



SAYIşTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X

Sayı/Issue: 129 - Haziran/June 2023

■ **Evaluation of the Citizen Participatory Audit by the Department of the Auditor General of Pakistan**

Pakistan Sayıştayının Vatandaş Katılımlı Denetim alışmalarının Değerlendirilmesi

■ **Dijital ağın Bir Vergi Sorunu: Dijital Göçebelerin Vergilendirilmesi**

A Tax Problem of the Digital Age: Taxation of Digital Nomads

■ **Türkiye'de Ekonomik Büyüme, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk İlişkisi**

The Relationship Between Economic Growth, Income Distribution and Poverty in Türkiye

■ **The Impact of the World Trade Uncertainty on International Trade: The Case of the Turkish Economy**

Dünya Ticaret Belirsizliğinin Uluslararası Ticarete Etkisi: Türkiye Ekonomisi rneği

■ **Sayıştayın 161'inci Kuruluş Yılı Dönümü**

161th Anniversary of Turkish Court of Accounts

■ **Sayıştay Kararları**

Decisions of Turkish Court of Accounts



SAYIŞTAY DERGİSİ

JOURNAL OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Cilt/Volume: 34 | Sayı/Issue: 129 | Haziran/June 2023

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

Sahibi/Owner

T.C. Sayıştay Başkanlığı adına (on behalf of the TCA)

Ahmet TEZCAN (Başkan Yardımcısı/Vice President) - atezcan@sayistay.gov.tr

Baş Editör/Editor in Chief

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (6. Denetim Grup Başkanı/Head of 6th Audit Dept.) - omerkose@sayistay.gov.tr

Editör/Editor

Murat AKKAYA (Başdenetçi/Senior Auditor) - muratakkaya@sayistay.gov.tr

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü/Responsible Manager

Buket KARACA YAVUZ (Mali Hizmetler Uzmanı/Financial Services Specialist) - buketkaraca@sayistay.gov.tr

Yayın Kurulu/Editorial Board

Prof. Dr. Murat ÖNDER (Boğaziçi Üniversitesi) - murat.onder1@boun.edu.tr

Prof. Dr. Metin TOPRAK (İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi) - metin.toprak@izu.edu.tr

Prof. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN (Hacettepe Üniversitesi) - pelinv@hacettepe.edu.tr

Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE (6. Denetim Grup Başkanı/Head of 6th Audit Dept.) - omerkose@sayistay.gov.tr

Doç. Dr. Ahmet TANER (Planlama ve Raporlama Grup Başkanı/Head of Planning and Reporting Dept.) - ataner@sayistay.gov.tr

