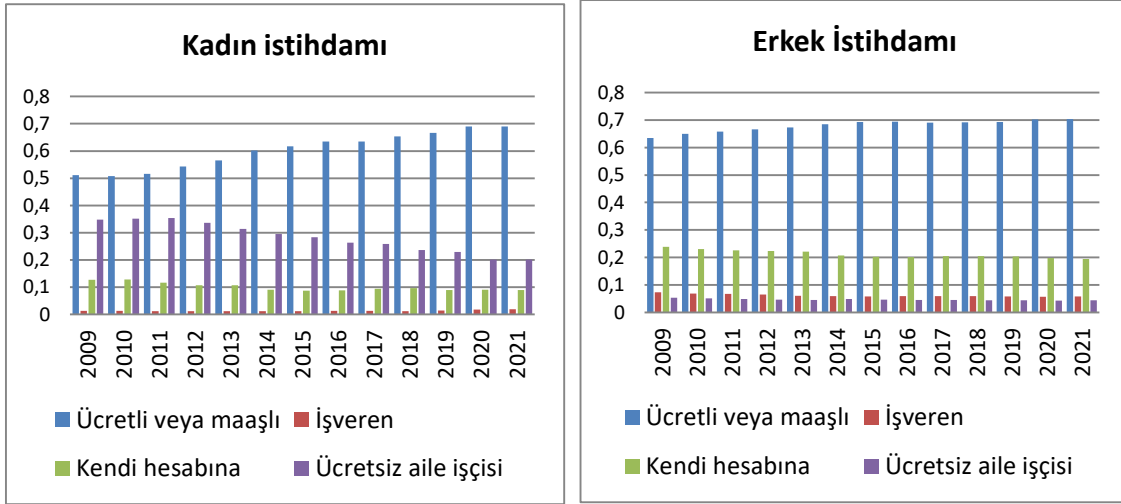
Kaynak: www.ILO.gov, (15.03.2022)

AB İstatistik Kurumu’nun (Eurostat) açıkladığı 2021 yılı verilerine göre Türkiye %12.1 işsizlik oranı ile Avrupa’daki 32 ülke içinde işsizlik oranının en yüksek olduğu 3. ülke olmuştur. Ancak AB ülkeleri ile kıyaslandığında bu sıralamanın yanıltıcı olma ihtimali vardır. Türkiye her ne kadar sanayi sektöründe gelişme gösterse de hala tarım toplumu olma özelliğini korumakta ve Türkiye’de tarım, gerek istihdam gerek ihracat açısından ulusal gelire yaptığı katkı ile önemini sürdürmektedir. TÜİK 2021 rakamlarına göre istihdamın sektörel dağılımına bakıldığında sanayi sektörünün payı %21.3 iken tarım %17.2 olarak gerçekleşmiştir. Kırsal kesim istihdamındaki bu görece yüksekliğe bağlı olarak ücretsiz aile işçisi statüsünde çalışanların sayısındaki fazlalık, işgücü piyasasına katılımdaki düşüklük, sosyal güvenceden faydalanmaksızın düşük verimle faaliyet gösterenlerin yoğunluğu gibi faktörler işsizlik oranlarının gelişmiş ülkelere kıyasla daha düşük düzeyde görünmesine neden olmaktadır (Eser & Terzi, 2008: 237). Bu noktada işgücüne katılanların istihdam edildikleri statülere göre dağılımları son derece önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

Grafik 3’te kadınların ve erkeklerin statülere göre istihdam edilme oranları yer almaktadır. Grafiklerde ilk dikkati çeken husus kadınların önemli bir kısmının ücretsiz aile işçisi statüsünde çalışıyor olmasıdır. 2009’dan 2013 yılına kadar kadınların %30’undan fazlası ücretsiz aile işçisi olacak çalışırken yıllar itibarıyla bu oran azalmış

ancak hala %20 gibi ciddi bir oranda seyretmeye devam etmektedir. Erkeklerde ise bu oran yalnızca %4 civarındadır. Kadınların en fazla istihdam edildikleri statüler sırasıyla ücretli veya maaşlı, ücretsiz aile işçisi, kendi hesabına ve işveren iken erkeklerde bu sıralama ücretli veya maaşlı, kendi hesabına, işveren ve ücretsiz aile işçisi olarak farklılık göstermektedir.

Grafik 2. Kadın ve Erkeklerin Statülere Göre İstihdam Edilme Oranları



Kaynak: TÜİK, (02.04.2022)

TÜİK rakamlarına göre 2009-2021 arası işgücüne katılma oranları erkeklerde %70 civarında dalgalanırken bu oran kadınlarda %30'lara düşmektedir. Dolayısıyla Türkiye nüfusunun yarısını oluşturan kadınların işgücüne katılma oranları erkeklerin yarısından bile daha az iken, bu kadınların önemli bir kısmının da ücretsiz aile işçisi olarak çalışması kadınların işgücü piyasasındaki konumunun görünenden daha vahim durumda olduğunun göstergesidir. Kadın ve erkeklerin işgücü kompozisyonunun da ki bu denli farklılıklar aslında uygulanacak olan istihdam politikalarında cinsiyetler arası ayırım yapılması gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Çalışmada Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın web sitesinden derlenen çalışan kişi başına üretim verimliliği veri setinin yayınlanmaya başladığı tarih olan 2009:Q1 başlangıç dönemi olarak seçilmiş ve Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nden derlenen işsizlik oranları veri setinin yayınlandığı son tarih olan 2020:Q4 dönemi ile sonlandırılmıştır.

Çalışmada öncelikli olarak Abrams Eğrisi'nin Türkiye için geçerliliği cinsiyet temelinde incelenmiştir. Çalışmanın devamında işgücü piyasasına katılımı, istihdam olanağını ve istihdam edilecek işin niteliğini belirleyen en önemli unsur olan eğitim yine cinsiyet temelinde modele dahil edilmiştir. Burada amaç kamu hacmindeki genişlemenin kadın ve erkek işsizliğini ne yönde etkilediğini ve eğer etki var ise bu etkinin kadın ve erkeklerde hangi eğitim seviyesinde daha belirgin olduğunu ortaya

koymaktır. Çalışmadan elde edilen bulgular, işsizlikle mücadele politikalarında cinsiyet ayrımının ve cinsiyetler arası eğitim düzeylerinin önemi olup olmadığı ve politika yapıcılar tarafından dikkate alınıp alınmaması gerekliliği konusunda fikir verecektir.

Türkiye için yapılan çalışmalarda Aslan & Kula (2010), Abrams Eğrisi'nin geçerliliğini 2000:1-2007:3 dönemi için dört farklı eğitim düzeyine göre işsizlik oranları ile incelerken, Çelik & Erer (2021), Türkiye'nin 26 alt bölgesi için 2004-2019 döneminde kamu harcamaları ve işsizlik arasındaki ilişkiyi cinsiyete göre incelemiştir. Literatürden farklı olarak bu çalışmada hem Abrams Eğrisi hem cinsiyet hem de cinsiyetler arası eğitim düzeyine göre incelenmiştir. Bu yönüyle çalışmanın literatüre katkı yapması beklenmektedir.

2. Ampirik Literatür

Literatürde kamu harcamaları ile işsizlik arasındaki ilişkiyi inceleyen birçok çalışma mevcuttur. Bu çalışmalardan kamu sektör hacmi ve işsizlik arasındaki ilişki ampirik bir çalışma olarak ilk kez Abrams tarafından incelenmiştir. 1984-1993 yıllarında OECD ülkeleri için kamu sektör hacmi ve işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi regresyon analizi ile inceleyen Abrams (1999), bu ilişkiye G-U eğrisi adını vermiş ve kamu hacmindeki artışın işsizliği de beraberinde artırdığı sonucuna ulaşmıştır.

1961 ve 1999 döneminde, 10 Avrupa ülkesi için kamu büyüklüğü ve işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi araştıran Christopoulos & Tsionas (2002), VAR modeline dayalı nedensellik analizinde hükümet büyüklüğünden işsizlik oranına doğru tek taraflı bir nedensellik olduğu ve kamu büyüklüğünün işsizliği arttırdığı sonucuna ulaşmışlardır. Aynı şekilde 1961-1999 yıllarında Christopoulos, Loizides & Tsionas (2005), 10 Avrupa ülkesi verisini kullanarak, kamu hacmi ve işsizlik oranı arasındaki uzun dönem ilişkisini panel eş bütünleme analizi ile araştırmışlardır. Uzun dönemde kamu hacminden işsizlik oranına doğru tek taraflı nedensellik ilişkisi tespit etmişler ve hükümet hacmi ve işsizlik oranı arasında pozitif ilişki olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Ulaşılan sonuçlar incelenen ülkeler için Abrams Eğrisi'nin geçerli olduğunu destekler niteliktedir. 1985-2002 yılları arasında 19 sanayi şehrini ele alarak kamu sektör büyüklüğü ve işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi inceleyen Feldmann (2006), özellikle kadın ve vasıfsız işçiler başta olmak üzere uzun dönemde de işsizlik oranını olumsuz etkilediği sonucuna ulaşmış ve hem yüksek işsizliğe hem de büyük bir devlet sektörüne sahip ülkelerin işsizlikle mücadelesi için devlet sektörünün küçültülmesi gerektiğini öne sürmüştür. Benzer bir çalışmayı 58 gelişmekte olan ülke için 1980- 2003 dönemlerinin esas olarak gerçekleştiren Feldmann (2009) kamu sektör harcamalarının işsizliği artırdığını tekrar doğrulamış ve vergilerin uzun dönemde işsizliği artırıcı bir etken olduğunu belirtmiştir. Bir diğer çalışmada Feldmann (2010), 52 gelişmiş ülke için kamu hacminin işsizliği nasıl etkilediğini iki aşamalı regresyon analizi ile incelemiş ve ele alınan gelişmiş ülkelerde de kamu sektör hacmi ve işsizlik arasında pozitif bir ilişkinin varlığını göstermiştir.

20 OECD ülkesi için 1970-1999 yılları arasında kamu hacmi ve işsizlik oranı arasındaki ilişkiyi hata düzeltme modeli ile analiz eden Wang & Abrams (2011), kamu

hacmi arttıkça işsizlik oranının arttığı sonucuna ulaşmış ve bu artışın büyük çoğunluğunun transfer ve sübvansiyon harcamalarından kaynaklandığını belirtmişlerdir. Benzer şekilde 1990 ve 2017 yılları arasında kamu hacmi ve işsizlik arasındaki ilişkiyi 17 OECD ülkesi için panel eş bütünleşme testi ile inceleyen Aysu ve Gökmen (2011), kamu hacmi ve işsizlik oranı arasında pozitif bir ilişki olduğuna dair kanıtlar sunmuştur. Keyifli & Akdede (2017), 1990-2015 yıllarını kapsayan 81 ülke için politik, ekonomik ve demografik değişkenler ile devlet hacmi arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Bulgular gelir dağılımında dengesizlik, nüfusta ve kişi başına düşen gelirdeki bir artış ya da devletin federal yapıda olması devlet hacmini azaltıcı, demokrasi, siyasi ve dini ayrışmaların ise devlet hacmini artırıcı nitelikte olduğu yönündedir.

1980-2015 yıllarında sekiz büyük gelişmekte olan piyasa ekonomileri için devlet büyüklüğü, işsizlik ve enflasyon arasındaki nedenselliği inceleyen Afonso, Şen & Kaya (2018), devlet büyüklüğünün işsizlik ve enflasyon ile pozitif ilişkili olduğunu saptamıştır. Bir diğer çalışmada Şen & Kaya (2019), Türkiye için farklı kamu hacmi büyüklüklerini baz alarak ekonomik büyümeyi maksimize eden optimal kamu büyüklüğünü araştırmıştır. Bulgular, devletin tüketim harcamalarının optimum düzeyin üzerinde yatırımlarının ise optimum düzeyin altında olduğu yönündedir. Bu sonuçlara istinaden ekonomik büyümeyi hızlandırmak için yatırımların artırılıp tüketim harcamalarının ise düşürülmesi gerektiği belirtilmiştir. Vergi gelirleri kullanılarak gerçekleştirilen incelemede ise 2006-2016 döneminde optimal vergi gelirlerinin optimal kamu hacminin üzerinde olduğu ve bu durumda ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği saptanmıştır. Çözüm önerisi olarak ise bilhassa dolaylı vergi yükünün azaltılması gerekliliği sunulmuştur. Keyifli & Akdede (2020), 61 ülke için 1990-2015 yıllarında ekonomik ve politik değişkenlerin devletin büyüklüğünü nasıl etkilediğini En Küçük Kareler Yöntemi ve İki Aşamalı En Küçük Kareler Yöntemi ile incelemişlerdir. Analiz sonucuna göre politik kutuplaşmanın yüksekliği devletin ekonomik büyüklüğünün azalmasına yol açmaktadır. Bunun yanı sıra etnik çeşitlilik, siyasi ayrışma gibi demografik ve politik unsurların devletin ekonomik büyüklüğü üzerinde önemli bir yere sahip olduğu vurgulanmıştır. Nepram, Singh & Jaman (2021), 1993–94, 1999–00, 2004–05, 2009–10, 2011–12 ve 2017–18. yılları için Hindistan’da yapmış oldukları panel veri analizinde kamu büyüklüğü ve işsizlik arasındaki ilişkiyi incelemiş ve kamu sektör büyüklüğü arttığında işsizlik oranında da bir artış olduğu sonucuna varmışlardır.

Literatürde Abrams Eğrisi’nin geçerli olduğunu saptayan çalışmaların aksine kamu hacminin işsizlik oranını azalttığını yani Abrams eğrisinin geçerli olmadığını ortaya koyan çalışmalarda mevcuttur. 1977 ve 2006 yılları için Mahdavi & Alanis (2013) 50 eyalet ve yerel hükümet için kamu harcamaları ve işsizlik arasındaki ilişkiyi panel eş bütünleşme analizi ile incelemişlerdir. Analiz sonucunda kamu harcamalarının işsizlik oranını azalttığı sonucuna ulaşmışlardır. Benzer şekilde 20 OECD ülkesi için 1980-2007 yılları arasında Holden & Sparrman (2018) kamu satın alımlarının işsizliği nasıl etkilediğini analiz etmiş ve sonucunda kamu harcamaları arttığında işsizlik oranında azalma meydana geldiğini gözlemlemişlerdir.

Abrams eğrisini Türkiye için inceleyen çalışmalara bakıldığında en eskilerinden biri Aslan & Kula (2010) tarafından 2000:1-2007:3 dönemi için gerçekleştirilmiştir. Kamu sektör büyüklüğü ve dört farklı eğitim düzeyine göre işsizlik oranları arasında uzun dönemli ilişkinin varlığını gözlemleyen Aslan ve Kula bu ilişkinin Abrams hipotezinin aksine negatif yönlü olduğunu saptamıştır. Vektör hata düzeltme modeline (VECM) dayalı Granger nedensellik testi sonuçlarında ise kamu sektör hacminden genel lise ile lise dengi meslek okul mezunu işsizlik oranına doğru tek taraflı, ortaokul-dengi meslek okul ve yüksekokul- fakülte mezunu işsizlik oranlarına doğru ise çift taraflı bir nedensellik ilişkisi olduğu gözlemlenmiştir. Türkiye için kamu harcamaları ile işsizlik arasındaki ilişkiyi kamu harcama bileşenlerine (transfer, cari ve yatırım harcamaları) ayırarak inceleyen Kanca & Bayrak (2015), ele aldığı 1980-2013 dönemde cari harcamalar ve yatırım harcamaları ile işsizlik oranı arasında ters yönlü bir ilişki, transfer harcamaları ile işsizlik arasında ise karşılıklı nedensellik ilişkisi tespit etmiştir. Kamu sektör hacmi ile işsizlik arasındaki ilişkiyi 2002:1-2014:4 dönemlerinde Türkiye için inceleyen Durkaya & Ceylan (2016), uzun vadede kamu hacmi ile işsizlik arasında ters yönlü bir ilişki, kısa vadede ise işsizlikten kamu hacmine doğru tek taraflı bir nedensellik olduğuna dair kanıtlar sunmuştur. 1988-2006 dönemine esas alan Şahin & Özenç (2017) ise kamu harcamaları ile işsizliğin birbirinden bağımsız olduğunu, aralarında bir ilişki olmadığını vurgulamıştır. 2006:Q1-2016:Q2 dönemleri için Türkiye’de Kamu sektör büyüklüğünün makroekonomik büyüklüklerle ilişkisini VAR analizi ile inceleyen Erdoğan, Erdoğan & Erdaş (2018), kamu büyüklüğünden işsizliğe doğru kısa dönemde pozitif uzun dönemde ise negatif bir etki olduğunu, yani kısa dönemde ki sonuçların Abrams hipotezini desteklediğini tespit etmişlerdir. Erdoğan vd. (2018)’in aksine 1965-2016 döneminde Türkiye için Abrams hipotezinin geçerliliğini inceleyen Topal ve Günay (2018), kısa vadede Abrams eğrisi hipotezinin Türkiye’de geçerli olmadığını ancak uzun vadede kamu sektör hacminin işsizliği artırdığını yani Abrams eğrisi hipotezinin geçerli olduğunu göstermişlerdir.

Hatemi-J asimetrik nedensellik testi ile Abrams eğrisi hipotezinin geçerli olup olmadığını sınavan Yürük & Acaroğlu (2020), 1985-2019 yıllarında Türkiye’de Abrams eğrisi hipotezinin geçerli olmadığını saptamıştır. Bulgulara göre işsizlik pozitif şoku ile kamu harcamaları pozitif şoku arasında asimetrik nedensellik ilişkisi mevcut ancak bu ilişkinin yönü işsizlikten kamu harcamalarına doğrudur. Abrams eğrisi hipotezini 1980 ve 2018 yılları için inceleyen Özer (2020), Fourier Shin eş bütünleşme testi sonucunda serilerin eş bütünleşik olduğunu, CCR yöntemi ile kamu harcamalarının da ki artışın işsizlik oranını artırdığı yani Abrams eğrisi hipotezinin Türkiye için geçerli olduğunu göstermiştir. Çalışmada farklı yöntemler ve testler (FMOLS, DOLS, Toda-Yamamoto) ile analizi tekrarlayan yazarın ulaştığı sonuçlar birbirileri ile benzerlik göster Abrams eğrisi hipotezinin geçerliliğini doğrulamıştır. Türkiye’nin 26 alt bölgesi için kamu harcamaları ve işsizlik arasındaki ilişkiyi cinsiyete göre inceleyen Çelik & Erer (2021), 2004-2019 dönemini baz almış ve panel ARDL yaklaşımından faydalanmıştır. Çalışmadan elde edilen bulgular uzun vadede kamu harcamalarının toplam işsizlik, kadın işsizlik ve erkek işsizlik oranlarını azalttığı yani uzun vadede Abrams Eğrisi hipotezinin geçerli olmadığı, kısa vadede ise kamu harcamalarının kadın işsizlik ve erkek işsizlik oranını artırdığı yani

kadın ve erkek işsizlik oranları için kısa dönemde Abrams Eğrisi hipotezinin geçerli olduğu yönündedir.

Yukarıdaki çalışmalardan farklı olarak, bu çalışma kamu harcamalarının işsizlik üzerindeki etkisini Türkiye için hem cinsiyete hem de cinsiyetin eğitim düzeylerine göre ayırarak incelemektedir. Ulusal ve uluslararası literatür de benzer nitelikte bir çalışmaya rastlanmamış olup bu yönüyle çalışmanın literatüre katkı yapması beklenmektedir. Çalışmadan elde edilen ampirik bulguların, uzun yıllardır Türkiye'nin başlıca problemlerinden biri olan işsizlikle mücadelede ve cinsiyet eşitsizliği konularında politika yapıcılara yol gösterici nitelikte olduğu düşünülmektedir.