Dr. Nihal OKUR (Uzman Denetçi/Principal Auditor) - nihalokur@sayistay.gov.tr

Ertan ERÜZ (Savcı/Prosecutor) - ertan.eruz@sayistay.gov.tr

Murat AKKAYA (Başdenetçi/Senior Auditor) - muratakkaya@sayistay.gov.tr

Çeviri Editörleri/English Language Editors

Barbara İNAN - Vildan TAŞTEMEL

Dizgi ve Grafik Tasarım/Typesetting and Graphic Designed by

Mustafa Burak KIRPAÇ

Yayın Türü ve Periyodu/Type and Period of Publication

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

Yayın Dili/Language

Türkçe ve İngilizce / Turkish and English

Baskı/Printed by

Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü/TCA Publishing Department

Baskı Tarihi/Print Date: Temmuz/July 2023

Yönetim Yeri ve İletişim Bilgileri/Correspondence

Sayıştay Dergisi Editörlüğü - 06520 Balgat-ANKARA/TÜRKİYE

Tel: +90 (312) 295 27 75 Fax: +90 (312) 295 40 93

E-mail: dergi@sayistay.gov.tr

Web

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

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

Tarandığı Index ve Veri Tabanları/Indexes and Databases

EBSCOhost, ERIH PLUS, TÜBİTAK ULAKBİM TR Dizin



BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye tekinakdemir@hotmail.com
Prof. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye akin-adnan@hotmail.com
Prof. Dr. Tamer AKSOY	İbn Haldun Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tamer.aksoy@ihu.edu.tr
Prof. Dr. Mehmet Alpertunga AVCI	Atatürk Üniversitesi, Erzurum, Türkiye maavci@atauni.edu.tr
Prof. Dr. İbrahim AYDINLI	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye ibrahimaydinli@ybu.edu.tr
Assoc. Prof. Mahabat BAIMYRZAEVA	Monterey Institute of International Studies, California, USA mbaimyrz@miis.edu
Prof. Dr. H. Kent BAKER	American University, Washington, DC, USA kbaker@american.edu
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye barcamehmet@gmail.com
Prof. Dr. Yüksel BAYRAKTAR	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye ybayraktar@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Gonca BAYRAKTAR DURGUN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye gbdurgun@gmail.com
Prof. Dr. Sabri BOUBAKER	EM Normandie Business School, Paris, France sabri.boubaker@gmail.com
Doç. Dr. Sezer BOZKUŞ KAHYAĞLU	Kırgızistan-Türkiye Manas Üniversitesi, Bişkek, Kırgızistan kahyaoglu@manas.edu.kg
Prof. Dr. Nihat BULUT	İstanbul Medipol Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nihat.bulut@medipol.edu.tr
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye ramazan.caglayan@hbv.edu.tr
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi, Konya, Türkiye adnancelik@selcuk.edu.tr
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, Eskişehir, Türkiye acelikka@ogu.edu.tr
Prof. Dr. Dilek DEMİRBAŞ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye dilek.demirbas@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Tolga DEMİRBAŞ	Uludağ Üniversitesi, Bursa, Türkiye tolga@uludag.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Wolfgang DRECHSLER	Tallinn University of Technology, Tallinn, Estonia w.drechsler@ucl.ac.uk
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Beykent Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sendurgun@gmail.com
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye halis.ersoz@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Cemal FEDAYİ	Kırıkkale Üniversitesi, Kırıkkale, Türkiye fedai67@yahoo.com
Prof. Dr. Filiz GİRAY	Uludağ Üniversitesi, Bursa, Türkiye giray@uludag.edu.tr
Doç. Dr. Gonca GÜNGÖR GÖKSU	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye ggungor@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Ferda HALICIOĞLU	University of Lincoln, Lincoln, United Kingdom fhalicioglu@lincoln.ac.uk
Doç. Dr. Murteza HASANOV	Azərbaycan Devlet İdarəçilik Akademisi - Bakü, Azərbaycan m_hasanoglu@yahoo.com.tr
Prof. Dr. Farouk HEMICI	Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne - Paris, France farouk.hemici@univ-paris1.fr
Doç. Dr. Hakan KARABACAK	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakan.karabacak@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Bülent KENT	Aydın Adnan Menderes Üniversitesi, Aydın, Türkiye bulentkent@gmail.com
Prof. Dr. Halit KESKİN	Yıldız Teknik Üniversitesi, İstanbul, Türkiye hkeskin@yildiz.edu.tr
Prof. Dr. Valentina KHRAPKINA	National University of Kyiv-Mohyla Academy, Ukraine valentina_31@i.ua
Doç. Dr. Halis KIRAL	Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, Ankara, Türkiye halis.kiral@asbu.edu.tr
Prof. Dr. Ali Cengiz KÖSEOĞLU	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye ackoseoglu@ybu.edu.tr
Prof. Dr. Ali M. KUTAN	Southern Illinois University, Edwardsville, USA akutan@siue.edu
Assoc. Prof. Bruce McDONALD	North Carolina State University, North Carolina State, USA bmcдона@ncsu.edu
Prof. Dr. Hakkı ODABAŞ	Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi, Ankara, Türkiye hakkiodabas@gmail.com
Prof. Dr. Murat ÖNDER	Boğaziçi Üniversitesi, İstanbul, Türkiye murat.onder1@boun.edu.tr