3. Ampirik Yöntem ve Veri Seti

Analizde kullanılan değişkenlerin isimleri ve tanımları Tablo 1'de yer almaktadır. Bu değişkenlerden işsizlik oranı, erkek işsizlik oranı ve kadın işsizlik oranına ilişkin veri seti Uluslararası Çalışma Örgütü (ILO)'nden, faiz dışı kamu harcamaları ve enflasyon oranı veri seti Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB)'nin EVDS sisteminden, gayri safi yurtiçi hasıla veri seti Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK)'nden ve son olarak çalışan kişi başına üretim verimliliği veri seti Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın web sitesinden derlenmiştir. Değişkenlerin tamamı mevsimsellikten arındırılmış olup, GSYH verisi reel forma dönüştürülmüş (RGSYH) ve hem RGSYH hem de çalışan kişi başına üretim verimliliği verilerinin logaritması alınarak analize dahil edilmiştir. Analizde kamu hacmini temsilen faiz dışı kamu harcamalarının GSYH içindeki payı kullanılmış olup, 2009:Q1-2020:Q4 dönemi esas alınmıştır.

Tablo 1. Değişkenler ve Tanımı

Değişkenler	Tanım
TİO	Toplam İşsizlik Oranı
EİO	Erkek İşsizlik Oranı
KİO	Kadın İşsizlik Oranı
FDKH	Faiz Dışı Kamu Harcamalarının GSYH'ya Oranı
ENF	Enflasyon Oranı (Mevsimsellikten Arındırılmış Seri)
LRGSYH	Reel GSYH (Logaritmik Seri)
LVER	Çalışan Kişi Başına Üretim Verimliliği (Logaritmik Seri)

Çalışmada kamu harcamaları ile işsizlik arasındaki ilişkiyi ortaya koymak amacıyla her biri beş içsel değişkenden oluşan üç adet kısıtsız VAR modeli tahmin edilmiştir. Modeller;

VAR1: TİO FDKH ENF LRGSYH LVER

VAR2: EİO FDKH ENF LRGSYH LVER

VAR3: KİO FDKH ENF LRGSYH LVER

VAR1 modeli kamu harcamalarının toplam işsizlik oranına (TİO) etkisini, VAR2 modeli kamu harcamalarının erkek işsizlik oranına (EİO) etkisini ve VAR3 modeli kamu harcamalarının kadın işsizlik oranına (KİO) etkisini analiz etmektedir.

Çalışmada kullanılan değişkenlerin durağanlık sınaması için Dickey & Fuller (1981) tarafından geliştirilen ADF (Geliştirilmiş Dickey-Fuller) birim kök testinden ve Kwiatkowski, Phillips, Schmidt & Shin (1992) tarafından geliştirilen KPSS birim kök testinden faydalanılmıştır. ADF birim kök testinin sıfır hipotezi serinin durağan olmadığını yani birim kök içerdiğini sınarken KPSS testinin sıfır hipotezi serinin durağan olduğunu yani birim kök içermediğini sınamaktadır.

ADF birim kök testi sonuçlarına göre %1, %5, %10 anlamlılık düzeyinde tüm değişkenlerin sabitli düzeyde durağan olmadığı yani birim kök içerdiği, sabit ve trend içeren modelde TİO ve ENF değişkenlerinin %10 anlamlılık düzeyinde, FDKH ve LRGSYH değişkenlerinin %5, LVER'nın ise %1 'de durağan olduğu ve diğer değişkenlerin birinci farkı I(1) alınması halinde durağan hale geldiği tespit edilmiş ve sonuçlar Tablo 2'de verilmiştir.

Tablo 2. ADF Birim Kök Testi Sonuçları

DEĞİŞKENLER	SABİT		SABİT ve TREND		1.Fark	
	Gecikme	ADF Test İst.	Gecikme	ADF Test İst.	Gecikme	ADF Test İst.
TİO	1	-1.783	1	-3.291*	0	-4.509***
EİO	0	-1.607	0	-2.179	0	-5.929***
KİO	0	-0.901	1	-2.982	0	-5.407***
FDKH	1	-2.275	1	-4.037**	1	-7.457***
ENF	1	-2.395	1	-3.418*	0	-5.240***
LRGSYH	2	-1.751	0	-3.577**	1	-5.723***
LVER	2	-1.561	0	5.427***	1	-6.961***
Mac Kinnon Kritik Değerler						
%1	-3.581152		-4.170583		-3.581152	
%5	-2.926622		-3.510740		-2.926622	
%10	-2.601424		-3.185512		-2.601424	
Not: Maksimum gecikme uzunluğu 8 olarak dikkate alınmıştır. Gecikme sayısı Schwarz Bilgi Kriteri (SIC) tarafından seçilmiştir.						

Tablo 3'de yer alan KPSS birim kök testi sonuçlarına bakıldığında ENF ve KİO değişkenlerinin %1 'de TİO değişkeninin %5 ve EİO ve FDKH değişkenlerinin ise %10 anlamlılık düzeyinde sabitli düzeyde durağan olduğu, sabit ve trend içeren modelde ise TİO, EİO, KİO ve LRGSYH değişkenlerinin %1, ENF ve LVER değişkenlerinin %10 anlamlılık düzeyinde durağan olduğu görülmektedir.

Tablo 3. KPSS Birim Kök Testi Sonuçları

DEĞİŞKENLER	SABİT		SABİT ve TREND		1.Fark	
	Gecikme	KPSS Test İst.	Gecikme	KPSS Test İst	Gecikme	KPSS Test İst
TİO	5	0.383**	5	0.178*	4	0.306
EİO	5	0.257***	5	0.184*	3	0.335
KİO	5	0.636*	5	0.149*	3	0.160
FDKH	5	0.232***	5	0.203*	4	0.211
ENF	5	0.582*	4	0.101***	5	0.075
LRGSYH	5	0.887	5	0.181*	9	0.149
LVER	5	0.784	4	0.086***	24	0.312
Asimtotik Kritik Değerler						
%1	0.739000		0.216000		0.739000	
%5	0.463000		0.146000		0.463000	
%10	0.347000		0.119000		0.347000	
Not: Band genişliğinin saptanmasında Newey-West using Barrlett Kernell kullanılmıştır.						

ADF ve KPSS birim kök test sonuçlarını birlikte değerlendirdiğimizde tüm değişkenlerin ya trendde ya da sabitli düzeyde durağan oldukları görülmektedir. Bu nedenle analizde değişkenlerin düzey halleri kullanılmış olup ayrıca trend bileşeni modele dışsal değişken olarak eklenmiştir.

Sims (1980) tarafından geliştirilen VAR (Vector Autoregression) yöntemi kullanılarak tahmin edilecek olan denklemler aşağıdaki gibidir;

$$T\dot{I}O_t = \alpha_{10} + \sum_{j=1}^p \beta_{11j} T\dot{I}O_{t-j} + \sum_{j=1}^p \theta_{11j} FDKH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{11j} ENF_{t-j} + \sum_{j=1}^p \mu_{11j} LRGSYH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \lambda_{11j} LVER_{t-j} + \psi_{51} T + \varepsilon_{1t} \quad (1)$$

$$FDKH_t = \alpha_{20} + \sum_{j=1}^p \beta_{21j} T\dot{I}O_{t-j} + \sum_{j=1}^p \theta_{21j} FDKH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{21j} ENF_{t-j} + \sum_{j=1}^p \mu_{21j} LRGSYH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \lambda_{21j} LVER_{t-j} + \psi_{21} T + \varepsilon_{2t} \quad (2)$$

$$ENF_t = \alpha_{30} + \sum_{j=1}^p \beta_{31j} T\dot{I}O_{t-j} + \sum_{j=1}^p \theta_{31j} FDKH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{31j} ENF_{t-j} + \sum_{j=1}^p \mu_{31j} LRGSYH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \lambda_{31j} LVER_{t-j} + \psi_{31} T + \varepsilon_{3t} \quad (3)$$

$$LRGSYH_t = \alpha_{40} + \sum_{j=1}^p \beta_{41j} T\dot{I}O_{t-j} + \sum_{j=1}^p \theta_{41j} FDKH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{41j} ENF_{t-j} + \sum_{j=1}^p \mu_{41j} LRGSYH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \lambda_{41j} LVER_{t-j} + \psi_{41} T + \varepsilon_{4t} \quad (4)$$

$$LVER_t = \alpha_{50} + \sum_{j=1}^p \beta_{51j} T\dot{I}O_{t-j} + \sum_{j=1}^p \theta_{51j} FDKH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \delta_{51j} ENF_{t-j} + \sum_{j=1}^p \mu_{51j} LRGSYH_{t-j} + \sum_{j=1}^p \lambda_{51j} LVER_{t-j} + \psi_{51} T + \varepsilon_{5t} \quad (5)$$

Denklemlerde yer alan ϵ 'ler stokastik hata terimleridir ve bu hata terimleri ortalaması sıfır, varyansı sabit bağımsız özdeş dağılan rassal değişkenlerdir. T modele dışsal değişken olarak eklenen trend bileşeni ve denklemlerde yer alan "p" ler ise uygun gecikme uzunluğudur. VAR2(p) ve VAR3(p) modelleri de VAR1(p) modeline benzer şekilde oluşturulmuştur. VAR2(p) modelinde yukarıdaki 5 denklemde de yer alan TİO değişkeni yerine EİO ve VAR3(p) modelinde ise TİO yerine KİO değişkeni yer almıştır.

Üç VAR modelinde uygun gecikme uzunluklarının tespiti için LR (sequential modified LR test statistic), FPE (Final prediction error), AIC (Akaike information criterion), SC (Schwarz information criterion) ve HQ (Hannan-Quinn information criterion) bilgi kriterlerinden yararlanılmıştır. Maksimum gecikme uzunluğu analizde kullanılan verilerin çeyreklik olmasından ötürü 4 olarak belirlenmiştir. Tablo 4'de yer alan sonuçlara göre üç VAR modeli içinde tüm bilgi kriterlerinin işaret ettiği üzere uygun gecikme uzunluğu 1 seçilmiştir.

Tablo 4. Optimum Gecikme Uzunlukları

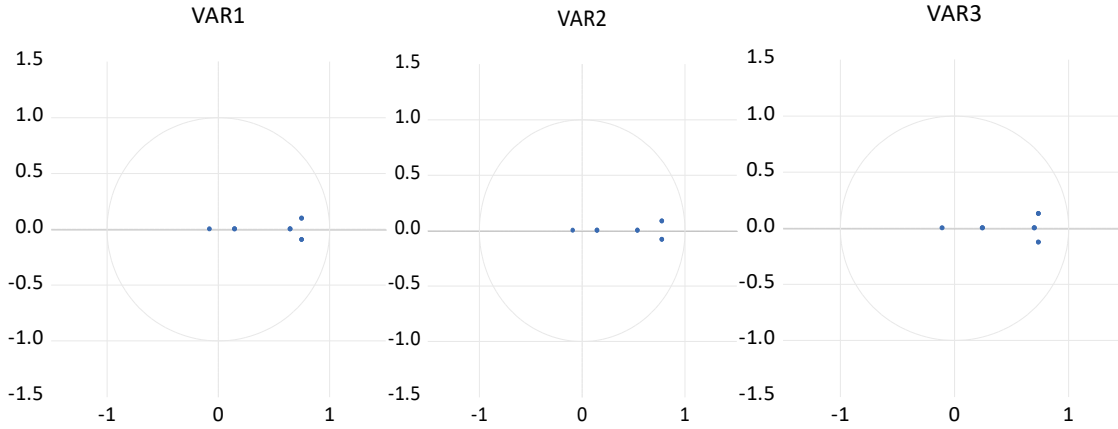
VAR1						
Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	178.1745	NA	3.30e-10	-7.644297	-7.238799	-7.493919
1	274.4465	161.9119*	1.31e-11*	-10.88393*	-9.464688*	-10.35761*
2	289.9804	22.59477	2.13e-11	-10.45365	-8.020667	-9.551384
3	310.9155	25.69307	2.95e-11	-10.26888	-6.822154	-8.990671
4	335.4894	24.57391	3.99e-11	-10.24952	-5.789043	-8.595358
VAR2						
Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	177.7006	NA	3.37e-10	-7.622756	-7.217258	-7.472378
1	268.4092	152.5553*	1.72e-11*	-10.60951*	-9.190268*	-10.08319*
2	281.8700	19.57937	3.08e-11	-10.08500	-7.652016	-9.182733
3	310.0553	34.59096	3.07e-11	-10.22978	-6.783055	-8.951571
4	339.0183	28.96308	3.39e-11	-10.40992	-5.949450	-8.755766
VAR3						
Lag	LogL	LR	FPE	AIC	SC	HQ
0	164.0399	NA	6.26e-10	-7.001815	-6.596317	-6.851437
1	251.4718	147.0444*	3.72e-11*	-9.839625*	-8.420383*	-9.313302*
2	271.7647	29.51707	4.88e-11	-9.625670	-7.192684	-8.723402
3	288.8303	20.94410	8.05e-11	-9.265014	-5.818284	-7.986800
4	310.5614	21.73114	1.24e-10	-9.116430	-4.655955	-7.462271

*Bilgi kriteri tarafından işaret edilen gecikme uzunluğunu ifade etmektedir.

Bu gecikme değerleri belirlenirken hata terimleri arasında otokorelasyon problemi olup olmadığı LM testi ile sınanmış olup, "otokorelasyon sorunu yoktur" şeklindeki H0 hipotezi üç VAR modelinde de reddedilmemiştir. Yani 1 gecikme uzunluğu ile tahmin edilen bu modellerde otokorelasyon problemi olmadığı tespit edilmiştir.

VAR modellerinde otoregresif karakteristik polinomunun ters kökleri birim çember içinde ise bu modellerin kararlı bir süreç izlediği ve durağanlık şartlarını karşıladığı kabul edilmektedir. Tahmin edilen VAR1, VAR2 ve VAR3 modellerinde otoregresif karakteristik polinomunun ters köklerinin birim çember içinde olduğu yani 3 modelinde istikrar koşullarını sağladığı şekil 1'de gösterilmektedir.

Şekil 1. AR Karakteristik Polinomun Ters Kökleri

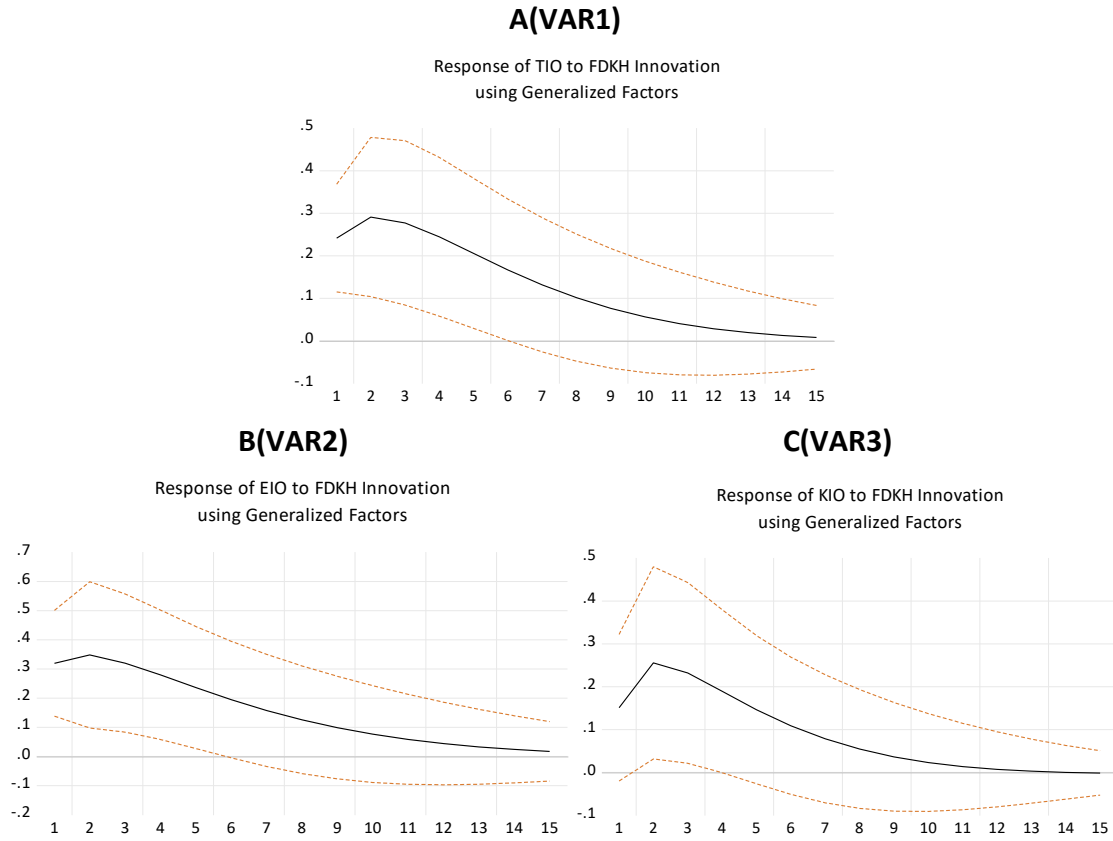


VAR analizinin asıl amacı Sims (1980) ve Sims, Stock & Watson (1990)'a göre parametre tahmininden ziyade ekonomik değişkenler arasındaki karşılıklı ilişkiyi incelemektir. VAR modellerindeki bireysel katsayıların yorumlanması genellikle zor olduğundan dolayı etki-tepki fonksiyonundan (IRF) ve hata öngörü varyans ayrıştırması (FEVD) olarak isimlendirilen tekniklerden yararlanır. Çalışmada Koop vd. (1996), Pesaran & Shin (1998) tarafından geliştirilen, değişkenlerin sıralamasından etkilenmeyen genelleştirilmiş etki tepki fonksiyonlarından (GIRF) yararlanılmıştır. Şekil 2'nin A, B ve C panelinde FDKH'ya verilen bir standart hatalık şok karşısında sırasıyla İÖ, EİÖ ve KİÖ' nun verdiği tepkiyi yani kamu harcamalarında meydana gelen bir şok karşısında işsizlik oranlarının davranışını gösteren etki-tepki fonksiyonları yer almaktadır.

Şekil 2'nin A panelinde kamu hacminde (FDKH) meydana gelen bir standart sapmalı şok toplam işsizlik oranı (TİÖ) üzerinde 6 dönem boyunca pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir etki yaratmaktadır. Bu etki ilk dönem 0.24 ikinci dönem 0.29 oranında iken ikinci dönemden sonra azalma eğilimine girmekte ve altıncı dönemden sonra istatistiksel olarak anlamlılığını yitirmektedir. Şeklin B panelinde kamu harcamalarında meydana gelen bir standart sapmalı şokun erkek işsizlik oranı (EİÖ) üzerindeki etkisi görülmektedir. Bu etki ilk dönem 0.32 oranında iken ikinci dönem 0.35'e yükselmiş, altıncı döneme kadar azalma eğilimine giren bu pozitif etki altıncı dönemden sonra istatistiksel olarak anlamlılığını kaybetmiştir. Şeklin C paneline bakıldığında kamu hacminde meydana gelen bir standart sapmalı şokun kadın işsizlik oranı (KİÖ) üzerinde yalnızca 2 dönem pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı etki yarattığı görülmektedir. Bu pozitif etkinin ulaştığı maksimum nokta ikinci dönemin orasında 0.26

iken üçüncü dönemde 0.23 oranına gerilemiş ve üçüncü dönemden sonra da istatistiksel olarak anlamlılığını yitirmiştir.

Şekil 2. VAR Genelleştirilmiş Etki-Tepki fonksiyonları



Özetle kamu harcamalarında meydana gelen pozitif bir şok toplam işsizlik ve erkek işsizlik oranını ilk altı dönem pozitif ve anlamlı etkilerken, kadın işsizlik oranını yalnızca iki dönem pozitif ve anlamlı bir şekilde etkilemiştir. Ayrıca erkek işsizlik oranının ulaştığı en yüksek pozitif tepki 0.35 iken kadın işsizlik oranı en yüksek 0.26 oranında bir tepki vermiştir. Yani kamu sektör hacminin genişlemesinin işsizlik oranını da beraberinde arttırdığını iddia eden Abrams eğrisi hipotezinin ele alınan analiz döneminde toplam işsizlik ve erkek işsizlik oranında geçerli olduğu görülürken kadın işsizlik oranında geçerli olmadığı ya da marjinal bir etkisi olduğu görülmektedir.