BİLİMSEL DANIŞMA KURULU/SCIENTIFIC ADVISORY BOARD

Prof. Dr. Davut PEHLİVANLI	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye davutpehlivanli@gmail.com
Prof. Dr. Abuzer PINAR	Ankara Medipol Üniversitesi, Ankara, Türkiye abuzer.pinar@ankamedipol.edu.tr
Prof. Dr. Şakir SAKARYA	Balıkesir Üniversitesi, Balıkesir, Türkiye sakarya@balikesir.edu.tr
Prof. Dr. İdris SARISOY	Marmara Üniversitesi, İstanbul, Türkiye isarisoy@marmara.edu.tr
Prof. Dr. Naci Tolga SARUÇ	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye tolgasaruc@gmail.com
Prof. Dr. Fatih SAVAŞAN	Sakarya Üniversitesi, Sakarya, Türkiye fsavasani@sakarya.edu.tr
Prof. Dr. Muhammad SHAHBAZ	Beijing Institute of Technology, Beijing, China muhdshahbaz77@gmail.com
Prof. Dr. İbrahim SİRKECİ	Edinburgh Napier Üniversitesi, Edinburgh, Birleşik Krallık i.sirkeci@napier.ac.uk
Prof. Dr. Nazan SUSAM	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye nsusam@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Levent ŞAHİN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye leventsahin07@gmail.com
Prof. Dr. Yusuf TEKİN	Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Ankara, Türkiye yusuftekin@yahoo.com
Prof. Dr. Adriana TIRON TUDOR	Babeş-Bolyai University - Cluj-Napoca, Romania adriana.tiron@econ.uubbcluj.ro
Prof. Dr. Metin TOPRAK	İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi, İstanbul, Türkiye metin.toprak@izu.edu.tr
Prof. Dr. Gökhan TUNCEL	İnönü Üniversitesi, Malatya, Türkiye tuncel444@gmail.com
Prof. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN	Hacettepe Üniversitesi, Ankara, Türkiye pelinv@hacettepe.edu.tr
Assoc. Prof. Hadeel YASEEN	University of Jordan, Amman, Jordan h.yaseen@ju.edu.jo
Prof. Dr. Sayım YORĞUN	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye sayim.yorgun@istanbul.edu.tr
Prof. Dr. Haluk ZÜLFİKAR	İstanbul Üniversitesi, İstanbul, Türkiye zulfikar@istanbul.edu.tr

İÇİNDEKİLER/CONTENTS

MAKALELER/ARTICLES

Evaluation of the Citizen Participatory Audit by the Department of the Auditor General of Pakistan

Pakistan Sayıştayının Vatandaş Katımlı Denetim Çalışmalarının Değerlendirilmesi

Muhammad USMAN 201-233

Dijital Çağın Bir Vergi Sorunu: Dijital Göçebelerin Vergilendirilmesi

A Tax Problem of the Digital Age: Taxation of Digital Nomads

Dr. Ahmet İNNECİ 235-257

Türkiye’de Ekonomik Büyüme, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk İlişkisi

The Relationship Between Economic Growth, Income Distribution and Poverty in Türkiye

Dr. Hilal ALPDOĞAN 259-290

The Impact of the World Trade Uncertainty on International Trade: The Case of the Turkish Economy

Dünya Ticaret Belirsizliğinin Uluslararası Ticarete Etkisi: Türkiye Ekonomisi Örneği

Dr. Muhammed Şehid GÖRÜŞ, Mert AKYÜZ 291-313

YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER / NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD

Sayıştayın 161’inci Kuruluş Yılı Dönümü

161th Anniversary of Turkish Court of Accounts

Buket KARACA YAVUZ 317-323

SAYIŞTAY KARARLARI / DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları - *Decisions of Board of Appeal* 327-346



EVALUATION OF THE CITIZEN PARTICIPATORY AUDIT BY THE DEPARTMENT OF THE AUDITOR GENERAL OF PAKISTAN

PAKİSTAN SAYIŞTAYININ VATANDAŞ KATILIMLI DENETİM ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Muhammad USMAN¹

ABSTRACT

Social accountability is central to democratic accountability and governance. The participation and inclusion of citizens in the works of the government improves transparency and public trust. The Department of the Auditor General of Pakistan (DAGP) provides the necessary support to the Public Accounts Committees of the national and provincial assemblies in carrying out their legislative oversight on the operations of the executive to hold them accountable. The government of Pakistan and the World Bank have initiated the Program for Results (PforR) for improving public financial management and accountability, which calls for taking measures to improve social accountability and citizen participatory audit. As a result of this program, the DAGP has introduced the Citizen Participatory Audit (CPA) initiative to integrate the citizens in the audit process. Although, based on the experiences of other SAIs, the DAGP's CPA is an encouraging initiative towards social inclusion and participatory governance to promote social accountability, it would not be as successful as anticipated unless certain impediments and challenges identified through SWOT and PEST analyses are overcome.

1- Scholar, Mphil Governance & Public Policy, National University of Modern Languages, ranamutk@gmail.com, ORCID: 0000-0002-8014-595X.

Submitted /Gönderim Tarihi: 23.05.2023

Revision Requested/Revizyon Talebi: 19.07.2023

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 23.07.2023

Accepted/Kabul Tarihi: 26.07.2023

Corresponding Author/Sorumlu Yazar: Usman, M.

To Cite/Atf: Usman, M. (2023). Evaluation of The Citizen Participatory Audit by The Department of The Auditor General of Pakistan. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 34 (129), 201-233. <https://doi.org/10.52836/sajistay.1319323>

ÖZ

Sosyal hesap verebilirlik; demokratik hesap verebilirlik ve yönetişimin merkezinde yer alır. Vatandaşların yönetime katılması ve yönetim süreçlerine dahil edilmesi, şeffaflığı ve kamuya duyulan güveni artırır. Pakistan Sayıştayı (DAGP), hesap verebilirliğini sağlamak amacıyla yürütmenin faaliyetleri üzerinde yasama gözetimi işlevlerini yerine getirmede ulusal ve bölgesel meclislerin Kamu Hesapları Komitelerine gerekli desteği sağlar. Pakistan hükümeti ve Dünya Bankası, kamusal yönetimi ve hesap verebilirliğin güçlendirilmesi için, sosyal hesap verebilirliği ve vatandaşların katılımcı denetimini geliştirmeye yönelik önlemler alınmasını gerektiren Sonuç Programı'nı (PforR) başlatmıştır. Bu programın bir sonucu olarak DAGP, vatandaşları denetim sürecine dahil etmek için Vatandaş Katılımlı Denetim (CPA) girişimini başlatmıştır. Diğer Sayıştayların deneyimlerine dayalı olarak DAGP'nin bu girişimi, sosyal hesap verebilirliği teşvik etmek için sosyal katılım ve katılımcı yönetişime yönelik teşvik edici bir girişim olsa da SWOT ve PEST analizleriyle belirlendiği üzere, belirli engellerin ve güçlüklerin üstesinden gelinmeksizin, CPA beklenen başarıyı sağlayamayacaktır.

Keywords: Citizen Participatory Audit, Participatory Governance, Social Accountability, Supreme Audit Institutions (SAIs), Department of the Auditor General of Pakistan

Anahtar Kelimeler: Vatandaş Katılımlı Denetim, Katılımcı Yönetişim, Sosyal Hesap Verebilirlik, Yüksek Denetim Kurumları (YDK), Pakistan Sayıştayı

INTRODUCTION

Participatory governance leads to democratic accountability, which ensures that the government departments and officers remain responsible in the exercise of their powers and authority. Accountability and transparency are important facets of good governance, which affect citizens' trust and legitimacy of the government bodies. Traditional approach to accountability restricts it to the role of certain 'internal' and 'horizontal' mechanisms, however, the recent development in inclusive governance and social accountability calls for the participation of the citizens, communities and civil society organizations (CSOs) in holding the government machinery accountable in exercise of their powers and authority. Pakistan follows the Westminster parliamentary system, and the role of legislative oversight is maintained through public accounts committees (PACs) of the national and provincial assemblies. The PACs rely heavily on the audit reports and financial information prepared and presented by the Department of the Auditor General of Pakistan (DAGP), which is the Supreme Audit Institution

(SAI) of the country. Therefore, the functioning of the DAGP is central to the performance of the PACs in ensuring accountability of public departments.