VAR analizinde değişkenler arasındaki ilişkiyi ortaya koyan yaklaşımlardan bir diğeri varyans ayrıştırmasıdır. Varyans ayrıştırması her bir değişkenin öngörü hata varyansının ne kadarının kendisinde, ne kadarının diğer değişkenlerde ki dışsal şoklardan kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Varyans ayrıştırmasında değişkenlerin sıralaması önem arz etmekte olup, çalışmada Lanne & Nyberg (2016) tarafından ileri sürülen ve modeldeki değişkenlerin sıralaması değişse de aynı sonuçları veren genelleştirilmiş öngörü hata varyans ayrıştırmasından (GFEVD) yararlanılmış ve sonuçlar Tablo 5'te verilmiştir.

Tablo 5. Varyans Ayrıştırması

		TİO'nun Varyans Ayrıştırması				
VAR1	Dönem	TİO	FDKH	ENF	LRGSYH	LVER
	1	55.44567	14.88029	1.264890	15.86793	12.54122
	2	52.01071	16.68398	4.264456	14.87400	12.16686
	3	49.94209	17.45956	7.322942	13.90756	11.36785
	4	48.40763	17.87382	10.18092	13.02716	10.51048
	5	47.16113	18.07459	12.67544	12.30846	9.780372
	6	46.14133	18.14500	14.73390	11.75663	9.223140
	7	45.32657	18.14018	16.34889	11.35343	8.830923
	8	44.69771	18.09777	17.55803	11.07200	8.574486
		EIO'nun Varyans Ayrıştırması				
VAR2	Dönem	EIO	FDKH	ENF	LRGSYH	LVER
	1	45.35042	10.58180	0.983251	23.69085	19.39367
	2	44.78555	12.57160	3.168225	21.88831	17.58631
	3	43.93672	13.48706	5.499553	20.74224	16.33442
	4	43.10132	14.04261	7.757636	19.80714	15.29130
	5	42.32585	14.37970	9.782822	19.05120	14.46044
	6	41.64304	14.57536	11.49616	18.45646	13.82898
	7	41.07022	14.67951	12.87677	18.00351	13.36999
	8	40.61024	14.72686	13.94337	17.66961	13.04993
		KIO'nun Varyans Ayrıştırması				
VAR3	Dönem	KIO	FDKH	ENF	LRGSYH	LVER
	1	91.60617	5.886248	0.124173	1.017591	1.365820
	2	79.89239	11.11585	1.243627	3.664155	4.083976
	3	74.54754	13.13086	3.440883	4.342848	4.537864
	4	71.40659	14.05644	5.958139	4.288381	4.290456
	5	69.16528	14.44369	8.319840	4.082116	3.989082
	6	67.46849	14.55695	10.27626	3.903010	3.795291
	7	66.20244	14.54160	11.75416	3.788759	3.713035
	8	65.29592	14.47827	12.79026	3.730386	3.705165

VAR1 modelinde 1. dönemde öngörü hata varyansının %55.44'ü toplam işsizlik oranının (TİO) kendisinde meydana gelen şoktan kaynaklanırken, %14.88'i kamu hacminde (FDKH), %1.26'sı enflasyon oranında (ENF), %15.86'sı reel gayri safi yurt içi hasılda ve %12.54'ü verimlilikte meydana gelen şoktan kaynaklanmaktadır. 8. dönemin sonunda işsizlik oranının öngörü hata varyansı %44.69'u kendisinde meydana gelen şoklar tarafından açıklanırken, %18,09 'u kamu hacminde meydana gelen şoklar tarafından açıklanmaktadır. Yani 8. dönemin sonunda işsizlik oranının öngörü hata varyansını kendisinden sonra en fazla açıklayan %18.09 oranı ile kamu hacmindeki şoklar olmuştur.

Benzer şekilde VAR2 modelinde bakıldığında 1. dönemde erkek işsizlik oranının öngörü hata varyansının %45.35'i kendisinde meydana gelen şoklar tarafından açıklanırken %10.58'i kamu hacminde, %0.98 enflasyonda, %23.69 reel gayri safi yurt

içi hasıllada ve %19.39'u verimlilikte meydana gelen şoklar tarafından açıklanmaktadır. 8. dönemin sonunda erkek işsizlik oranının öngörü hata varyansının %40.61'i kendisinde meydana gelen şoklar tarafından açıklanırken, %14,72'si kamu hacminde meydana gelen şoklar tarafından açıklanmaktadır.

VAR3 modelinde kadın işsizlik oranının (KIO) öngörü hata varyansının 1. dönemde %91.60'ı kendisinde meydana gelen şoklar tarafından açıklanırken %5.88'i kamu hacminde, %0.12'si enflasyonda, %1.01'i reel gayri safi yurt içi hasıllada ve %1.36'sı verimlilikte meydana gelen şoklar tarafından açıklanmaktadır. 8. dönemin sonunda kadın işsizlik oranının öngörü hata varyansı %65.29'u kendisinde meydana gelen şoklar tarafından açıklanırken, %14,47'si kamu hacminde meydana gelen şoklar tarafından açıklanmaktadır.

Sonuç olarak kadın işsizlik oranının başta kamu hacmi olmak üzere diğer değişkenlerden de erkek işsizlik oranına kıyasla daha az etkilendiği görülmektedir. Bu durum kadının çalışma hayatında erkeklere kıyasla daha geri kalması ile ilişkili olabileceği gibi kadının işteki statüsü de önemli bir husus olarak karşımıza çıkmaktadır.

TÜİK 2021 yılı rakamlarına göre 84 milyon 680 bin 273 kişi olan Türkiye nüfusunun yarısı (42 milyon 252 bin 172 kişi) kadınlardan oluşmaktadır. Türkiye'de son 10 yılın ortalamasına bakıldığında erkek istihdam oranının %70 seviyelerinde dalgalandığı görülürken bu oran kadınlarda %30'lara gerilemektedir. Rakamlardan anlaşılacağı üzere erkek istihdam oranı kadın istihdam oranının iki katından daha fazladır. Dolayısıyla Türkiye nüfusunun yarısını oluşturan kadınların istihdama katılımı oldukça geri kalmış durumdadır. Bununla birlikte istihdam edilen kadınların önemli bir kısmı (yaklaşık %25-%30) ücretsiz aile işçisi statüsünde istihdam edilirken erkeklerde bu oran %0.4 civarında seyretmektedir. Ücretsiz ve güvencesiz bir şekilde aile işçisi olarak çalışan kadınların büyük bir kısmı eğitim seviyesi düşük kişilerden oluşmaktadır. Dolayısıyla bu kişilerin işsizliği etkileyen faktörlerden etkilenmesi beklenmemektedir.

Çalışmanın bu kısmında erkek ve kadın işsizlik oranları temel, orta ve gelişmiş eğitim seviyesine göre ayrılıp tekrar analiz edilmiştir. Analizde yalnızca işsizlik oranı değişkenleri farklılaşmış olup bu değişkenlerin isimleri ve tanımları tablo 6'da yer almaktadır. Tabloda ki değişkenlerin tamamı ILO veri setinden derlenmiş ve mevsimsellikten arındırılmış haliyle analize dahil edilmiştir.

Tablo 6. Analiz Değişkenleri ve Tanımları

DEĞİŞKENLER	TANIM
KİTE	Temel eğitim seviyesindeki kadınların işsizlik oranı
EİTE	Temel eğitim seviyesindeki erkeklerin işsizlik oranı
KİOE	Orta eğitim seviyesindeki kadınların işsizlik oranı
EİOE	Orta eğitim seviyesindeki erkeklerin işsizlik oranı
KİGE	Gelişmiş eğitim seviyesindeki kadınların işsizlik oranı
EİGE	Gelişmiş eğitim seviyesindeki erkeklerin işsizlik oranı

Çalışmanın bu kısmında kamu hacmi ile eğitim seviyesine göre kadın ve erkek işsizlik oranları arasındaki ilişkiyi ortaya koymak amacıyla her biri beş içsel değişkenden oluşan 6 adet kısıtsız VAR modeli tahmin edilmiştir. Modeller;

MODEL1: KİTE FDKH ENF LRGSYH LVER

MODEL2: EİTE FDKH ENF LRGSYH LVER

MODEL3: KİOE FDKH ENF LRGSYH LVER

MODEL4: EİOE FDKH ENF LRGSYH LVER

MODEL5: KİGE FDKH ENF LRGSYH LVER

MODEL6: EİGE FDKH ENF LRGSYH LVER

Bu modellerde kullanılan eğitim seviyesine göre işsizlik oranı değişkenlerinin durağanlık sınavında KPSS birim kök testinden yararlanılmıştır. Tablo 7'de yer alan KPSS birim kök testi sonuçlarına göre KİTE, KİGE ve EİGE değişkenlerinin %1, EİTE, KİOE ve EİOE değişkenlerinin ise %10 anlamlılık düzeyinde sabitli düzeyde durağan olduğu, sabit ve trend içeren modelde ise EİTE, KİOE, EİOE ve EİGE değişkenlerinin %1, KİTE değişkenininin 5% ve KİGE değişkenininin %10 anlamlılık düzeyinde durağan olduğu görülmektedir.

Tablo 7. KPSS Birim Kök Testi

DEĞİŞKENLER	SABİT		SABİT ve TREND	
	Gecikme	KPSS Test İst.	Gecikme	KPSS Test İst
KİTE	5	0.646*	5	0.140**
EİTE	5	0.243***	5	0.176*
KİOE	5	0.241***	5	0.170*
EİOE	5	0.259***	5	0.192*
KİGE	5	0.678*	4	0.111***
EİGE	5	0.607*	5	0.190*
Asimtotik Kritik Değerler				
%1	0.739000		0.216000	
%5	0.463000		0.146000	
%10	0.347000		0.119000	
<i>Not: Band genişliğinin saptanmasında Newey-West using Barlett Kernell kullanılmıştır.</i>				

Değişkenlerin tamamının sabitli düzeyde ya da sabitli trendde durağan oldukları görülmektedir. Bu nedenle analizde değişkenlerin düzey halleri kullanılmış ve yine trend bileşeni modele dışsal değişken olarak dahil edilmiştir. Bu modellerin tamamında LR, FPE, AIC, SC ve HQ bilgi kriterleri gecikme uzunluğunu 1 olarak göstermiş ve 1 gecikme uzunluğu ile tahmin edilen modellerde otokorelasyon sorunu olmadığı tespit edilmiştir. Ayrıca otoregresif karakteristik polinomunun ters köklerinin birim çember içinde olduğu yani 6 modelinde istikrar koşullarını sağladığı saptanmış, yerden tasarruf etmek için rapor edilmemiştir.

Şekil 3. Etki-Tepki Fonksiyonları



Şekil 3’de Koop vd. (1996) ile Pesaran & Shin (1998) tarafından ileri sürülen genelleştirilmiş etki tepki fonksiyonları yer almaktadır. Şekil 4’ ün A panelinde kamu hacmine verilen bir standart sapmalılık şok karşısında kadınlarda sırasıyla temel (Model1), orta (Model3) ve gelişmiş (Model5) eğitim düzeyi işsizlik oranlarının verdiği tepkiyi gösteren genelleştirilmiş etki-tepki fonksiyonları yer almaktadır. Benzer şekilde Şekil B panelindeki etki-tepki fonksiyonları ise kamu hacmine verilen bir standart

sapmalık şok karşısında erkeklerde temel (Model 2), orta (Model 4) ve gelişmiş (Model 6) eğitim düzeyi işsizlik oranlarının verdiği tepkiyi göstermektedir.

Kamu hacminde (FDKH) meydana gelen bir standart sapmalık şok kadınların temel eğitim düzeyindeki (Model 1) işsizlik oranı üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etki yaratmadığı görülürken erkeklerin temel eğitim (Model 2) işsizlik oranı üzerinde birinci dönem 0.40 ikinci dönem ise 0.41'lik bir etki yaratmaktadır. Bu etkinin şiddeti ikinci dönemden sonra azalarak altıncı döneme kadar devam etmekte ve altıncı dönemin başından itibaren istatistiksel olarak anlamlılığını yitirmektedir. Kadın ve erkeklerde orta eğitim işsizlik oranının kamu hacminde ki bir şoka verdiği tepkiye bakılırsa kadın orta eğitim işsizlik oranının kamu hacmindeki şoka ikinci ve üçüncü dönem arası 0.40 oranında marjinal bir tepki verdiği ve diğer dönemlerin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı görülürken erkek orta eğitim işsizlik oranının kamu hacmindeki şoka ilk dönem 0.26, ikinci dönem 0.34 oranında bir tepki verdiği ve yedinci döneme kadar bu tepkinin azalarak devam ettiği yedinci dönemin sonuna doğru ise istatistiksel olarak anlamlılığını kaybettiği görülmektedir. Son olarak gelişmiş eğitim düzeyi işsizlik oranlarının kamu hacmindeki bir şoka verdiği tepkiye bakıldığında kadın gelişmiş eğitim işsizlik oranının anlamlı bir tepki vermediği erkeklerde ise bu tepkinin yalnızca birinci dönemde 0.22 oranında istatistiksel olarak anlamlı olduğu görülmektedir. Kısaca özetlemek gerekirse kamu hacminde meydana gelen bir standart sapmalık şokun kadınlarda temel ve gelişmiş eğitim düzeyinde ki işsizlik oranı üzerinde herhangi bir etkisinin olmadığı orta eğitim işsizlik oranında ise yalnızca 2 dönem marjinal bir etki yarattığı görülmektedir. Şeklin B paneline bakıldığında kamu hacminde meydana gelen bir standart sapmalık şokun erkeklerde temel ve orta eğitim düzeyinde ki işsizlik oranı üzerinde sırasıyla 5. ve 6. döneme kadar pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir etki yarattığı gelişmiş eğitim işsizlik oranı üzerinde ise ilk dönem pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı etki yarattığı görülmektedir. Yani kadınların tüm eğitim düzeylerinde kamu hacminden etkilenmediği ve dolayısıyla Abrams Eğrisi'nin geçerli olmadığı, erkeklerde ise temel ve orta eğitimde Abrams Eğrisi'nin geçerli olduğu ve gelişmiş eğitim düzeyinde ise yalnızca ilk dönem geçerli olduğu görülmektedir.

4. Sonuç

Kamu sektör hacmi ile işsizlik arasındaki pozitif ilişki Abrams eğrisi olarak nitelendirilmektedir. Literatürde Abrams eğrisinin geçerliliğini sınavan birçok çalışma mevcut iken bu çalışmanın literatürdeki diğer çalışmalardan farkı Abrams eğrisinin Türkiye için geçerliliğinin hem cinsiyete göre hem de cinsiyetin eğitim düzeyine göre ayırarak incelenmesidir. Çalışmada 2009:Q1-2020:Q4 dönemi baz alınıp, VAR modeline dayalı genelleştirilmiş etki-tepki fonksiyonları ve varyans ayrıştırması teknikleri kullanarak analiz yapılmıştır.

İlk analizin bulguları Abrams Eğrisi'nin ele alınan dönemde toplam işsizlik ile erkek işsizlik oranı için geçerli olduğu ancak kadın işsizlik oranında geçerli olmadığı ya da marjinal bir geçerliliğin söz konusu olduğu yönündedir. Diğer bir değişle kamu

sektör hacmindeki bir artıştan erkek işsizlik oranı etkilenirken kadın işsizlik oranı daha duyarsız kalmaktadır. Bunun nedeni hem kadınların işgücü piyasasında daha azınlıkta olması hem de çalışan kadınların ciddi bir kısmının ücretsiz aile işçisi statüsünde yer alması olarak nitelendirilebilir.

İkinci analizin bulguları ise kamu hacminin kadınlarda temel ve gelişmiş eğitim düzeyinde ki işsizlik oranı üzerinde herhangi bir etkisinin olmadığı orta eğitim işsizlik oranında ise yalnızca 2 dönem marjinal bir etki yarattığı, erkeklerde temel ve orta eğitim düzeyinde ki işsizlik oranı üzerinde daha büyük etki yaratırken gelişmiş eğitim işsizlik oranı üzerinde yalnızca 1 dönem etki yarattığı yönündedir. Temel eğitim düzeyindeki kadınların çoğunluğunun ücretsiz aile işçisi statüsünde istihdam edilmesi kamu harcamalarına duyarsızlığını olağan kılmaktadır. Bununla birlikte erkeklerde ücretsiz aile işçisi olarak çalışanların oranının düşük olması, erkeklerde temel eğitime sahip bireylerin ücretli veya maaşlı işlerde kadınlara kıyasla daha fazla yer aldığı anlamında gelmektedir. Dolayısıyla temel eğitim düzeyinde erkek işsizlik oranının kamu hacminden etkilenmesi ve kadın işsizlik oranının duyarsız olması beklentilerle uyumludur. Diğer yandan gelişmiş eğitim düzeyine sahip bireylerin genelde işten çıkarılması daha güç profesyonel, yönetsel veya idari işler yapan beyaz yakalı işçi oldukları düşünülürse, bu kişilerin kadın veya erkek fark etmeksizin kamu hacminden etkilenmesi beklenmez. Dolayısıyla analiz sonuçları beklentilerimizle uyumludur.

Kısaca çalışmanın bulguları kamu sektör hacminin işsizlik üzerinde yarattığı etkinin cinsiyetler ve bu cinsiyetlerin eğitim düzeyleri arasında farklılık gösterdiğini gözler önüne sermektedir. Bu bulgular ise Türkiye'nin uzun yıllardır süre gelen işsizlikle mücadele politikalarında cinsiyet ayrımının ve cinsiyetler arası eğitim düzeylerinin ne kadar önemli olduğunu ve politikalarda dikkate alınması gerektiğini göstermektedir. Bu yönüyle çalışma bulgularının işsizlikle mücadelede politika yapıcılara yol gösterici nitelikte olacağı beklenmektedir.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

Nagihan Aksoy ^{id} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 33.

Mehmet İvrendi ^{id} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Analizi ve Tartışma, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 33.

Fatma Türken ^{id} - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Analizi ve Tartışma, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 33.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Kaynakça

- Abrams, B. A. (1999). "The effect of government size on the unemployment rate". *Public Choice*, 99(3), 395-401.
- Altuntepe, N. (2009). "2008 Küresel Krizin Ülkelerin İstihdam Yapısı Üzerine Etkilerinin Dinamik Bir Analizi". *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 1(1), 129-145.
- Aslan, A., & Kula, F. (2010). "Kamu sektör büyüklüğü-işsizlik ilişkisi: Abrams eğrisi'nin Türkiye ekonomisi için testi". *Maliye Dergisi*, 159, 155-166.
- Afonso, A., Şen, H., & Kaya, A. (2018). Government size, unemployment, and inflation nexus in eight large emerging market economies. REM Working Paper, 038-2018.
- Aysu, A. & Dökmen, G. (2011). "An Investigation on the Relationship between Government Size and Unemployment Rate: Evidence from OECD Countries". *Sosyoekonomi*, 16(16), 179-190.
- Carpio, X.V.D. & Wagner, M. (2015). "The impact of Syrian refugees on the Turkish labor market". World Bank Policy Research Working Paper, (7402).
- Christopoulos, D. K., & Tsionas, E. G. (2002). "Unemployment and government size: Is there any credible causality?". *Applied Economics Letters*, 9(12), 797-800.
- Christopoulos, D. K., Loizides, J., & Tsionas, E. G. (2005). "The Abrams curve of government size and unemployment: evidence from panel data". *Applied Economics*, 37(10), 1193-1199.
- Çelik, O., & Erer, E. (2021). "The Role of Gender in the Government Expenditure and Unemployment Nexus: An Investigation at Regional Level for Turkey". *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 24(2), 112-128.
- Durkaya, M., & Ceylan, S. (2016). "İşsizliğin azaltılmasında kamu kesimi büyüklüğünün rolü". *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar*, (615), 23-40.
- Erdoğan, A., Erdoğan, S., & Erdaş, H. (2018). "Kamu büyüklüğünün Türkiye ekonomisine yönelik var analizi". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (55), 119-131.
- Erikli, S. (2021). "Covid-19'un Genç İşgücünde Yaratacağı Olası Tehlike: Yara İzi Mi? Kayıp Jenerasyon Mu?". *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (39), 380-404.
- Eser, A. G. B. Y., & Terzi, H. (2008). "Türkiye'de işsizlik sorunu ve Avrupa istihdam stratejisi". *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (30), 229-250.
- Feldmann, H. (2006). "Government size and unemployment: Evidence from industrial countries". *Public Choice*, 127(3), 443-459.
- Feldmann, H. (2009). "Government size and unemployment: Evidence from developing countries". *The Journal of Developing Areas*, 43(1), 315-330.
- Feldmann, H. (2010). "Government size and unemployment in developing countries". *Applied Economics Letters*, 17(3), 289-292.
- Güney, A. & Balkaya, E. (2018). "Kamu Harcamaları ve Ticari Açıklığın İşsizlik ve Genç İşsizliğe Etkisi". *Sinop Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 49-74.
- Holden, S. & Sparrman, V. (2018). "Do government purchases affect unemployment?". *The Scandinavian Journal of Economics*, 120(1), 124-158.