In 2017, the government of Pakistan and the World Bank undertook a “Program for Results (PforR) Public Financial Management and Accountability to Support Service Delivery” to strengthen the public finance management in the country. The program encompasses numerous timescales and incremental initiatives to strengthen public finance management and discipline. The enacting of the Public Finance Management Act in 2019 is an important result of this program. PforR also calls for developing and implementing social accountability strategies and encouraging the citizen participatory audit (CPA). The International Organization of Supreme Audit Institutes (INTOSAI) also emphasizes citizens’ participation and engagement with the SAIs to realize the goal of good governance and effective public service delivery. Several SAIs have undertaken initiatives for participation of citizens for social accountability, which have borne favorable outcomes.

While building upon the experiences of sister SAIs to achieve the key result areas delineated in the PforR for external audit, legislative oversight and social accountability, the DAGP has initiated the Citizen Participatory Audit (CPA), which aims to integrate citizens and civil society groups and organizations in the audit process. Currently, the role of citizens, communities and CSOs has been restricted to only proposing audit of certain projects, programs or departments of the government. However, the DAGP has envisioned an incremental broadening of the scope and mandate of the CPA to include the citizens and CSOs in actually carrying out the audit of the executive entities. The envisioned form of the CPA, however, would certainly need to overcome certain impediments.

1. LEGISLATIVE OVERSIGHT AND CITIZEN PARTICIPTION FOR GOOD GOVERNANCE

1.1. Legislative Oversight as a Tool of Accountability for Good Governance

The concept of democratic governance postulates that whatever authority a public institution owns is merely conferred to the institution for improving the quality of life and welfare of the people (Akyel and Kose, 2013). In the exercise of this power, the individuals and institutions should focus how effectively, efficiently and economically the public goods and services can be made available to the public. Therefore, the purpose of conferring and using the required authority is to serve the people, and it is vital to discourage the arbitrary use of power by individuals and institutions. To ensure this, the bearers of authority are made subject to internal as well as external oversight. The internal oversight means that each institution has its own regulations set in place to check the misuse of authority, and the individuals are held accountable within internal hierarchy, whereas the external oversight can be performed by different external institutions like the parliament, external audit, courts, quasi-judicial institutions like ombudsmen and tribunals and, most importantly, the citizenry (Mulgan, 1997). Accountability can, thus, be defined as the answerability of individuals who have and exercise the authority entrusted to them by the state or "the obligation of powerholders to account for or take responsibility for their actions" (Malena, 2004: 2). The primary reason to make individuals and institutions answerable is to curb the misuse of power and to ensure that they are made more responsible while exercising their authority (Cameron, 2004). Democratic accountability is a direct result of participatory governance, which means that an individual, either elected or appointed, or an institution, to which a certain degree of authority is delegated, is subjected to a process of oversight by those representing the general public. Accountability can be of two types; first, horizontal accountability, where one state institution keeps an oversight on other institutions and; second, vertical accountability, where the people or citizens hold all elected or appointed individuals and institutions accountable (Pelizzo and Stapenhurst, 2013: 2).

Parliament makes the budgetary appropriations for the executive departments out of the public exchequer in the name of the public. Therefore, these executive departments are, first and foremost, held accountable to

the parliament for the proper use of these resources. In turn, the parliament consisting of the political representatives of the people, are accountable to the citizens, which takes place through democratic process of elections. In democratic countries, certain legislative oversight committees or bodies are established to overlook the performance of the executive, which is, in fact, the exercise of horizontal accountability on executive departments. Legislative oversight is crucial for development and transparency. Pelizzo and Stapenhurst (2013: 48) opine that effective legislative oversight is extremely important in improving quality of democracy, which leads to the promotion of conditions that restraint corrupt practices and facilitates sustainable development.

1.2. Role of SAIs in Promoting Social Accountability and Good Governance

The INTOSAI is an organization of professional and reliable SAIs that through their impartiality and independence ensure efficiency of the government departments and, thus, help increase the trust of the people in state institutions by contributing to the fight against corruption and ensuring accountability. All of this results in efficient public governance and, as a result, transparency in the operations of the government agencies tasked with delivering the public goods and services to the people (UN/INTOSAI, 2011). The primary duty of the SAIs, the audit of public funds, puts them in a highly special position to support effective national governance (Hussain, 2001).

The partnership of citizens with the SAIs provides a distinct opportunity for social accountability, which is an external and vertical mechanism of accountability, whereby empowering the citizens, citizen groups, CSOs, media and other 'external' stakeholders to hold the government organizations and officials socially accountable. Social accountability is defined as "an approach towards building accountability that relies on civic engagement, i.e., in which it is ordinary citizens and/or civil society organizations who participate directly or indirectly in exacting accountability" (Malena, 2004). Although social accountability is exercised by the people in the form of elections, this is a very basic form and is limited to electing of representatives only. This also does not allow the citizens to actively participate in the public decision-making and policy process. Therefore, more recently, social accountability has been considered to include the steps and initiatives taken by the government to enable the citizens, CSOs, communities and media to partake in the formal accountability process beyond the election process.

As already argued, legislature oversight is extremely important to achieve good governance. The SAIs assist the legislatures in the exercise of this oversight and ensure, “transparency and accountability; fairness and equity; efficiency and effectiveness; respect for the rule of law; and high standards of ethical behavior in public management – which are fundamentals of good governance and represent the basis upon which to build open government” (OECD, 2001). The goals of public accountability and good governance can only be achieved through public trust i.e., when the citizens, who are the primary beneficiary of the public accountability process, are convinced that the process is being carried out in a satisfactory manner.

1.3. Citizens’ Participation for Good Governance

There is a vast body of literature that emphasizes the importance of participatory governance and the need for encouraging participation of citizens to achieve good governance. While there are several studies to show the correlation between the different stages of citizens’ participation and the levels of governance, the most important might be the study carried out by Arnstein (1969), who identifies “eight rungs on the ladder of citizen participation”. He argues that the degree of citizens’ participation in the operations of the government can be of eight distinct levels or rungs, starting from the level 1 – Manipulation, which is based on non-participation, to level 8 – citizen control, which has maximum degree of citizen participation. He proposes that these eight levels of citizen participation highlight three extents of citizens’ power (Figure 1).

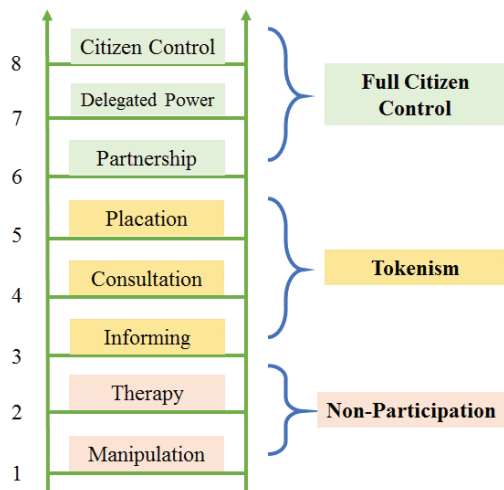


Figure 1: Arnstein’s Ladder of Citizen Participation (1969: 217)

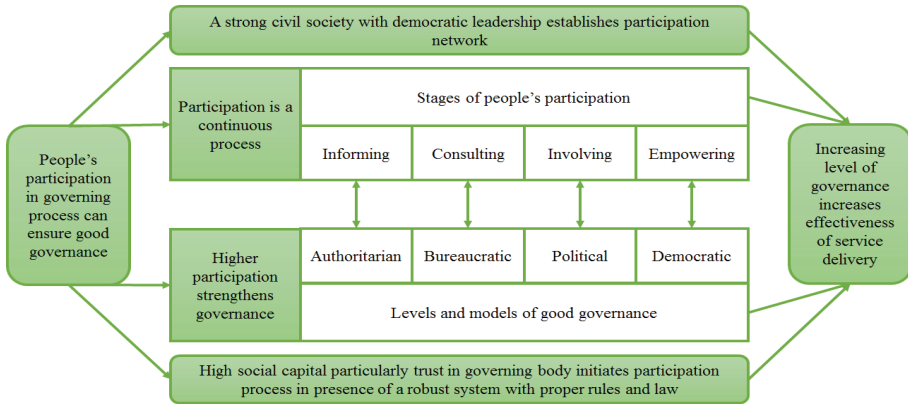


Figure 2: Waheeduzzaman's Theoretical Framework for Participation and Governance (2010: 98)