- Keyifli, N. & Akdede, S. H. (2017). "Devletin Hacmini Belirleyen Faktörler: Ampirik Bir Analiz". *International Journal of Public Finance*, 2(1), 81-92.
- Keyifli, N. & Akdede, S. H. (2020). "Politik Kutuplaşma ve Devletin Ekonomik Boyutu". *Sosyoekonomi*, 28(44), 319-335.
- Kilinc, E. C. (2021). "Covid-19 Salgını ve İşsizlik Oranları İlişkisi: OECD Ülkeleri Örneği". *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(24), 922-945.
- Lanne, M. & Nyberg, H. (2016). "Generalized forecast error variance decomposition for linear and nonlinear multivariate models". *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78(4), 595-603.
- Mahdavi, S. & Alanis, E. (2013). "Public expenditures and the unemployment rate in the American states: panel evidence". *Applied Economics*, 45(20), 2926-2937.
- Murat, G. & Aykaç, M. (2020). "Covid-19 ve Emek Piyasaları: Etkiler ve Muhtemel Yönelişler". *Trakya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(1), 91-122.
- Nepram, D., Singh, S. P. & Jaman, S. (2021). "The Effect of Government Expenditure on Unemployment in India: A State Level Analysis". *The Journal of Asian Finance, Economics and Business*, 8(3), 763-769.
- Özdemir, S., Ersöz, H.Y. & Sarıoğlu, İ. (2006). "İşsizlik Sorununun Çözümünde KOBİ'lerin Desteklenmesi", İstanbul Ticaret Odası, Yayın No: 2006-45, İstanbul.
- Özer, M. O. (2020). "Kamu Harcamaları ve İşsizlik Oranı Arasındaki İlişki: Abrams Eğrisinin Türkiye İçin Sınanması". *Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(20), 307-322.
- Şahin, M. & Özenç, Ç. (2007). "Kamu Harcamaları ile Makro Ekonomik Değişkenler Arasındaki Nedensellik İlişkileri". *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(2), 177-200.
- Şen, H. & Kaya, A. (2019). "Alternatif Göstergeler Bazında Türkiye'de Optimal Kamu Kesimi Büyüklüğünün Tahmini". *Bankacılar Dergisi*, 109, 49-81.
- Topal, M. H. & Günay, H. F. (2018). "Türkiye'de Abrams Eğrisi Hipotezinin Geçerliliği" In *5th International Congress on Political, Economic and Social Studies (ICPESS)*. Bildiriler Kitabı, (2), 284-305.
- Yürük, B. & Acaroğlu, H. (2021). "Türkiye'de Kamu Harcamaları ve İşsizlik Arasındaki İlişkinin Asimetrik Nedensellik Analizi". *Journal of Economy Culture and Society*, (63), 93-110.
- Wang, S. & Abrams, B. A. (2011). "The effect of government size on the steady-state unemployment rate: A dynamic perspective", University of Delaware, Department of Economics Working Paper Series, 12, 45.



Sağlık Harcamalarına Etki Eden Faktörlerin Belirlenmesi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Örneği

Ebru Karaş¹

RESEARCH ARTICLE
Araştırma Makalesi

MAKALE BİLGİSİ

Gönderme: 24.06.2022

Düzeltilme : 04.08.2022

Kabul : 04.09.2022

Yayın : 29.12.2022

iThenticate benzerlik oranı: %14

JEL Kodu:

I10, I15, C33

Anahtar Kelimeler:

Sağlık, Sağlık Harcamaları, Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler, Genel Regresyon Analizi

Ö Z

Çalışmada, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bazında sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin panel regresyon yöntemi aracılığıyla belirlenmesi amaçlanmaktadır. Bu amaç kapsamında temel varsayımların karşılandığı dirençli tahmincilerle regresyon tahmini yapılmıştır. Analiz sonucunda elde edilen bulgulara göre, ilgili faktörler gelişmiş ülkelerde teoride beklenenin tersi, gelişmekte olan ülkelerde ise teoride beklenen etkiyle uyumlu etki göstermektedir. Gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen gelir, doğumda beklenen yaşam süresi ve şehirleşme oranı en fazla etkiye sahipken, gelişmekte olan ülkelerde ise kişi başına düşen gelir ve doğumda beklenen yaşam süresi etkilidir. Ayrıca bulgulara göre, ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarından dolayı gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarında kamu ve özel sektör ayrımı belirli bir şekilde görülürken, gelişmekte olan ülkelerde ise net bir ayrımın olmadığı görülmektedir.

Citation: Karaş, E. (2022). "Sağlık Harcamalarına Etki Eden Faktörlerin Belirlenmesi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Örneği". *International Journal of Public Finance*, 7(2), 509-538.

<https://doi.org/10.30927/ijpf.1135323>

¹ Res. Assist. PhD., Uşak University, Department of Public Finance, Türkiye, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0625-3722>, ebru.cilli@usak.edu.tr

Determination of The Factors Affecting Health Expenditures: The Case of Developed and Developing Countries

ARTICLE INFO

Submitted : 24.06.2022
Revised : 04.08.2022
Accepted : 04.09.2022
Available : 29.12.2022

iThenticate similarity
score: 14%

JEL Codes:

I10, I15, C33

Keywords:

Health, Health
Expenditures,
Developed and
Developing Countries,
Panel Regression
Analysis

ABSTRACT

In the study, it is aimed to determine the factors affecting health expenditures on the basis of developed and developing countries by means of panel regression method. For this purpose, regression estimation was made with robust estimators in which the basic assumptions were met. According to the findings obtained as a result of the analysis, the relevant factors show the opposite effect of what is expected in theory in developed countries, while in developing countries they have an effect consistent with the expected effect in theory. In developed countries, per capita income, life expectancy at birth and urbanization rate have the greatest impact, while in developing countries per capita income and life expectancy at birth are influential. In addition, according to the findings, there is a clear distinction between the public and private sectors in health expenditures in developed countries, while there is no clear distinction in developing countries.

1. Giriş

Dünya Sağlık Örgütü (DSÖ) tarafından temel haklar içerisinde kabul edilen sağlık, beden, ruhen ve sosyal açıdan iyi olma hali olarak tanımlanmaktadır. İnsanların en önemli varlığı olan sağlığa yönelik hizmetler sadece bireysel değil aynı zamanda toplumsal olarak da oldukça önemlidir. Sağlık hizmetlerinin hem bireysel hem de toplumsal fayda açısından taşıdığı bu önem ve yeteri kadar üretilmediği takdirde ortaya çıkacak zararlar, bu hizmetlerin karma bir sistemde yani hem özel sektör hem de kamu kesimi tarafından sunulmasını zorunlu kılmaktadır. Sağlık hizmetleri pazarlanabildiği ve faydası bölünebildiği için özel mal olarak değerlendirilmekte ve piyasa tarafından sunulmaktadır. Ancak bu hizmetlerin sadece özel sektör tarafından sunulmasının birtakım sakıncaları söz konusu olabilmektedir. Bu sakıncalar dışsal fayda ve dışsal maliyet kavramı üzerinden açıklanmaktadır. Değindiği üzere sağlık hizmetleri bireysel bir faydanın yanı sıra toplumsal bir faydaya da sahiptir. Bu hizmetlerin sadece özel sektör tarafından sunulması, herkesin bu hizmetlerden yeterli düzeyde faydalanamamasına neden olmakta ve bireysel bazda ortaya çıkan olumsuzluklar dışsal maliyetten kaynaklı topluma yansımaktadır. Bu gibi nedenler sağlık hizmetlerinin özel sektörün yanında kamu kesimi tarafından da sunulmasını gerekli kılmaktadır.

Sağlık hizmetlerinin zamanında ve eksiksiz yerine getirilebilmesi ve herkesin istediği zaman istediği şekilde ulaşabilmesi için bu hizmetlere yönelik yapılan harcamalar büyük önem arz etmektedir. Sağlık harcamaları olarak nitelendirilen bu harcamalar, bireylerin ve toplumların sağlığının korunması, geliştirilmesi ve var olan hastalıkların tedavi edilmesini kapsamaktadır. Sağlık harcamaları ile bireylerin

sağlığında meydana gelen iyileşmeler aynı zamanda beşerî sermayeye de katkı sağlamakta ve ülkelerin kalkınma hızları bu durumdan olumlu etkilenmektedir

Türkiye’de vergisel teşvikler ile ilgili makalelere bakıldığında çoğunun teorik çerçevede konuyu ele aldığı görülmüştür. Ayrıca vergi teşviklerinin ilgili sektör veya konu üzerindeki etkilerini inceleyen ampirik çalışmaların azlığı dikkat çekmektedir. Bu çalışmada, otomotiv sektörüne sağlanan teşvik politikalarından hurda teşviki ve vergi indirimini teşvikinin satışlar üzerindeki etkisi incelenmiş ve ekonometrik bir model kurularak vergi teşviklerinin uygulandığı dönemler ile uygulanmayan dönemler karşılaştırılarak satış üzerindeki etkisi analiz edilmeye çalışılmıştır. Bu yönüyle çalışma, vergi teşvikleri literatüründeki nedensellik boşluğunu doldurmaya katkı sağlayacağı umulmaktadır.

Özellikle son yıllarda ülkelerin sağlık harcamalarındaki artış, bu harcamalar üzerinde etkili olan faktörlerin belirlenmesini önemli kılmıştır. Sağlık harcamalarında yaşanan artışlar ülkelerin sahip olduğu gelişmişlik düzeyine göre değişmekte, gelişmişlik düzeyi arttıkça sağlık harcamaları milli gelir içerisinde daha fazla paya sahip olmaktadır. Ayrıca ülkelerin sahip olduğu gelişmişlik düzeyi, özel veya kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içerisindeki payının, sağlık harcamalarında etkili olan faktörlerin değişmesine de neden olabilmektedir.

Buradan hareketle çalışmada, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin tespit edilmesi amaçlanmaktadır. Çalışmada 2000-2019 dönemleri arasında yıllık veriler kullanılarak panel regresyon analizinden faydalanılmıştır. Kişi başına düşen toplam sağlık harcamaları, kişi başına düşen özel sağlık harcamaları ve kişi başına düşen kamu sağlık harcamalarının bağımlı değişken olarak ele alındığı üç ayrı model kurulmuştur. Yaşlı nüfus, kişi başına düşen milli gelir, doğumda beklenen yaşam süresi, enflasyon, işsizlik ve şehirleşme ise modellere bağımsız değişkenler olarak dahil edilmiştir. Üç ayrı model, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bazında ayrı ayrı analiz edilmiştir. Böylelikle ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak sağlık harcamalarında en fazla etkili olan faktörlerin neler olduğu tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda çalışmanın literatüre önemli bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Çalışmada ilk olarak sağlık harcamaları ve sağlık harcamalarının belirleyicilerine ilişkin teorik bilgilere yer verilmektedir. Devamında konuya ilişkin literatürde yer alan seçilmiş ampirik çalışmalardan bahsedilmiştir. Çalışmada kullanılan ekonometrik yöntemle ilişkin bilgilere değinildikten sonra, elde edilen bulgular değerlendirilmiştir. Sonuç kısmında ise genel bir değerlendirme yapıldıktan sonra önerilerde bulunulmuştur.

2. Sağlık Harcamaları

Beşerî sermaye içerisinde yer alan sağlık, DSÖ tarafından “*sadece hastalık ve sakatlığın olmaması değil, aynı zamanda beden, zihnen ve sosyal açıdan tam bir iyilik hali*” şeklinde tanımlanmaktadır (DSÖ, 2020: 1). Sağlıklı olma hali, sadece bireyleri değil aynı zamanda onların ailelerini ve yaşadıkları toplumu da ilgilendiren bir durumdur.

Nitekim sağlıklı bir toplumunun temeli sağlıklı bireylerden oluşmaktadır (Alpugan, 1984: 133; Tıraş & Türkmen, 2020: 108-109). Bu nedenle bireylerin ve devamında toplumların sağlıklı olabilmesi için sağlık hizmetlerinin yeterli düzeyde üretimi önem arz etmektedir (Altay, 2007: 34). Ayrıca DSÖ de sağlığı temel insan hakları içerisinde değerlendirmekte ve sağlık hizmetlerine herkesin erişim sağlaması gerektiğine vurgu yapmaktadır (Altay, 2007: 35-36; Özdemir, 2020: 566).

Sağlık hizmetleri, bölünebilir ve fiyatlandırılabilir bir hizmet oldukları için hem özel hem de kamu kesimi tarafından üretilip sunulmaktadır. Aslında piyasa tarafından üretilen sağlık hizmetleri, toplumsal açıdan sağladığı dışsal fayda ve taşıdığı önem ile yeteri kadar üretilmemesi durumunda ortaya çıkacak toplumsal dışsal maliyet gibi nedenlerle, devlet tarafından da üretilmektedir (Altay, 2007: 35-36; Akdoğan, 2011: 47). Ayrıca sağlık hizmetlerinin sadece özel sektör tarafından sunulması durumunda, orta ve düşük gelir gruplarının sağlık hizmetlerine ulaşması noktasında üst gelir gruplarına nazaran daha dezavantajlı olması da devletin sağlık hizmeti üretmesinde diğer bir etkidir (Giray & Çimen, 2018: 146). Özetle sağlık hizmetlerinin ortaya çıkarmış olduğu dışsallıklar bu hizmetlerin kamu kesimi tarafından üretilip sunulmasının en temel nedenidir (Fuchs, 2005: 411). Bu hizmetlerin bedeline katılamayan bireyler, bu hizmetlerin faydasından dışlanmaktadır. Dışsallık olgusunu ortadan kaldırmak ve sağlık sistemlerinin temel hedefi olan gelirden bağımsız olarak herkese eşit erişimin sağlanmasının ancak kamu kesimi eliyle olabileceği kabul görmektedir (Yılmaz & Akdede, 2016: 87). Bu gibi nedenlerden dolayı günümüzde çoğu ülkenin sağlık sisteminde kamu kesiminin payı oldukça önem arz etmektedir. Özellikle 20'nci yüzyıldan itibaren ülke ekonomilerinde kalkınma ve refah odaklı yaklaşımların artması, devletlerin sağlık sektöründeki bu payını giderek arttırmasına da neden olmuştur (Self & Grabowski, 2003: 836).

Sağlık hizmetinin hem özel hem de kamu kesimi tarafından üretilip etkin bir şekilde sunulabilmesi, öncelikle bu hizmetin finansmanı için ulusal gelirden yeterli bir pay ayrılmasını gerektirmektedir. Ayrılan bu payın ise geniş kitleler yararına harcanması gerekmektedir. Sağlık hizmetlerinin sunumunu gerçekleştirmek için yapılan bu harcamalar sağlık harcamaları olarak nitelendirilmektedir (Arı, 2018: 1). Bu harcamalar, insan sağlığının korunması, geliştirilmesi ve hastalıkların tedavisi gibi unsurları kapsamaktadır. Sağlık harcamalarının yeterli düzeyde olması bireylerin yaşam kalitesini ve süresini olumlu olarak etkilemektedir (Şahin & Temelli, 2019: 948). Bir yandan insanların sağlık durumlarının iyileşmesini sağlayan sağlık harcamaları, diğer taraftan da beşerî sermayeye olan katkısından dolayı kalkınmanın hızlanmasını da sağlamaktadır (Tıraş & Türkmen, 2020: 108-109). Bu nedenle sağlık harcamaları hem sosyal hem de ekonomik iyileşmenin sağlanması noktasında ülkeler açısından önem arz etmektedir.

Hemen hemen tüm ülkelerde sağlık hizmetlerine yönelik gerçekleştirilen harcamalar, toplam harcamaların büyük bir bölümünü oluşturmakla birlikte, bu harcamaların boyutu özellikle ülkelerin sahip olduğu gelişmişlik düzeyine veya yürütülen kamu politikalarına göre farklılık gösterebilmektedir. Gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarının payı gelişmekte olan ülkelere nazaran daha fazladır. Ekonomik

gelişmişlik düzeyi yüksek ülkelerde, sağlık için tahsis edilen kaynaklar artmaktadır (Ağır & Tıraş, 2018: 644). Bununla birlikte sosyal devlet anlayışının benimsendiği ülkelerde de sağlık harcamalarına daha fazla pay ayrılmaktadır (Akar, 2014: 311-312). Bunun yanı sıra, ülkelerin gelişmişlik düzeyinden bağımsız olarak, tüm dünyada insanların daha kaliteli ve sağlıklı yaşamak istemesi sağlık harcamalarının artmasına neden olabilmektedir (Tıraş, 2013: 126). Ayrıca son yıllarda yaşanan yeni tip COVID-19 hastalığı, ülkelerin sağlık sistemlerinin ve sağlık harcamalarının ne kadar önemli olduğu konusunu da gündeme getirmiştir. Dünya Bankası tarafından yapılan sınıflandırma dikkate alınarak belirlenen gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere ait sağlık harcamalarına yönelik sayısal veriler Tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo 1. Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Sağlık Harcamalarının Ortalaması (2000-2019)

	Ülkeler	Toplam Sağlık Harcamalarının GSYH’ye Oranı (%)	Özel Sağlık Harcamalarının Toplam Sağlık Harcamalarına Oranı (%)	Kamu Sağlık Harcamalarının Toplam Sağlık Harcamalarına Oranı (%)
Gelişmiş Ülkeler	ABD	16,0	50,8	49,2
	Almanya	11,0	23,2	76,8
	Avustralya	8,8	29,8	70,2
	Danimarka	9,9	16,1	83,9
	Fransa	11,1	27,4	72,6
	Hollanda	10,0	33,2	66,8
	İngiltere	9,6	19,8	80,2
	İtalya	8,6	24,8	75,2
	Japonya	10,0	16,7	83,3
	Kanada	10,3	29,3	70,7
	İspanya	8,8	28,4	71,6
	İsveç	10,1	15,9	84,2
	İsviçre	10,6	68,2	31,8
	Portekiz	9,5	36,3	63,6
Gelişmekte Olan Ülkeler	Azerbaycan	3,3	65,6	33,4
	Bulgaristan	7,2	43,6	56,4
	Brezilya	8,6	57,0	42,9
	Çin	4,7	48,4	51,6
	Endonezya	2,8	63,6	35,3
	G. Afrika	8,7	43,8	52,1
	Hindistan	3,4	72,5	26,6
	Meksika	5,5	49,8	50,2
	Nijerya	3,5	74,2	15,9
	Romanya	5,1	21,3	78,6
	Rusya	5,1	39,5	60,5
	Sırbistan	8,7	39,0	60,3
	Tayland	3,6	28,0	71,8
	Türkiye	4,5	24,1	75,9
Ukrayna	7,0	49,7	49,4	

Kaynak: World Bank, (10.04.2022)

Tablo 1’de gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bazında toplam sağlık harcamalarının GSYH’ye oranına bakıldığında, veriler gelişmiş ülkelerde sağlık harcamalarının payının daha yüksek olduğuna dair bilgiyi destekler niteliktedir. Gelişmiş ülkeler arasında toplam sağlık harcamalarının GSYH’ye oranı ortalama olarak en yüksek olan ülke Amerika Birleşik Devletleri’dir. Yıllar itibarıyla en düşük ortalamaya sahip ülke ise İtalya’dır. Gelişmekte olan ülkeler bazında değerlendirildiğinde, GSYH içinde toplam sağlık harcamalarının en yüksek paya sahip olduğu ülkeler Güney Afrika ve Sırbistan’dır. En düşük paya sahip ülke ise Endonezya’dır.

Yukarıda değinildiği üzere sağlık hizmetleri hem kamu hem de özel sektör tarafından sunulmakta, bu nedenle de toplam sağlık harcamaları özel sağlık harcamaları ve kamu sağlık harcamaları olarak sınıflandırılmaktadır. Kamu ve özel sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içerisindeki payı sağlık sektöründe kamu ve özel sektörün ağırlığının belirlenmesinde etkili olmaktadır. Ülkelerin sahip olduğu gelişmişlik düzeyi toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu sağlık harcamaları ve özel sağlık harcamalarının payının değişmesinde de etkili olmaktadır. Günümüzde gelişmiş ülkelerde kamu kesiminin sağlıktaki payı özel sektöre göre daha fazladır (Yılmaz & Akdede, 2016: 87). Nitekim gelişmiş ülkeler kalkınmada belli bir düzeye sahip olan ülkeler olduğundan beşerî sermayenin bir parçası olan sağlık hizmetlerine yönelik kamu politikalarına daha fazla ağırlık verebilmektedir.

Tablo 1’de özel sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içerisindeki payına bakıldığında, gelişmiş ülkeler arasında en yüksek paya İsviçre ve Amerika Birleşik Devletleri sahipken, en düşük paya ise İsveç sahiptir. Gelişmekte olan ülkeler arasında özel sağlık harcamalarının en yüksek paya sahip olduğu ülkeler Nijerya ve Hindistan iken, en düşük paya sahip olan ülke Romanya’dır. Gelişmiş ülkeler arasında kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içerisindeki payına bakıldığında, sağlık hizmetlerinin finansmanının karşılanmasında devletin rolünün yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda yukarıda bahsedilen ifadenin sayısal göstergelerle doğrulanmasını sağlamaktadır. Gelişmiş ülkeler arasında toplam sağlık harcamaları içerisinde ortalama olarak kamu sağlık harcamasının payının yüksek olduğu ülkeler İsveç ve Danimarka iken, en düşük paya sahip olan ülke İsviçre’dir. Gelişmekte olan ülkeler açısından durum değerlendirildiğinde, toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu sağlık harcamalarının payının gelişmiş ülkelere nazaran daha düşük olduğu söylenebilir. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkeler içerisinde kamu sağlık harcamalarının payının en yüksek olduğu ülke Romanya iken, en düşük olduğu ülke ise Nijerya’dır.

Görüldüğü üzere ülkelerin sahip olduğu gelişmişlik düzeyi sağlık harcamalarının gerek GSYH’deki payının, gerekse toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu ve özel sağlık harcamalarının payının farklılaşmasına neden olmaktadır. Bu durumda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bazında sağlık harcamalarını belirleyen faktörlerin etki ve öneminin de farklılaşması söz konusu olabilmektedir.

2.1. Sağlık Harcamalarının Belirleyicileri

Dünya Bankası'ndan 2000-2019 yıllarına ilişkin elde edilen verilere göre sağlık harcamalarında meydana gelen artış eğilimi bu harcamalara etki eden faktörlerin belirlenmesinin önemini arttırmıştır. Sağlık harcamalarının belirleyicileri ülkelerin sahip olduğu kalkınma düzeyi, teknolojik gelişme, sosyo-kültürel yapı veya ekonomik yapılarına bağlı olarak değişiklik arz etmektedir. Literatürde sağlık harcamalarını etkileyen çok sayıda faktörden bahsedilmekte olup bu faktörler yedi grupta sınıflandırılabilir. Bunlar; kişi başına düşen gelir, eğitim seviyesi ve sağlık bilinci, sosyal değer yargıları, şehirleşme, teknolojik gelişmeler, yaşam süresi ve toplumsal düzeyde meydana gelen değişimlerdir (Özdemir, 2020: 568). Bu kapsamda sağlık harcamalarının belirleyicileri olarak çalışmada yer verilen faktörlere aşağıda değinilmiştir.

Kişi başına düşen gelir, toplam sağlık harcamalarının düzeyinde ülkeler arasındaki farklılıkları açıklama noktasında oldukça önemli bir değişkendir (Çalışkan, 2009: 121; Çalışkan, 2019: 22). Kişi başına düşen gelir ile sağlık harcamaları arasında aynı yönlü bir korelasyon söz konusudur (Çıraklı, 2019: 582). Kişilerin sahip olduğu gelir arttıkça yaşamları için gerekli olan mal ve hizmetlere olan talepleri de artmaktadır. Bu nedenle daha iyi bir yaşam sürmek isteyen bireylerde gelir arttıkça sağlık hizmetlerine olan talebin artışı beklenen bir durumdur (Tıraş & Türkmen, 2020: 113-114). Literatürde yer alan çoğu çalışmada kişi başına düşen gelir, sağlık harcamalarının temel belirleyicileri arasında yer almaktadır (Hansen & King 1996:129; Baltagi & Moscone, 2010; Furuoka vd. 2011; Özdemir 2020; Tıraş & Türkmen 2020).

Yaşlı nüfus, toplam sağlık harcamalarının artmasında en önemli faktörlerden biridir. Nüfus yaşlanmasıyla doğru orantılı olarak sağlık harcamalarının da artması beklenen bir durum olmakla birlikte, yaşlanma ve sağlık harcamaları arasındaki ilişkiye yönelik iki farklı senaryo söz konusudur. İyi senaryo, yaşlı nüfusunun toplam nüfus içerisindeki yüzdesel artışı, sağlıklı bir topluma sahip olmanın nedeni olarak görülmektedir. Bu tür ülkelerdeki insanlar sağlıklı olduğu için yüksek fiyatlı sağlık hizmetlerine olan talep daha düşüktür. Bu ülkelerde kısa vadede yaşam beklentisi artarsa sağlık harcamaları artmakta, yaşam beklentisinin uzun vadede artması durumunda sağlık harcamaları azalmaktadır. Kötü senaryo, yaşlı nüfusun diğer yaş gruplarına göre daha fazla sağlık kaynağı kullanmasıdır. Buna göre, yaşlı nüfus oranının yüksek olduğu bir ülkede sağlık harcamaları oldukça yüksektir (Samadi & Rad, 2013: 64). Literatürde yaşlı nüfusun belirleyici değişken olarak yer aldığı çalışmalar bulunmaktadır (Tıraş & Türkmen 2020; Wang 2009; Samadi & Rad 2013; Ecevit vd. 2018).

Doğumda beklenen yaşam, bir ülkenin ekonomik ve sosyal gelişimini değerlendirmek açısından önemli bir göstergedir. Nitekim ülkelerin ekonomik gelişme düzeyi, sosyal koşulları iyileştirerek yaşam süresinin artmasını sağlamaktadır (Balan & Jaba, 2011: 26). Bireylerin genel sağlığını ölçmek için kullanılan bu gösterge, yeni

doğanın ortalama yaşayacağı süreyi ifade etmekte olup, çoğu ülkede yaygın olarak kullanılan bir istatistiktir (Deshpande vd., 2014: 4). Doğumda yaşam beklentisi ile sağlık harcamaları arasında pozitif bir ilişki olması beklenmektedir. Yani doğumda beklenen yaşam süresi arttıkça sağlık harcamaları da artış göstermektedir. Literatürde doğumda yaşam beklentisi ve sağlık harcamaları arasındaki ilişkiyi ölçen çalışmalar bulunmaktadır (Özdemir 2020; Tıraş & Türkmen 2020).

Enflasyon, sağlık harcamalarının belirleyicileri arasında yer alan makroekonomik faktörlerden biridir (Karasoy & Demirtaş, 2018: 1920). Sağlık hizmetlerinden yararlanma bu gibi makroekonomik koşullara bağlı olarak değişiklik arz etmektedir (Pakdaman vd., 2019: 1-2). Bilindiği üzere enflasyon mal ve hizmet fiyatlarındaki genel sürekli artış olarak ifade edilmektedir. Bu nedenle enflasyon arttıkça bireylerin satın alma gücü azalmaktadır. Satın alma gücündeki azalma bireylerin kararlarının değişmesine neden olmakta ve çok acil olmayan sağlık hizmetlerine olan talep gerilemektedir. Bundan dolayı enflasyon arttıkça toplam sağlık harcamalarının azalması beklenmektedir (Taşkaya & Demirkıran, 2017: 128). Diğer taraftan enflasyonun artması durumunda sağlık harcamalarının görünüşte artması söz konusu olabilmektedir. Yani sağlık harcamalarında niceliksel olarak artış görülmezken, milli para biriminin satın alma gücünde meydana gelen azalma nedeniyle yapılan harcama tutarında artış meydana gelebilmektedir. Literatürde sağlık harcamalarının belirleyicisi olarak enflasyona yer veren çalışmalar da bulunmaktadır (Pakdaman vd. 2019; Çıraklı 2019; Yetim vd. 2020).

İşsizlik, sağlık harcamalarının belirleyicileri arasında yer alan bir diğer makroekonomik değişkendir. Genellikle ekonomik faaliyetlerde meydana gelen iyileşmeler, sağlık harcamalarını etkilemektedir. Gelirin artması sağlık hizmetlerinin finansmanını kolaylaştırdığı gibi işsizliğin azalması da özellikle istihdama dayalı sağlık sigortasının kaybını engellemekte ve sağlık hizmetlerine yönelik talebin karşılanmasında etkili olmaktadır. Bu nedenle işsizlik oranları azaldıkça insanların sağlık hizmetlerine olan talebi artmakta bu da sağlık harcamalarını arttırmaktadır (Çıraklı, 2019: 582). Aksi durumda işsizlik söz konusu olduğunda ekonomik gücünü kaybeden kişiler, her şeyden önce sağlık hizmetlerinden yeterince yararlanamamaktadır (Ecevit vd., 2020: 120). Literatürde işsizliğin belirleyici değişken olarak yer aldığı çalışmalar söz konusudur (Çıraklı 2019; Pakdaman vd. 2019; Özdemir 2020).

Şehirleşme, toplam sağlık harcamalarını etkileyen önemli faktörlerden biridir. Şehirleşme kırsal alanlara nazaran daha çok sağlığa erişim imkânı tanımaktadır (Moore vd., 2003: 269). Sağlık hizmetlerine olan ulaşımın kolaylaşması, imkân yetersizliğinden dolayı daha önce hastalıkları olmasına rağmen insanların talep edemediği sağlık hizmetlerine olan talebi arttırmaktadır (Altuntaş & Özyurt, 2020: 902). Bununla birlikte iyi sağlık hizmeti veren hastaneler ve diğer sağlık merkezleri şehirlerde bulunduğundan şehirde yaşayan insanlar sağlık hizmetlerinden daha fazla yararlanabilmektedir (Samadi & Rad, 2013: 64). Bu gibi nedenlerle şehirleşme sağlık harcamalarının artmasına neden

olmaktadır. Literatürde şehirleşme ve sağlık harcamaları arasındaki ilişki ölçen çalışmalar bulunmaktadır (Magazzino & Mele 2012; Wang 2009; Samadi & Rad 2013; Ecevit vd. 2018).

3. Seçilmiş Literatür

Literatürde sağlık harcamalarının belirleyicileri gerek ülke gerekse ülke grupları bazında incelenerek tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmaların genelinde sağlık harcamalarına etki eden faktörler içerisinde başta gelir olmak üzere, demografik değişkenler, ülkelerin sahip oldukları eğitim düzeyi, çevre kirliliği, makroekonomik göstergeler, şehirleşme gibi unsurlar yer almaktadır. Ayrıca literatürde yer alan çalışmalarda sağlık hizmetlerinin lüks bir maldan ziyade gereklilik olduğu da vurgulanmaktadır. Bu kapsamda yapılan çalışmalara ilişkin tarafımızca ulaşılan literatüre aşağıda yer verilmektedir.

Gerdtham vd. (1992) tarafından on dokuz OECD ülkesinde 1987 yılı için sağlık harcamalarının belirleyicilerinin neler olduğu incelenmiştir. Yapılan panel regresyon analizi kapsamında ilgili ülkelerde toplam gelir ve demografik faktörlerin sağlık harcamalarını etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Buna göre kişi başına düşen gelir, yaşlı nüfus ve hasta sayısı sağlık harcamaları üzerinde artırıcı etki yaratırken, şehirleşme ve kamusal finansman azaltıcı etki yaratmaktadır.

Hansen & King (1996) tarafından yapılan çalışmada yirmi OECD ülkesinde 1960-1987 döneminde sağlık harcamalarının belirleyicilerinin panel eşbütünleşme testi yardımıyla araştırılması amaçlanmıştır. Elde edilen bulgulara göre seçili OECD ülkelerinde yalnızca kişi başına düşen gelir ile sağlık harcamaları arasında uzun dönemli ilişki bulunduğu diğer faktörlerin sağlık harcamaları üzerinde etkili olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Matteo (2005) tarafından yapılan çalışmada Amerika için 1980-1998 dönemi, Kanada için 1975-2000 dönemi verilere ile yaş dağılımı, gelir ve zamanın etkisi değişkenleri kullanılarak kişi başına düşen sağlık harcamalarının belirleyicileri regresyon yöntemi ile test edilmeye çalışılmıştır. Yaşlanan nüfus dağılımları ve gelir, teknolojik değişimin kısmi bir temsilcisi olan zaman etkilerinin etkisi kontrol edildiğinde, ilgili değişkenlerin sağlık harcamalarının nispeten küçük bir bölümünü açıkladığı sonucuna varılmıştır. Çalışmada Amerika ve Kanada için kişi başına düşen gelir ile yaşlı nüfusun sağlık harcamaları üzerinde istatistikî olarak anlamlı ve pozitif etki yarattığı sonucuna ulaşılmıştır.

Rahman (2008) çalışmasında 1971-1991 dönemi için Hindistan'da kamu sağlık harcamalarını etkileyen faktörleri panel regresyon yönteminden faydalanarak tespit etmeyi amaçlamıştır. Elde edilen bulgular sağlık harcamalarının temel belirleyicilerinin kişi başına düşen reel gelir ile okuryazarlık oranının olduğunu gösterirken, 60 yaş üstü nüfusun oranı, birinci basamak sağlık ocağı başına düşen nüfus ve doktor başına düşen

kişi sayısının istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olmadığını göstermektedir. Kişi başına düşen reel gelir ve okuryazarlık oranı kişi başına düşen sağlık harcamaları üzerinde artırıcı etkiye sahiptir.

Wang (2009), Amerika'da eyaletler özelinde 1999-2003 dönemi için sağlık harcamalarının belirleyicilerini ağırlıklı panel regresyon yöntemi aracılığıyla araştırmayı amaçlamıştır. Çalışmada, kişi başına düşen gelir, sağlık harcamalarının göreceli fiyatları, sağlık sigortası olmayan nüfus, 17 yaş altı nüfus, 65 yaş üstü nüfus, kamu sağlık harcamaları, kadın istihdam oranı, şehirleşme, hastane yatak sayısı ve doktor sayısının sağlık harcamaları üzerindeki etkileri araştırılmıştır. Elde edilen bulgulara göre, kişi başına düşen gelir, sağlık harcamalarının göreceli fiyatları, 17 yaş altı nüfus, 65 yaş üstü nüfus, hastane yatak sayısı ve doktor sayısı sağlık harcamaları üzerinde artırıcı etki yaratırken, sağlık sigortası olmayan nüfus, kadın istihdam oranı ve şehirleşme ise azaltıcı etki yaratmaktadır. Kamu sağlık harcamaları ise istatistiksel olarak anlamlı bulunmamıştır.

Baltagi & Moscone (2010) tarafından yapılan çalışmada sağlık harcamaları ve gelir arasındaki uzun dönemli ilişki 1971-2004 dönemi için yirmi OECD ülkesi özelinde panel veri yöntemi ile analiz edilmiştir. Elde edilen bulgularda sağlık hizmetlerinin lüksten ziyade bir gereklilik olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Analiz sonucunda sağlık harcamalarının gelir esnekliğini daha önce tahmin edilen çalışmalara göre daha küçük bulunmuştur. Sağlık harcamaları üzerinde kişi başına düşen gelir ile genç nüfus oranının pozitif etki yarattığı sonucuna ulaşılmıştır, genç nüfusun sahip olduğu rolün önemli olduğu ifade edilmektedir.

Furuoka vd. (2011), 1995-2008 dönemleri için on iki Asya ülkesinde sağlık harcamalarının belirleyicilerin panel veri analizi kullanılarak tespit edilmeye çalışılmıştır. Kişi başına düşen gelir ve yaşlı nüfus değişkenleri sağlık harcamalarının üzerinde anlamlı ve pozitif bir etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Ke vd. (2011), gelişmekte olan yüz kırk üç ülke için 1995 ve 2008 arası yıllık verilerini kullanarak sağlık harcamalarının yörüngesini belirlemeyi amaçlamıştır. Panel veri yönteminden faydalanılarak yapılan analiz sonuçlarına göre tüm faktörler dikkate alındığında sağlık harcamalarının GSYH'den daha hızlı büyümediği tespit edilmiştir. Çalışmada düşük gelirli ülkelerde salgın hastalıklar toplam sağlık harcamalarını artırırken, yüksek gelirli ülkelerde azaltmaktadır. Kişilerin ödemiş olduğu sağlık ödemeleri ise düşük gelirli ülkelerde toplam sağlık harcamalarını azaltırken, yüksek gelirli ülkelerde artırmaktadır. Ayrıca milli gelir, kamu harcamaları ve yaşlı nüfus her iki ülke grubunda artırıcı etki yaratmaktadır.

Dhoro vd. (2011) tarafından yapılan çalışmada Zimbabve'de 1975-2005 dönemi yıllık zaman serisi verilerini kullanarak kamu sağlık harcamalarının belirleyicilerini ortaya konması amaçlanmıştır. Engle-Granger eşbütünleşme analizi sonucunda, kamu sağlık harcamalarının temel belirleyicilerinin kişi başına düşen reel GSYH, okuryazarlık

orani, enflasyon ve kişi başına düşen yabancı sağlık yardımı olduğu, nüfus ve yaşam beklentisinin istatistiksel olarak anlamlı olmadığı bulguları elde edilmiştir. İstatistiksel olarak anlamlı bulunan değişkenlerden kişi başına düşen reel GSYH, okuryazarlık ve kişi başına düşen yabancı sağlık yardımı kamu sağlık harcamaları üzerinde artırıcı etki yaratırken, enflasyonun azaltıcı etki yarattığı sonucuna ulaşılmıştır.

Magazzino & Mele (2012), İtalyan bölgelerinde sağlık harcamalarına etki eden faktörleri incelediği çalışmasında elde ettiği bulgulara göre, sağlık harcamalarının reel gayri safi gelir, işsizlik oranı, şehirleşme derecesi, eğitim düzeyi (en az ortaokul mezunu nüfusun yüzdesi) ve toplum hastanelerindeki yatak sayısından etkilendiğini tespit etmiştir. İstatistiksel olarak anlamlı bulunan faktörlerden eğitim düzeyi sağlık harcamalarını negatif etkilerken diğer faktörler pozitif etkilemektedir. Sağlık harcamalarının lüks bir maldan ziyade zorunluluk olduğu değerlendirilmesi yapılmıştır.

Samadi & Rad (2013) tarafından yapılan çalışmada Ekonomik İşbirliği Örgütü üyesi 10 ülkede 1995 ve 2009 dönemi için sağlık harcamalarının belirleyicileri panel veri yöntemi aracılığıyla araştırılmıştır. Elde edilen bulgulara göre kişi başına düşen sağlık harcamaları ile kişi başına düşen gelir, 15 yaş altı ve 65 yaş üstü nüfusun oranı, doktor sayısı ve şehirleşme arasında uzun dönemli bir ilişki olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Kişi başına düşen gelir, doktor sayısı ve şehirleşme oranının kişi başına düşen sağlık harcamaları üzerinde artırıcı, 15 yaş altı ile 65 yaş üstü nüfus ve özel sağlık harcamalarının azaltıcı etki yarattığı tespit edilmiştir.

Boachie vd. (2014) tarafından yapılan çalışmada Gana'da 1970-2008 döneminde kamu sağlık harcamalarının belirleyicileri FMOLS yöntemi kullanılarak incelenmiştir. GSYH, doğum oranları ve yaşam beklentisi kamu sağlık harcamalarını pozitif yönde etkilemektedir. Karbondioksit emisyonu, enflasyon ve şehirleşme değişkenlerinin kamu sağlık harcamalarında istatistiksel olarak anlamsız bir etkiye sahip olduğu sonucu elde edilmiştir.

Nghiem & Connely (2017) tarafından yapılan çalışmada 1975-2004 döneminde OECD ülkelerinde sağlık harcamalarının eğilimini ve belirleyicilerini panel veri yöntemiyle incelenmiştir. Elde edilen bulgulara göre, kişi başına düşen gelir, yaşlı nüfus, kalori tüketimi, işsizlik oranı ve kamu sağlık harcamaları toplam sağlık harcamaları üzerinde artırıcı etki yaratmaktadır. Ayrıca sağlık hizmetlerinin lüks bir maldan ziyade bir gereklilik olduğu ve sağlık harcamalarında itici gücün teknolojik ilerleme olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

İyidoğan vd. (2017) tarafından yapılan çalışmada seçilmiş OECD ülkelerinde 1965-2012 dönemi için yaşlanmanın kamu sağlık harcamaları üzerindeki etkisi ve bu kapsamda sağlık harcamalarının sebep olduğu mali yükün tespiti amaçlanmıştır. Vektör hata düzeltme modeline dayalı yapılan eşbütünleşme testi sonuçlarına göre, seçilen örneklem ülkelerden Japonya, İsveç ve ABD haricinde diğer ülkelerde yaşlı nüfusa yönelik yapılan sağlık harcamaları vergi yükünü arttıracığına yönelik bulgular tespit

edilmiştir. Ayrıca çalışmada, 40 yaş üstü nüfusun kamu sağlık harcamalarını artırdığı sonucuna ulaşılmıştır.

Ecevit vd. (2018) Türki Cumhuriyetlerinde sağlık harcamalarının belirleyicileri panel veri analizi kullanılarak analiz edilmiştir. 1995-2015 döneminin esas alındığı araştırmada elde edilen sonuçlara göre kişi başına düşen sağlık harcamalarının şehirleşme, 65 yaş üstü nüfus ve kişi başına reel gelir tarafından pozitif olarak etkilendiği tespit edilmiştir. Nedensellik bulgularına göre 65 yaş ve üstü nüfus, şehirleşme, kişi başına reel gelir ve hekim sayısı ile kişi başına düşen sağlık harcamaları arasında uzun dönemli çift yönlü nedensellik olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Tosun (2018) tarafından yapılan çalışmada Türkiye’de 1979-2016 dönemi verileri kullanılarak sağlık harcamalarının belirleyicileri zaman serisi yöntemiyle analiz edilmiştir. Türkiye’de kişi başına düşen gelir, kamu payı, yaşlı nüfus ve doğurganlık oranının sağlık harcamalarını artırıcı yönde etkileyen en önemli faktörler olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Giray & Çimen (2018) tarafından yapılan çalışmada 34 OECD ülkesi ve Türkiye’de 2000-2016 yılları arası veriler kullanılarak, sağlık harcamalarının düzeyini belirleyen etkenleri panel veri yönteminden faydalanarak analiz etmeyi amaçlamıştır. Bu kapsamda nüfus, sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı ve kişi başına düşen milli gelir değişkeni kişi başına düşen sağlık harcamalarını pozitif yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Modele kukla değişken olarak dahil edilen kriz değişkeninin ise kişi başına düşen sağlık harcamaları üzerinde negatif bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir.

Karasoy & Demirtaş (2018) panel veri analizinden faydalanarak 27 OECD ülkelerinde sağlık harcamalarının belirleyicileri araştırmıştır. Özellikle çevre kirliliği ve yönetişimin etkilerinin incelendiği çalışmada gelir, ortalama yaşam beklentisi, bağımlı nüfus oranı, yönetişim indeksindeki iyileşmelerin sağlık harcamalarını pozitif yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır.

Çıraklı (2019), 1974-2015 dönemi için Türkiye’de makroekonomik faktörler ile Sağlık Bakanlığı bütçesi ve sağlık harcamaları arasındaki ilişkiyi ARDL sınır testinden faydalanarak incelemiştir. Analiz kapsamında reel GSYH’deki artışın kamu sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içerisindeki payını arttırdığını, enflasyon ve işsizliğin kamu sağlık harcamaları üzerinde önemli bir etkiye sahip olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca hem reel GSYH hem de enflasyondaki artış özel sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payını azaltıcı etkiye sahip olduğu, işsizliğin ise istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olmadığı sonucuna varılmıştır. Toplam sağlık harcamaları açısından ise enflasyon ve işsizliğin anlamlı bir etkiye sahip olmadığı, reel GSYH’nin ise arttırıcı bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir.

Öztürk & Küsmez (2019), 1995-2014 dönemi için BRICS-T ülkeleri için sağlık harcamalarının belirleyicilerini panel vektör otoregresif (VAR) yöntemiyle analiz etmiştir. Toplam sağlık harcamalarının yaşlanan nüfus ve kadın ölüm oranlarından

negatif, gayri safi yurtiçi hasılayı ve erkek ölüm oranlarından pozitif yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Nedensellik testi sonuçlarına göre ise çalışmada yer alan bağımsız değişkenler ile sağlık harcamaları arasında çift taraflı nedenselliğin olduğu tespit edilmiştir.

Pakdaman vd. (2019), 1995-2014 dönemi verilerini kullanarak İran'da makroekonomik göstergelerin sağlık harcamaları üzerindeki etkisini belirlemeyi amaçlamıştır. VAR yöntemi ve Granger nedensellik analizi kullanılan çalışmada elde edilen bulgulara göre, sağlık harcamalarının gayri safi yurtiçi hasıla, gayri safi milli üretim, milli gelir ve milli tüketim ile pozitif bir ikili ilişkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Ayrıca sağlık harcamalarının likidite oranı ve enflasyon oranı ile ikili negatif bir ilişkiye, bütçe harcamalarının tek taraflı negatif bir ilişkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Diğer taraftan nüfus oranı ile sağlık harcamaları arasında tek taraflı bir pozitif ilişki olduğu sonucu elde edilmiştir. İşsizlik oranı ile sağlık harcamaları arasında ise istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.

Şahin & Temelli (2019), 18 OECD ülkesi için 2000-2015 dönemi için kişi başına reel gelir, 65 yaş ve üstü nüfus, doğumda yaşam beklentisi, kaba doğum oranı ve nüfusun kişi başına sağlık harcamaları üzerindeki etkisini panel veri yöntemini kullanarak araştırmaktadır. Elde edilen bulgulara göre, doğumda yaşam beklentisi, kişi başına gelir, 65 yaş ve üstü nüfus ve kaba doğum oranının sağlık harcamaları üzerinde pozitif etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir.

Flores vd. (2020), on altı Latin Amerika ülkesinde 2005-2015 yılları arasındaki veriler kullanılarak sağlık harcamalarının artışını açıklamada etkili olan faktörlerin rolünün belirlenmesi amaçlanmıştır. Panel veri analizi kullanılan çalışmada 65 ve üstü yaşının sağlık harcamaları üzerinde en fazla açıklayıcı güce sahip olan faktör olduğu tespit edilmiştir.

Özdemir (2020) tarafından yapılan çalışmada OECD ülkelerinin 2016 yılına ait verileri kullanılarak yatay kesit analizi yoluyla sağlık harcamalarının GSYH içindeki payını ve kişi başına düşen sağlık harcamalarını etkileyen faktörlerin belirlenmesi amaçlanmıştır. Elde edilen bulgulara göre, OECD ülkelerinde sağlık harcamalarının GSYH içindeki payı üzerinde ölüm oranları, doğumda beklenen yaşam süresi ve GSYH'nin artırıcı etki yarattığı sonucuna ulaşılmıştır. Aynı zamanda kişi başına düşen sağlık harcamalarının doğumda beklenen yaşam süresi ve GSYH'den pozitif yönde, işsizlik oranı, cepten ödenen sağlık harcamaları ve enflasyondan negatif yönde etkilediği sonucuna da ulaşılmıştır.

Tıraş & Türkmen (2020), 1995-2018 yılları arasında 19 Avrupa Birliği (AB) ülkesi ve Türkiye örneğinde panel veri analizini kullanarak yapmış oldukları çalışmada sağlık harcamalarına etki eden faktörleri tespit etmeyi amaçlamıştır. Panel eşbütünleşme testine göre 19 AB ülkesi ve Türkiye'de kişi başına gelirin sağlık harcamaları üzerinde istatistiksel olarak anlamlı pozitif bir etkiye sahip olduğu, ancak

65 yaş ve üstü nüfusun, doğu'da yaşam beklentisinin ve karbondioksit emisyonunun, katsayılarının istatistiksel olarak anlamlı olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte örnekleme dahil ülkelerde bahsi geçen değişkenler ile sağlık harcamaları arasında uzun dönemli bir eşbütünlük ilişkisinin olduğu bulunmuştur.

Karaman vd. (2020), OECD ülkelerinde seçilen sağlık harcamaları göstergelerinin sağlık harcamaları üzerindeki etkisini çoklu regresyon yöntemiyle ortaya koymayı amaçlamıştır. Elde edilen bulgulara göre sağlık harcamalarının anne ve bebek ölümlerinden negatif, doğumda beklenen yaşam süresinden pozitif etkilendiği sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte özel sağlık harcamalarının kişi başına düşen özel sağlık harcamalarının, kişinin kendi bildirdiği sağlığının önemli bir belirleyicisi olduğu tespit edilmiştir.

Yetim vd. (2020), OECD ülkelerinde 2000-2017 döneminde sağlık harcamalarını etkileyen faktörleri tespit etmeyi amaçladıkları çalışmada panel veri yönteminden faydalanılmıştır. Elde edilen bulgulara göre sağlık harcamalarını etkileyen en önemli faktörlerin gelir ve eğitim düzeyi olduğu, gelir ve eğitim düzeyinin sağlık harcamalarını pozitif etkilediği bununla birlikte enflasyonun sağlık harcamalarını negatif etkilediği sonucuna varılmıştır. Ayrıca işsizlik ve bağımlılık oranının sağlık harcamaları üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olmadığı sonuçları tespit edilmiştir.

Yukarıda bahsedilen çalışmalarda genellikle OECD ülkeleri veya tek ülke örnekleri üzerinde sağlık harcamalarına etki eden faktörler araştırılmıştır. İncelenen literatürde ülkelerin gelişmişlik seviyelerine göre bir gruplama yapıp sağlık harcamalarının belirleyicilerinin incelendiği çalışma sayısı oldukça azdır. Bu kapsamda yapılan çalışma literatürde yer alan diğer çalışmalardan farklılaşmakta ve elde edilen sonuçlar gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin kıyaslanmasına veya hangi faktörlere önem verilmesi gerektiği noktasında çıkarımlara imkan sağlayabilmektedir. Bu haliyle çalışmanın konuya ilişkin literatüre önemli düzeyde katkı sağlaması beklenmektedir.

4. Yöntem

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin tespitinin amaçlandığı çalışmada panel veri yönteminden faydalanılmıştır. Bu doğrultuda ilk olarak değişkenlere ilişkin yatay kesit bağımlılığının varlığına bakılmış olup, ardından serilerin durağanlığı Peseran (2007) tarafından geliştirilen CADF birim kök testiyle sınanmıştır. Devamında klasik yöntem olan havuzlanmış en küçük kareler (HEKK) yöntemi ile panel regresyon yöntemi olan rassal etkiler yöntemi arasında hangi yöntemle tahminin daha uygun olacağını tespit edilmesi amacıyla Breusch Pagan (1980) testi ve F testi uygulanmıştır. Ardından sabit etkiler modeli ile rassal etkiler modeli arasında tercihin belirlenmesi için Hausman (1978) testi yapılmıştır. Sonrasında tahmin edilen katsayıların tutarlı olabilmesi amacıyla temel varsayım

testleri olan otokorelasyon ve değişen varyans testleri uygulanmıştır. Elde edilen bulgulardan hareketle hem otokorelasyon hem de değişen varyans sorununa karşı daha dirençli tahmin yöntemi olan Beck ve Katz (1995) Panel Düzeltilmiş Standart Hata Tahmincisi ile modeller tahmin edilmiştir.

4.1. Veri Seti ve Modeller

Çalışmada gelişmiş 14 ülke ve gelişmekte olan 15 ülke bazında 2000-2019 dönemi arasında sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin araştırılması amaçlanmaktadır. Ele alınan ülkeler Dünya Bankası tarafından yapılan ülke sınıflandırmasından hareketle seçilmiştir (World Bank Country & Lending Groups, 2022). Çalışmanın amacı doğrultusunda, kişi başına düşen toplam sağlık harcamaları (KBDTSH), kişi başına düşen özel sağlık harcamaları (KBDOSH), kişi başına düşen kamu sağlık harcamaları (KBDKSH), kişi başına düşen milli gelir (KBDMG), yaşlı nüfus (NUF), doğumda beklenen yaşam (DBY), işsizlik (ISZ), enflasyon (ENF) ve şehirleşme (SEH) değişkenleri kullanılmıştır. Literatürde çalışmada kullanılan değişkenler dışında sağlık harcamalarına etki eden çok sayıda değişkene yer verilmektedir. Çalışma kapsamında ele alınan bu değişkenler belirlenirken öncelikle Özdemir (2020) de yer alan yedili kategori ve devamında ampirik literatürde yer alan çalışmalar dikkate alınmıştır. Değişkenlere ilişkin 2000-2019 dönemine ait yıllık verilere Dünya Bankası veri tabanından ulaşılmıştır.

Çalışma kapsamında üç ayrı model oluşturulmuştur. Model 1’de kişi başına düşen toplam sağlık harcamaları, Model 2’de kişi başına düşen özel sağlık harcamaları ve Model 3’te kişi başına düşen kamu sağlık harcamaları bağımlı değişken olarak alınmıştır. Oluşturulan modellere ilişkin denklemler aşağıda yer almaktadır.

$$\text{Model 1: } KBDTSH_{it} = \beta_0 + \beta_1 KBDMG_{it} + \beta_2 NUF_{it} + \beta_3 DBY_{it} + \beta_4 ISZ_{it} + \beta_5 ENF_{it} + \beta_6 SEH_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{Model 2: } KBDOSH_{it} = \beta_0 + \beta_1 KBDMG_{it} + \beta_2 NUF_{it} + \beta_3 DBY_{it} + \beta_4 ISZ_{it} + \beta_5 ENF_{it} + \beta_6 SEH_{it} + \varepsilon_{it}$$

$$\text{Model 3: } KBDKSH_{it} = \beta_0 + \beta_1 KBDMG_{it} + \beta_2 NUF_{it} + \beta_3 DBY_{it} + \beta_4 ISZ_{it} + \beta_5 ENF_{it} + \beta_6 SEH_{it} + \varepsilon_{it}$$

Oluşturulan denklemlerde *i* yatay kesit birimlerini (14 gelişmiş ülke ve 15 gelişmekte olan ülkenin yer aldığı 29 ülke), *t* ise zaman boyutunu (2000-2019) ifade etmektedir. Modellerde yer alan değişkenler logaritmaları alınarak analize dahil edilmiştir. Çalışmada kullanılan modeller gelişmiş ülke ve gelişmekte olan ülke grupları bazında ayrı ayrı tahmin edilmiştir. Böylelikle seçilen gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerde sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin belirlenmesi ve kıyaslanması hedeflenmiştir.

5. Ampirik Bulgular

Panel veri analizlerinde ilk olarak panelde yer alan veriler arasında yatay kesit bağımlılığının var olup olmadığı araştırılmalıdır. Özellikle globalleşme süreci ülkeleri birbirine bağımlılığı hale getirmiş ve bir ülkede meydana gelen şoklar diğer ülkeler üzerinde etkili olmaya başlamıştır. Yatay kesitler arasında bağımlılık olup olmadığı belirlemek için Breusch & Pagan (1980) tarafından geliştirilen Lagrange Multiplier (LM) testi, Peseran (2004) tarafından geliştirilen Cross Section Dependent (CD) ve CD_{LM} testi ve Peseran vd. (2008) tarafından geliştirilen Bias-Adjusted Cross Sectionally Dependence Lagrange Multiplier (LM_{adj}) testi kullanılmaktadır. Zaman boyutunun (T) yatay kesit boyutundan (N) büyük olduğu durumlarda LM ve CD_{LM} , LM_{adj} testleri dikkate alınarak değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu testler için sıfır hipotezi yatay kesit bağımlılığı yoktur, alternatif hipotez ise yatay kesit bağımlılığı vardır şeklinde kurulmaktadır (Koçbulut & Altıntaş, 2016: 152-153). Buna göre yatay kesit bağımlılığına ilişkin test sonuçlarına Tablo 2’de yer verilmektedir.

Tablo 2. Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları

Değişken	Gelişmiş Ülkeler				Gelişmekte Olan Ülkeler			
	LM	CD_{LM}	CD	LM_{adj}	LM	CD_{LM}	CD	LM_{adj}
ENF	158.359 (0.000*)	4.993 (0.000*)	-1.847 (0.032**)	4.948 (0.000*)	161.827 (0.000*)	3.921 (0.000*)	-1.398 (0.081***)	2.630 (0.004*)
KBDMG	526.911 (0.000*)	32.312 (0.000*)	-0.364 (0.358)	6.027 (0.000*)	196.398 (0.000*)	6.307 (0.000*)	-2.317 (0.010*)	5.856 (0.000*)
KBDKSH	248.495 (0.000*)	11.674 (0.000*)	-0.843 (0.200)	11.649 (0.000*)	172.990 (0.000*)	4.692 (0.000*)	-1.244 (0.107)	8.223 (0.000*)
DYB	189.092 (0.000*)	7.271 (0.000*)	-2.265 (0.012**)	3.294 (0.000*)	254.885 (0.000*)	10.343 (0.000*)	1.836 (0.033**)	9.725 (0.000*)
KBDOSH	182.075 (0.000*)	6.751 (0.000*)	-2.147 (0.016**)	6.336 (0.000*)	179.228 (0.000*)	5.122 (0.000*)	-2.085 (0.019**)	8.233 (0.000*)
SEH	190.138 (0.000)	7.349 (0.000*)	0.437 (0.331)	14.393 (0.000*)	234.646 (0.000*)	8.946 (0.000*)	4.875 (0.000*)	3.049 (0.001*)
KBDTSH	276.722 (0.000*)	13.767 (0.000*)	-0.295 (0.384)	6.464 (0.000*)	163.178 (0.000*)	4.015 (0.000*)	-1.664 (0.048**)	7.932 (0.000*)
ISZ	145.726 (0.000*)	4.057 (0.000*)	-2.218 (0.013**)	3.671 (0.000*)	208.467 (0.000*)	7.140 (0.000*)	0.462 (0.322)	11.627 (0.000*)
NUF	186.861 (0.000*)	7.106 (0.000*)	-1.041 (0.149)	1.812 (0.035**)	246.216 (0.000*)	9.745 (0.000*)	-1.354 (0.088***)	22.865 (0.000*)

Not: *, ** ve *** sırasıyla %1, %5 ve %10 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 2’ye göre hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler bazında değişkenlere ilişkin olasılık değeri 0,05’ten küçük olduğu için tüm serilerde yatay kesit bağımlılığının olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışma kapsamında uygulanacak panel veri analizinde önemli olan bir diğer husus serilerin durağan olup olmadığının araştırılmasıdır. Durağan olmayan serilerle yapılan tahminler sapmalı ve tutarsız olabilmektedir. Aynı zamanda, aynı dereceden

durağan olmayan serilerle yapılan tahminler sahte regresyona neden olabilmektedir. Bu nedenle birim kök testleri aracılığıyla serilerin durağanlığının sınanması panel veri analizleri açısından önem arz etmektedir (Tatoğlu, 2013: 199). Panel veri analizlerinde birim kök testleri birinci nesil ve ikinci nesil birim kök testleri olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Seriler arasında yatay kesit bağımlılığının olup olmaması panel birim kök testlerinden hangisinin kullanılması gerektiği noktasında da yol göstermektedir. Yatay kesit bağımlılığı söz konusu olduğu durumlarda serilerin durağanlığı ikinci nesil birim kök testleri ile sınanmaktadır. Bu kapsamda çalışmada ikinci nesil birim kök testlerinden biri olan CADF birim kök testinden faydalanılmıştır. Peseran (2007) tarafından geliştirilen CADF birim kök testinde sıfır hipotezi serilerin durağan olmadığı, alternatif hipotez ise serilerin durağan olduğu şeklinde oluşturulmaktadır. Tablo 3'te çalışmaya ilişkin CADF birim kök testi sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 3. Birim Kök Testi Sonuçları

		I(0)			I(1)		
		t-bar	z[t-bar]	Ola. Değ.	t-bar	z[t-bar]	Ola. Değ.
KBDKSH	Sabitli	-2,050	-1,139	0,127	-3,090	-5,087	0,000*
	Sabitli ve Trendli	-1,995	1,103	0,865	-3,260	-3,794	0,000*
KBDOSH	Sabitli	-2,062	-1,184	0,118	-2,864	-4,231	0,000*
	Sabitli ve Trendli	-2,546	-1,029	0,152	-3,014	-2,844	0,002*
KBDTSH	Sabitli	-1,748	0,006	0,502	-3,026	-4,843	0,000*
	Sabitli ve Trendli	-2,025	0,988	0,838	-3,188	-3,517	0,000*
YAS	Sabitli	-1,692	0,222	0,588	-2,238	-1,853	0,032**
	Sabitli ve Trendli	-2,142	0,533	0,703	-2,826	-2,116	0,017**
ENF	Sabitli	-2,100	-1,328	0,092	-2,278	-2,005	0,022**
	Sabitli ve Trendli	-2,425	-0,561	0,288	-3,467	-4,598	0,000*
DBY	Sabitli	-1,058	2,628	0,996	-2,518	-2,918	0,002*
	Sabitli ve Trendli	-1,622	2,549	0,995	-3,844	-6,056	0,000*
KBDMG	Sabitli	-2,006	-0,971	0,166	-2,719	-3,679	0,000*
	Sabitli ve Trendli	-2,106	0,674	0,750	-3,701	-5,505	0,000*
ISZ	Sabitli	-1,562	0,714	0,762	-2,459	-2,693	0,004*
	Sabitli ve Trendli	-1,872	1,582	0,943	-3,371	-4,225	0,000*
SEH	Sabitli	-0,890	3,265	0,999	-2,635	-3,361	0,000*
	Sabitli ve Trendli	-1,075	4,667	1,000	-3,863	-6,129	0,000*

Not: * ve ** sırasıyla %1 ve %5 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 3'e göre serilerin durağanlığı sabitli ve sabitli trendli olmak üzere iki modelde araştırılmıştır. Elde edilen bulgulara göre değişkenlere ait olasılık değerleri her iki modelde de 0,05'ten büyük olduğu için sıfır hipotezi reddedilememiş ve serilerin düzey değerlerinde durağan olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Serilerin birinci dereceden farkları alınmış olup birinci derece farklarında durağan oldukları sonucuna ulaşılmıştır.

Serilerin durağan olup olmadığına karar verdikten sonra HEKK ve panel regresyon yöntemlerinden hangilerinin kullanılması gerektiğinin tespiti için Breusch Pagan (1980) testinden faydalanılmıştır. Breusch Pagan tarafından geliştirilen bu test, rassal etkiler modeline karşı havuzlanmış en küçük kareler modelinin uygun olup olmadığının sınıandığı ve havuzlanmış en küçük kareler yönteminin kalıntılara dayanan Lagrange Multiplier (LM) testidir (Tabar & Karaş, 2021: 266). Buna göre panel veri modelinden birim etkilerinin varyansının sıfır olması modelin en küçük kareler yöntemi aracılığıyla tahmin edilmesi, sıfırdan farklı olması durumunda ise rassal etki modeli yapısında genelleştirilmiş en küçük kareler yöntemi ile tahmin edilmesi gerektiğine işaret etmektedir (Ün, 2015: 69). Bu kapsamda gerçekleştirilen Breusch Pagan (1980) testine ilişkin sonuçlara Tablo 4'de yer verilmektedir.

Tablo 4. Breusch Pagan (1980) LM Testi Sonuçları

	Gelişmiş Ülkeler			Gelişmekte Olan Ülkeler		
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 1	Model 2	Model 3
χ^2 test istatistiği	937.15	1179.26	656.32	1586.83	1230.85	1499.55
Olasılık değeri	0.000*	0.000*	0.000*	0.000*	0.000*	0.000*

Not: * %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 4'e göre hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülke gruplarında üç modelde de olasılık değeri 0,05'ten küçük olduğu için sıfır hipotezi reddedilerek, tahminin havuzlanmış en küçük kareler yöntemi ile yapılmaması gerektiği sonucuna ulaşılmıştır.

Havuzlanmış en küçük kareler yöntemi ve panel regresyon yöntemi arasında hangi yöntem ile tahminin daha uygun olduğunun belirlenmesi amacıyla uygulanan diğer bir testi ise F testidir. F testinde sıfır hipotezi klasik modelle tahminin uygun olduğu yönündeyken, alternatif hipotez ise panel regresyon yöntemi ile tahminin uygun olduğu şeklindedir (Tatoğlu, 2016: 168). F testi sonuçları Tablo 5'te yer almaktadır.

Tablo 5. F Testi Sonuçları

	Gelişmiş Ülkeler			Gelişmekte Olan Ülkeler		
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 1	Model 2	Model 3
F test istatistiği	114.33	779.18	104.52	93.91	86.44	125.73
Olasılık değeri	0.000*	0.000*	0.000*	0.000*	0.000*	0.000*

Not: * %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 5'e göre hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkelerde tüm modellerde F test istatistiği 0,05'ten küçük olduğu için tahminin panel regresyon yöntemi ile yapılmasının daha uygun olduğu sonucu elde edilmiştir. Dolayısıyla elde edilen bulgular Breusch Pagan (1980) testi bulgularını destekler niteliktedir.

Çalışmada panel regresyon yöntemine karar verildikten sonra, sabit etkiler ve rassal etkiler modeli arasında ayırım yapmak için ampirik panel veri analizinde kullanılan Hausman (1978) spesifikasyon testi uygulanmıştır (O'Brien & Patacchine, 2006: 2). Hausman testinde sıfır hipotezi modellerde yer alan değişkenler arasında korelasyonun olmadığı şeklinde ifade edilmektedir. Bu durumda rassal etkiler tahmincisinin kullanımının daha uygun olacağı kabul edilmektedir. Alternatif hipotez ise modelde yer alan değişkenler arasında korelasyon var şeklinde olup sabit etkiler modeli tercih edilmektedir (Tatoğlu, 2016: 185). Özetle sıfır hipotezi kabul edildiği takdirde analize rassal etkiler, reddedildiği takdirde ise sabit etkiler tahmincisi ile devam edilmelidir. Tablo 6'da Hausman (1978) spesifikasyon testi sonuçlarına yer verilmektedir.

Tablo 6. Hausman (1978) Spesifikasyon Testi Sonuçları

	Gelişmiş Ülkeler			Gelişmekte Olan Ülkeler		
	Model 1	Model 2	Model 3	Model 1	Model 2	Model 3
Test istatistiği	2.10	5.41	17.73	14.68	22.41	6.78
Olasılık değeri	0.910	0.491	0.006*	0.022**	0.001*	0.341

Not: * ve ** sırasıyla %1 ve %5 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 6'ya göre gelişmiş ülkelerde Model 3'de olasılık değeri 0,05'ten küçük olduğu için sıfır hipotezi reddedilmiş ve tahmine sabit etkiler yöntemiyle devam edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Model 1 ve Model 2'de ise test istatistiğinin olasılık değeri 0,05'ten büyük olduğu için sıfır hipotezi reddedilememiş ve tahmine rassal etkiler yöntemiyle devam edilmesi gerektiği sonucuna ulaşılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerde Model 1 ve Model 2'de test istatistiğinin olasılık değeri 0,05'ten küçük olduğu için analize sabit etkiler, Model 3'de test istatistiği 0,05'ten büyük olduğu için analize rassal etkiler yöntemiyle devam edilmesine karar verilmiştir.

Hausman testi ile hangi tahmincilerin kullanılacağına karar verildikten sonra temel varsayım testleri ile analize devam edilmiş olup, modeller bazında değişen varyans ve otokorelasyon testleri uygulanmıştır. Regresyon analizlerinde modele dahil edilmesi gereken değişkenler, çoğunlukla modelde yer alan diğer değişkenlerle aynı yönde ve büyüklükte değişmektedir. Bu durumda değişen varyans sorunu ortaya çıkmaktadır. Özellikle yatay kesit verilerinin kullanılması değişen varyans sorununun ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Albayrak, 2008: 114). Sabit etkili panel veri modellerinde değişen varyans sorunun varlığı değiştirilmiş Wald testi ile sınanmaktadır. Testte sıfır hipotezi birimler bazında değişen varyans yoktur, alternatif hipotez ise birimler bazında değişen varyans vardır şeklinde kurulmaktadır. Rassal etkili panel veri

modellerinde ise değişen varyans sorununun olup olmadığı Levene (1960), Brown ve Forsythe (1974) testleri ile sınanmaktadır. Bu testler sıfır hipotezi birimler arasında değişen varyans yoktur, alternatif hipotez ise birimler arasında değişen varyans vardır şeklinde ifade edilmektedir (Ün, 2015: 71-72). Çalışmada sabit etkili modellerde değişen varyans sorununun olup olmadığına ilişkin Wald testi sonuçlarına Tablo 7’de yer verilmektedir.

Tablo 7. Değiştirilmiş Wald Testi Sonuçları

	Gelişmiş Ülkeler		Gelişmekte Olan Ülkeler	
	Model 3	Model 1	Model 2	Model 2
Test istatistiği	349.04	1600.70	247.34	
Olasılık değeri	0.000*	0.000*	0.000*	

Not: * %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 7’de elde edilen bulgulara göre gelişmiş ülkeler bazında Model 3 ve gelişmekte olan ülkeler bazında Model 1 ve Model 2 ‘de test istatistiğinin olasılık değeri 0,05’ten küçük olduğu için sıfır hipotezi reddedilmiş ve yatay kesit birimleri bazında değişen varyansın olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışmada rassal etkili modellere ilişkin değişen varyans sorunun tespiti için Levene (1960), Brown & Forsythe (1974) testi sonuçlarına Tablo 8’de yer verilmektedir.

Tablo 8. Levene, Brown ve Forsythe Testi Sonuçları

Test	Gelişmiş Ülkeler				Gelişmekte Olan Ülkeler	
	Model 1		Model 2		Model 3	
	Test istatistiği	Olasılık değeri	Test istatistiği	Olasılık değeri	Test istatistiği	Olasılık değeri
W₀	10.556	0.000*	3.795	0.000*	6.909	0.000*
W₅₀	5.076	0.000*	2.547	0.002*	5.251	0.000*
W₁₀	10.270	0.000*	3.468	0.000*	6.583	0.000*

Not: * %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 8’de yer alan bulgulara göre gelişmiş ülkelerde Model 1 ve Model 2, gelişmekte olan ülkelerde ise Model 3 bazında yatay kesit birimleri bazında değişen varyans sorunun olduğu tespit edilmiştir.

Panel veri analizlerinde daha tutarlı sonuçlar elde edebilmek için dikkate alınması gereken bir diğer varsayım, otokorelasyon sorununun olup olmamasıdır. Otokorelasyon hata terimlerin arasında ilişkinin varlığı durumudur. Otokorelasyonun söz konusu olduğu durumlarda parametreler tutarlı ancak etkin olmamaktadır. Ayrıca standart hatalarda sapmalar söz konusu olmaktadır. Bu sebeple panel veri analizlerinden önce veri setinde otokorelasyonun varlığı test edilmelidir (Çeştepe & Tatar, 2018: 117). Sabit etkili modellerde otokoreslasyon sorunu Bhargava, Franzini ve

Narendranathan tarafından geliştirilmiş Durbin-Watson testinden faydalanılmaktadır. İlgili testte sıfır hipotezi birimler bazında otokorelasyon yoktur, alternatif hipotez ise birimler bazında otokorelasyon vardır şeklinde kurulmaktadır (Bhargava vd., 1982: 533-535). Otokorelasyon sorunun var olup olmadığı ilgili test sonucundan elde edilen istatistik değerlerine göre ifade edilmektedir. Test istatistiğinin 2'ye yakın olması otokorelasyon olmadığı şeklinde yorumlanmaktadır (Ün, 2015: 75). Tablo 9'da Bhargava, Franzini ve Narendranathan geliştirilmiş Durbin-Watson testi sonuçları yer almaktadır.

Tablo 9. Bhargava, Franzini ve Narendranathan geliştirilmiş Durbin-Watson Testi Sonuçları

	Gelişmiş Ülkeler		Gelişmekte Olan Ülkeler	
	Model 3	Model 1	Model 2	Model 3
Bhargava vd. Durbin Watson	0.502	0.544	0.410	
Baltagi-Wu LBI	0.753	0.702	0.573	

Tablo 9'da elde edilen sonuçlara göre tüm modellerde test istatistik değerlerinin 2'den küçük olduğu için sıfır hipotezi reddedilmiş ve üç modelde de otokorelasyon sorunun var olduğu tespit edilmiştir.

Rassal etkili modellerde ise otokorelasyonun varlığı Langrange Çarpanı (LM) ve Genişletilmiş Langrange Çarpanı (ALM) testleri ile sınanmaktadır. Sıfır hipotezi otokorelasyon vardır, alternatif hipotez ise otokorelasyon yoktur şeklinde kurulmaktadır (Tatoğlu, 2016: 238-240). Tablo 10'da Langrange Çarpanı (LM) ve Genişletilmiş Langrange Çarpanı (ALM) testi sonuçlarına yer verilmektedir.

Tablo 10. Langrange Çarpanı (LM) ve Genişletilmiş Langrange Çarpanı (ALM) Testi Sonuçları

	Gelişmiş Ülkeler				Gelişmekte Olan Ülkeler	
	Model 1		Model 2		Model 3	
Test	Test İst.	Ols. Değ.	Test İst.	Ols. Değ.	Test İst.	Ols. Değ.
Random Effects, Two Sided	750.64	0.000*	974.15	0.000*	1330.72	0.000*
Random Effects, one Sided	27.40	0.000*	31.21	0.000*	36.48	0.000*
Serial Correlation	21.17	0.000*	13.75	0.000*	14.80	0.000*
Joint Test	958.32	0.000*	1193.01	0.000*	16.01	0.000*

Not: * %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Modellerde otokorelasyon olup olmadığına dair bilgiyi Tablo 10'da yer alan üç ve dördüncü satırdaki sonuçlar vermektedir (Ün, 2015: 76). Bu sonuçlara göre test istatistiğinin olasılık değeri tüm modellerde 0,05'ten küçük olduğu için otokorelasyon sorununun var olduğu bulgusu elde edilmiştir.

Hem gelişmiş ülkeler hem de gelişmekte olan ülkeler özelinde kurulan modellerde değişen varyans ve otokorelasyon sorununun var olması, panel regresyon kapsamında modellerin daha dirençli tahminciler ile sınanmasını gerekli kılmaktadır. Bu kapsamda çalışmada değişen varyans ve otokorelasyon sorununu ortadan kaldıran Beck & Katz (1995) Panel Düzeltilmiş Standart Hata (Panel Corrected Standart Error – PCSE) tahmincisinden faydalanılmıştır. PCSE tahmincisi ile bahsi geçen sorunları varlığında daha tutarlı sonuçlar vermektedir (Beck & Katz, 1995: 635). Tablo 11'de gelişmiş ülkelere ilişkin düzeltilmiş panel veri regresyon modellerine ait tahmin sonuçlarına yer verilmektedir.

Tablo 11. Düzeltilmiş Panel Veri Regresyon Modellerine Ait Tahmin Sonuçları (Gelişmiş Ülkeler)

Model No. (Bağımlı Değişken)	Değişkenler	Katsayı	t-istatistiği	Olas. değeri
Model 1 (KBDTSH)	NUF	0.026	0.34	0.735
	ENF	-0.266	-1.63	0.102
	DBY	-2.896	-5.23	0.000*
	KBDMG	1.312	32.84	0.000*
	ISZ	0.057	2.14	0.032**
	SEH	-0.198	-2.26	0.024**
	Sabit	7.782	2.97	0.003*
	R ² = 0.908		Wald istatistiği= 6249.30 (0.000*)	
Model 2 (KBDOSH)	NUF	-1.597	-8.53	0.000*
	ENF	-0.103	-2.65	0.008*
	DBY	2.880	2.75	0.006*
	KBDMG	1.612	16.03	0.000*
	ISZ	-0.689	-1.02	0.306
	SEH	-2.906	-10.24	0.000*
	Sabit	-5.344	-1.00	0.320
	R ² = 0.703		Wald istatistiği= 1689.64 (0.000*)	
Model 3 (KBDKSH)	NUF	0.830	12.46	0.000*
	ENF	0.028	1.85	0.064***
	DBY	-5.470	-9.13	0.000*
	KBDMG	1.028	34.13	0.000*
	ISZ	0.192	6.35	0.000*
	SEH	1.455	9.63	0.000*
	Sabit	11.934	5.81	0.000*
	R ² = 0.848		Wald istatistiği= 5031.79 (0.000*)	

Not: *, ** ve *** sırasıyla %1, %5 ve %10 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 11’de yer alan sonuçlara göre gelişmiş ülkeler bazında kurulan panel veri regresyon modellerinin üçünde de wald istatistik değerlerinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu, ayrıca modellere ilişkin R^2 değerlerinin ise modellerin açıklanması noktasında yeterli güce sahip olduğu tespit edilmiştir. Model 1’de kişi başına düşen milli gelir ve işsizlik değişkenlerinin katsayıları istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif bir etkiye sahipken, doğumda beklenen yaşam ve şehirleşme değişkenlerinin katsayıları istatistiksel olarak anlamlı ve negatif bir etkiye sahiptir. Yaşlı nüfus ve enflasyon değişkenlerinin katsayıları ise istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Model 2’de doğumda beklenen yaşam ve kişi başına düşen milli gelir değişkenlerinin katsayıları anlamlı ve pozitif bir etkiye sahiptir. Yaşlı nüfus, enflasyon, şehirleşme değişkenlerinin katsayıları anlamlı ve negatif bir etkiye sebep olduğu, işsizlik değişkeninin katsayısının ise anlamsız olduğu sonucu elde edilmiştir. Model 3’te ise tüm değişkenler istatistiksel olarak anlamlı bulunurken, doğumda beklenen yaşam dışında kalan tüm değişkenlerin pozitif bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir.

Tablo 12’de gelişmekte olan ülkelere ilişkin düzeltilmiş panel veri regresyon modellerine ait tahmin sonuçlarına yer verilmektedir.

Tablo 12. Düzeltilmiş Panel Veri Regresyon Modellerine Ait Tahmin Sonuçları (Gelişmekte Olan Ülkeler)

Model No. (Bağımlı Değişken)	Değişkenler	Katsayı	t-istatistiği	Olas. değeri
Model 1 (KBDTSH)	NUF	0.140	14.00	0.000*
	ENF	-0.043	-2.31	0.021**
	DBY	-0.323	-3.93	0.000*
	KBDMG	1.075	63.60	0.000*
	ISZ	0.257	17.18	0.000*
	SEH	0.300	5.92	0.000*
	Sabit	-4.205	-11.10	0.000*
	R ² = 0.945		Wald istatistiği= 35657.93 (0.000*)	
Model 2 (KBDOSH)	NUF	0.1000	6.55	0.000*
	ENF	-0.158	-5.60	0.000*
	DBY	-1.407	-13.25	0.000*
	KBDMG	0.821	18.23	0.000*
	ISZ	0.238	11.80	0.000*
	SEH	0.686	6.91	0.000*
	Sabit	0.467	1.02	0.308
	R ² = 0.842		Wald istatistiği= 7936.30 (0.000*)	
Model 3 (KBDKSH)	NUF	0.212	16.62	0.000*
	ENF	0.030	1.00	0.318
	DBY	1.457	8.41	0.000*
	KBDMG	1.263	28.41	0.000*
	ISZ	0.316	14.65	0.000*
	SEH	0.248	2.60	0.009*
	Sabit	-14.290	-20.80	0.000*
	R ² = 0.913		Wald istatistiği= 28874.76 (0.000*)	

Not: * ve ** sırasıyla %1 ve %5 düzeyinde istatistiksel anlamlılığı ifade etmektedir.

Tablo 12'deki sonuçlardan hareketle gelişmekte olan ülkeler bazında kurulan panel veri regresyon modellerinin üçünde de wald istatistik değerlerinin %1 düzeyinde anlamlı olduğu, modellerin R² değerlerinin modelleri açıklayacak güçte olduğu söylenebilmektedir. Kişi başına düşen toplam sağlık harcamalarının bağımlı değişken olarak ele alınan Model 1'de tüm değişkenlerin katsayıları istatistiksel olarak anlamlı bulunmuş olup, enflasyon ve doğumda beklenen yaşam bağımlı değişkeni negatif etkilerken, yaşlı nüfus, kişi başına düşen milli gelir, işsizlik ve şehirleşme bağımlı değişkeni pozitif etkilemektedir. Model 2'de de tüm değişkenlerin katsayılarının istatistiksel olarak anlamlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Doğumda beklenen yaşam ve enflasyon dışındaki tüm değişkenler bağımlı değişken üzerinde arttırıcı etki yaratmaktadır. Model 3'te ise enflasyon değişkeni dışındaki tüm değişkenlerin katsayılarının istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif etkiye sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Elde edilen bulgular genel olarak değerlendirildiğinde, gelişmekte olan ülkelerde sağlık harcamaları üzerinde etkili olan faktörlerin çoğunlukla teoride beklenen etkiyle uyumlu etki gösterdiği, gelişmiş ülkelerde ise tersi etki gösterdiği görülmektedir. Bu durumun gelişmiş ülkelerin belirli bir gelişmişlik düzeyini sağlayarak kalkınma noktasında da ilerleme göstermesinden kaynaklandığı ifade edilebilir. Gelişmiş ülkelerde özel sağlık sistemi ile kamu sağlık sistemi arasında net bir ayrımın olduğunu görmek de mümkündür. Sağlık harcamaları üzerinde etkili olan faktörlerin yarattığı etkiler incelendiğinde, özel sağlık harcamalarını arttırıcı etki yapan faktörler kamu sağlık harcamalarında azaltıcı, özel sağlık harcamalarında azaltıcı etki yapan faktörler kamu sağlık harcamaları üzerinde arttırıcı etki yaratmaktadır. Sağlık harcamaları açısından ülkeler ya da toplumların birbirinden farklı olmasının temel nedeni uygulanan sağlık politikalarına dayandırılabilir (Akdur, 2008: 3). Bahsedildiği üzere gelişmiş ülkelerde toplam sağlık harcamaları içerisinde kamu sağlık harcamalarının payı yüksektir. Bu durum elde edilen bulgular doğrultusunda değerlendirildiğinde, piyasada meydana gelen değişimler ağırlıklı olarak kamu sağlık harcamaları üzerinde arttırıcı etki yaratırken, özel sağlık harcamaları üzerinde azaltıcı etki yaratmaz. Bu da gelişmiş ülkelerde her ne kadar piyasa ekonomisi hakim olsa da sağlık hizmetleri sunumun kamucu sağlık politikası tarafından yürütüldüğünü göstermektedir. Aslında bu durum özel sektörün kar ve rekabet temelli çalışmasının ve karlılık üzerinde oluşabilecek herhangi bir olumsuzluk karşısında özel sektör tarafından sunulan hizmetlerin azaltılabildiğinin göstergesidir (Akdur, 2008: 4).

Oluşturulan denklemlerde i yatay kesit birimlerini (14 gelişmiş ülke ve 15 gelişmekte olan ülkenin yer aldığı 29 ülke), t ise zaman boyutunu (2000-2019) ifade etmektedir. Modellerde yer alan değişkenler logaritmaları alınarak analize dahil edilmiştir. Çalışmada kullanılan modeller gelişmiş ülke ve gelişmekte olan ülke grupları bazında ayrı ayrı tahmin edilmiştir. Böylelikle seçilen gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerde sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin belirlenmesi ve kıyaslanması hedeflenmiştir.

6. Sonuç

Gelişmekte olan ülkeler bazında durum değerlendirildiğinde ise, genellikle kamu ve özel sağlık sisteminin net bir şekilde ayrılmadığı, hemen hemen tüm faktörlerin benzer etkiler yarattığı görülmektedir. Ülkeler arasındaki gelişmişlik farklarının bu duruma neden olduğu ifade edilebilir. Gelişmekte olan ülkelerde kamu sağlık harcamaları üzerinde etkili olan faktörlerin tamamının artırıcı etki yaratması, bireylerin genellikle kamu sağlık sistemini tercih ettiklerini göstermektedir. Her iki ülke grubunda da işsizliğin teoride beklenen etkinin tersi yönde etki yarattığı görülmektedir. İşsizlik sigortası, özel sağlık sigortası ve kamu tarafından sağlanan diğer sosyal güvenceler nedeniyle bu durumun tersi etki yarattığı ifade edilebilir.

Bireylerin ve toplumun sağlıklı olabilmesi adına ihtiyaç duyulan sağlık hizmetlerinin yeterli düzeyde üretilmesi bu hizmetlere yönelik gerçekleştirilen harcamalara bağlıdır. Nitekim sadece mikro değil aynı zamanda makro ölçekte getirileri olan sağlık hizmetlerinin kalitesi sağlık harcamalarının boyutuyla yakından ilgilidir. Sağlık harcamalarının boyutu özellikle ülkelerin sahip olduğu sosyo-ekonomik koşullara yani gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak farklılık gösterebilmektedir. Bununla birlikte ülkelerin gelişmişlik düzeyleri sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin farklılaşmasına da neden olabilmektedir. Her ne kadar farklı boyutlarda gerçekleşse de kalkınmanın en önemli unsurlarından biri olan beşerî sermayenin önemi, sağlık hizmetleri ve harcamalarının önemini tüm ülkelerde gün geçtikçe arttırmaktadır.

Çalışmada seçilen gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler bazında sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin tespiti için panel regresyon yönteminden faydalanılmıştır. Bu kapsamda oluşturulan üç ayrı modelde sırasıyla toplam sağlık harcamaları, özel sağlık harcamaları ve kamu sağlık harcamalarına etki eden faktörlerin neler olduğu ortaya konulmuştur. Ampirik testlerden elde edilen bulgulara göre, gelişmiş ülkelerde kişi başına düşen milli gelir, doğumda beklenen yaşam ve şehirleşme değişkenleri toplam sağlık harcamaları, özel sağlık harcamaları ve kamu sağlık harcamaları üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahiptir. Nüfus ve enflasyon değişkenleri ise özel ve kamu sağlık harcamaları üzerinde anlamlı bir etkiye, işsizlik değişkeni ise toplam sağlık harcamaları ve kamu sağlık harcamaları üzerinde anlamlı bir etkiye sahiptir. Gelişmekte olan ülkeler bazında durum değerlendirildiğinde enflasyon değişkeni dışında elen alınan tüm değişkenler toplam sağlık harcamaları, özel sağlık harcamaları ve kamu sağlık harcamalarının üzerinde, enflasyon değişkeni toplam sağlık harcamaları ve özel sağlık harcamaları üzerinde anlamlı bir etkiye sebep olmaktadır.


Genel bir değerlendirme yapıldığı takdirde gelişmiş ülkelerde gelir düzeyi, doğumda beklenen yaşam ve şehirleşme, gelişmekte olan ülkelerde ise gelir düzeyi ve doğumda beklenen yaşam sağlık harcamalarında değişikliğe sebebiyet veren en önemli faktörlerin başında gelmektedir. Dolayısıyla sağlık hizmetlerine yönelik gerçekleştirilen iyileştirme çalışmalarında bu faktörlerin göz önünde bulundurularak politika geliştirilmesi, toplumun hakkaniyetli bir sağlık hizmetine ulaşmasına katkı sağlayabilmektedir. İlgili konu perspektifinde araştırmacılara, daha geniş bir zaman

aralığında, ülke veya ülke grupları bazında, ilave değişkenler eklenerek güncel tekniklerle aynı veya farklı analizler yapılması önerilebilir.

Etik Kurul Onayı: Etik kurul belgesi gerektiren bir çalışma değildir.

Hakem Değerlendirmesi: Dış bağımsız.

Yazar Katkıları:

Ebru Karaş  - Fikir ve Amaç, Planlama ve Tasarım, Yöntem, Veri Toplama, Veri Analizi ve Tartışma, Literatür ve Atıf, Yazım ve Format, Son Onay ve Sorumluluk, Genel Katkı Düzeyi - % 100.

Çıkar Çatışması: Yazarlar herhangi bir çıkar çatışması bildirmemiştir.

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

Kaynakça

- Ağır, H. & Tıraş, H. H. (2018). "Türkiye’de Sağlık Harcama Türlerinin Değerlendirilmesi". *KSÜSBD*, 15(2), 643-670.
- Akar, S. (2014). "Türkiye’de Sağlık Harcamaları, Sağlık Harcamalarının Nisbi Fiyatı ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişkinin İncelenmesi". *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 21(1), 311-322.
- Akdoğan, A. (2011). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akdur, R. (2008). "Piyasacı Sağlık Politikası Uygulayan Ülkelerde Sağlık Harcamaları Neden Daha Yükseklerdir?". *Bilim ve Ütopya*, 14(170), 14-19.
- Albayrak, A. S. (2008). "Değişen Varyans Durumunda En Küçük Kareler Tekniğinin Alternatifi Ağırlıklı Regresyon Analizi ve Bir Uygulama". *Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 10(2), 111-134.
- Alpugan, O. (1984). "Sağlık Hizmetlerinin Ekonomik Açından İncelenmesi". *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 40(1-4), 133-160.
- Altay, A. (2007). "Sağlık Hizmetlerinin Sunumunda Yeni Açılımlar ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi". *Sayıştay Dergisi*, 64, 33-58.
- Altuntaş, M. & Özyurt, M. (2020). "Kentleşme ve Sağlık Harcamaları: Türkiye Üzerine Ekonometrik Bir Çalışma", *KAÜİİBFD*, 11(22), 891-915.
- Arı, H. O. (2018). *Türkiye’de Sağlık Harcamaları: Ulusal Sağlık Hesapları Sonuçlarının Genel Değerlendirmesi 1999-2016*. İstanbul: TUSPE Yayınları.
- Balan, C. & Jaba, E. (2011). "Statistical Analysis of the Determinants of Life Expectancy in Romania". *Romanian Journal of Regional Science*, 5(2), 25-38.
- Baltagi, B. H. & Moscone, F. (2010). "Health Care Expenditure and Income in the OECD Reconsidered: Evidence from Panel Data". Discussion Paper No. 4851, 1-22.

- Beck, N. & Katz, J. N. (1995). "What to Do (and Not to Do) With Time-Series Crosssection Data". *American Political Science Review*, 89(3), 634-647.
- Bhargava, A., Franzini, L. & Narendranathan, W. (1982). "Serial Correlation and the Fixed Effects Model". *Review of Economic Studies*, 49(4), 533-549.
- Boachie, M. K., Mensah, I. O., Sobiesuo, P., Immurana, M., Iddrisu, A. & Brobbey, I. K. (2014). "Determinants of Public Health Expenditure in Ghana: A Cointegration Analysis". *Journal of Behavioural Economics, Finance, Entrepreneurship, Accounting and Transport*, 2(2), 35-40.
- Çalışkan, G. (2019). "Ülkelerin Gelir Gruplarına Göre Sağlık Harcamalarının Belirleyicileri: Panel Veri Analizi", Yüksek Lisans Tezi, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Sağlık Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Çalışkan, Z. (2009). "OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamaları: Panel Veri Analizi". *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 34, 117-137.
- Çeştepe, H. & Tatar, H. E. (2018). "Yolsuzluk ve Gelir Eşitsizliği: Seçilmiş Gelişmekte Olan Ülkeler İçin Panel Veri Analizi". *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 16(2), 111-123.
- Çıraklı, Ü. (2019). "Türkiye'de Makroekonomik Faktörler ile Sağlık Harcamaları ve Sağlık Bakanlığı Bütçesi Arasındaki İlişkinin ARDL Sınır Testi Yaklaşımı ile İncelenmesi". *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(2), 581-596.
- Deshpande, N., Kumar, A. & Ramaswami, R. (2014). "The Effect of National Healthcare Expenditure on Life Expectancy". Georgia Institute of Technology, <https://smartech.gatech.edu/handle/1853/51648>, (20.04.2022).
- Dhoro, N. L., Chidoko, C., Sakuhuni, R. C. & Gwaindep, C. (2011). "Economic Determinants of Public Health Care Expenditure in Zimbabwe", Clainos Chidoko, et.al., *Int. J. Eco. Res.*, 2(6), 13 – 25.
- Ecevit, E., Çetin, M. & Yücel, G. (2018). "Türki Cumhuriyetlerinde Sağlık Harcamalarının Belirleyicileri: Bir Panel Veri Analizi". *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 10(19), 318-334.
- Ecevit, E., Yaprak, Z. Ö. & Çetin, M. (2020). "Türkiye'de İşsizliğin Sağlık Üzerindeki Etkisi: Ampirik Bir Analiz". *Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(4), 117-144.
- Flores, C. C., Pinilla-Rodriguez, D. E., Erazo, F. D. & Torres, Y. A. (2020). "Determinants of Health Expenditure in Latin America". *Revista Espacios*, 41(40), 171-181.
- Fuchs, V. R. (2005). "Health, Government, and Irving Fisher". *The American Journal of Economics and Sociology*, 64(1), 407-426.
- Furuoka, F., Yee, B. L. F., Kok, E., Hoque, M. Z. & Munir, Q. (2011). "What Are The Determinants of Health Care Expenditure? Empirical Results from Asian Countries". *Sunway Academic Journal*, 8, 12-25.

- Gerdtham, U., Sorgaard, J., Andersson, F. & Jönsson, B. (1992). "An Econometric Analysis of Health Care Expenditure: A Cross-Section Study of The OECD Countries". *Journal of Health Economics*, 11, 63-84.
- Giray, F. & Çimen, G. (2018). "Sağlık Harcamalarının Düzeyini Belirleyen Faktörler: Türkiye ve OECD Ülkeleri Analizi". *Sayıştay Dergisi*, 111, 143-171.
- Hansen, P. & King, A. (1996). "The Determinants of Health Care Expenditure: A Cointegration Approach". *Journal of Health Economics*, 15, 127-137.
- İyidoğan, P. V., Balıkçioğlu, E. & Yılmaz, H. H. (2017). "The Tax Effects Of Health Expenditures on Aging Economies: Empirical Evidence on Selected OECD Countries". *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 20(1), 116-127.
- Jaba, E., Balan, C. B. & Robu, I. B. (2014). "The Relationship Between Life Expectancy at Birth and Health Expenditures Estimated by A Cross-Country and Time-Series Analysis". *Procedia Economics and Finance*, 15, 108-114.
- Karaman, S., Ürek, D., Demir, İ. B., Uğurluoğlu, Ö. & Işık, O. (2020). "The Impacts of Healthcare Spending on Health Outcomes: New Evidence from OECD Countries". *Erciyes Med J*, 42(2), 218-222.
- Karasoy, A. & Demirtaş, G. (2018). "Sağlık Harcamalarının Belirleyicileri Üzerine Bir Uygulama: Çevre Kirliliği ve Yönetişimin Etkilerinin İncelenmesi". *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 7(3), 1917-1939.
- Ke, X., Saksena, P. & Holly, A. (2011). "The Determinants of Health Expenditure: A Country-Level Panel Data Analysis", A Working Paper of the Results for Development Institute, 1-26.
- Koçbulut, Ö. & Altıntaş, H. (2016). "İkiz Açıklar ve Feldstein-Horioka Hipotezi: OECD Ülkeleri Üzerine Yatay Kesit Bağımlılığı Altında Yapısal Kırılmalı Panel Eşbütünleşme Analizi". *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 48, 145-174.
- Magazzino, C. & Mele, M. (2012). "The Determinants of Health Expenditure in Italian Regions". *International Journal of Economics and Finance*, 4(3), 61-72.
- Matteo, L. D. (2005). "The Macro Determinants of Health Expenditure in The United States and Canada: Assessing The Impact of Income, Age Distribution and Time". *Health Policy*, 71, 23-42.
- Moore, M., Gould, P. & Keary, B. S. (2003). "Global Urbanization and Impact on Health". *International Journal of Hygiene and Environmental Health*, 206, 269-278.
- Nghiem, S. H. & Connely, L. B. (2017). "Convergence and Determinants of Health Expenditures in OECD Countries". *Health Economics Review*, 7, 1-11.
- O'Brien, R. & Patacchini, E. (2003). "The Hausman Test for Correlated Effects in Panel Data Models under Misspecification". <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.504.8228&rep=rep1&type=pdf>, (14.04.2022).

- Özdemir, A. (2020). "Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) Ülkelerindeki Sağlık Harcamalarının Makroekonomik Değişkenler Üzerindeki Etkileri". *Iğdır Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 22, 563-587.
- Öztürk, S. & Küsmez, T. (2019). "Sağlık Harcamalarının Belirleyicileri: BRICS-T Ülkelerinin Analizi". *Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi*, 23(1), 31-47.
- Pakdaman, M., Geravandi, S., Askari, R., Askarishahi, M. & Afzali, H. R. (2019). "The Effect of Macroeconomic Indicators on Healthcare Expenditure in Iran". *Journal of Education and Health Promotion*, 8(1), 1-6.
- Rahman, T. (2008). "Determinants of Public Health Expenditure: Some Evidence from Indian States". *Applied Economics Letters*, 15(11), 853-857.
- Samadi, A. & Rad, E. H. (2013). "Determinants of Healthcare Expenditure in Economic Cooperation Organization (ECO) Countries: Evidence from Panel Cointegration Tests". *Health Policy and Management*, 1(1), 63-68.
- Self, S. & Grabowski, R. (2003). "How Effective is Public Health Expenditure in Improving Overall Health? A Cross-Country Analysis". *Applied Economics*, 35(7), 835-845.
- Şahin, D. & Temelli, F. (2019). "OECD Ülkelerinde Sağlık Harcamalarının Belirleyicileri: Panel Veri Analizi". *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 7(16), 946-961.
- Tabar, Ç. & Karaş, G. (2021). "Vergilerin Demokrasi Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkeleri Örneği". *International Journal of Social Inquiry*, 14(1), 255-275.
- Taşkaya, S. & Demirkıran, M. (2017). "Enflasyon, Gelir ve Sağlık Harcaması Arasındaki Nedensellik İlişkisi". *TAF Preventive Medicine Bulletin*, 15(2), 127-131.
- Tatoğlu, F. Y. (2013). *İleri Panel Veri Analizi*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Tatoğlu, F. Y. (2016). *Panel Veri Ekonometrisi*. İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım.
- Tıraş, H. H. & Türkmen, S. (2020). "Sağlık Harcamalarının Belirleyicilerine Yönelik Bir Araştırma; AB ve Türkiye Örneği". *Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(1), 107-139.
- Tıraş, H. H. (2013). "Sağlık Ekonomisi: Teorik Bir İnceleme". *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 3(2), 125-152.
- Tosun, C. (2018). "Türkiye'de Sağlık Harcamalarının Belirleyicileri", Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ün, T. (2015). "Stata İle Panel Veri Analizi". *Stata İle Panel Veri Modelleri*, (Ed.) Güriş, S. İstanbul: Der Yayınları, 40-79.
- Wang, Z. (2009). "The Determinants of Health Expenditures: Evidence from US State-Level Data". *Applied Economics*, 41(4), 429-435.
- World Bank Data. <https://data.worldbank.org/>, (10.04.2022).
- World Bank Country and Lending Groups. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>, (15.04.2022).

- World Health Organization. (2020). Basic Documents, https://apps.who.int/gb/bd/pdf_files/BD_49th-en.pdf, (02.08.2022)
- Yetim, B., İlgün, G., Çilhoroz, Y., Demirci, Ş. & Konca, M. (2020). “The Socioeconomic Determinants of Health Expenditure in OECD: An Examination on Panel Data”. *International Journal of Healthcare Management*, 14(4), 1265-1269.
- Yılmaz, G. S. & Akdede, S. (2016). “Kamu Sağlık Harcamalarının Etkililiği: Panel Veri Analizi”. *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3 (2), 85- 110.