Similarly, from the perspective of developing countries, especially the South Asian countries, Waheduzzaman (2014) proposed a theoretical framework, showing a correlation between the different stages of participation and models of governance. In contrast to the model proposed by Arnstein (1969), Waheduzzaman (2014) developed four stages of participation and four relative models of governance (Figure 2).

1.4. Role of Civil Society Organizations in Good Governance

Habib and Rafique (2019: 18) have opined that CSOs have a strong say in promoting and highlighting the demands of the citizens to the government. They serve as a mediator between the government and the citizens by bringing up complex governance concerns with the government on behalf of the people. The CSOs are representatives of the civil society, which in turn is regulated by the government. However, it is anticipated that adequate autonomy and civil society participation would be guaranteed to meet the needs of the populace. A strong, autonomous, aware, and empowered civil society is a must for strong democracy and good governance. Notwithstanding the importance of CSOs in agenda-setting for policy making, there are certain impediments associated with their performance. In the context of Pakistan, the civil society has historically not been well-organized and goal-oriented. This was primarily due to harsh treatment extended towards them by the military and civil governments. Since 2007, Pakistan's civil society has established itself as an effective stakeholder in democratic practices and agenda-setting in public policy process (Habib and Rafique, 2019: 21).

Apart from the efficacy of the CSOs, certain challenges are linked with the performance of CSOs. First, the general perception of the citizens that such organizations have certain interests, which are prescribed by the international donor agencies on whose finances these organizations rely, resulting in restricted participation of the citizens in these CSOs. Such interests and agenda are not indigenous and are against the social culture and economic needs (ADB, 2009: 5). Secondly, the public at large is not aware of the usefulness and effectiveness of these organizations in highlighting their issues. In Pakistan, people still look upon the politicians and government officials to solve their problems, primarily because CSOs have failed to address the governance related struggles a common citizen faces daily (Habib and Rafique, 2019: 23). Thirdly, due to lack of knowledge and information, the people are not familiar with functioning of the government machinery (Habib and Rafique, 2019: 24). The CSOs themselves are fundamentally responsible for filling this gap because it is their job to inform and educate the public in order to ensure meaningful participation. There is enough research to draw the conclusion that CSOs in Pakistan are not currently well-positioned to encourage social responsibility and have an impact on political choices.

1.5. Cooperation between the Citizens and the SAIs

The audit activity being conducted by the SAI, the results and discussion on the audit findings, and the conclusion of the discussion held under legislative scrutiny must all be seen favorably by the general public. Therefore, it is crucial that the civil society is made aware of the work done by SAIs and the effects such work has on ensuring accountability, transparency, and good governance. Without a doubt, auditing is a public service, and it is important to inform the public about the government's auditing and accountability processes (UN/INTOSAI, 2011). The SAIs must implement efficient media and public outreach strategies to tell the public about their activities. They can use social media in addition to traditional media platforms.

Baimyrzaeva and Kose (2014) discuss the typology prescribed by the UN DESA/INTOSAI following a survey carried out among the INTOSAI members. This typology consists of three levels of citizen engagement with the SAIs. Level 1 of the typology is a one-way relation between SAI and citizens, where SAIs only provide information to the citizens about their activities. In level 2, the citizens are encouraged to prescribe and recommend SAIs to carry out

specific audits. SAIs consult citizens, groups and communities on issues of common interest. Level 3, the highest of the typology, SAIs and citizens engage in a relationship of partnership. Citizens, communities and groups are actually involved in the activities carried out by SAIs. Only a few SAIs have taken initiatives that correspond to level 3 of the typology. However, this is the level of citizen engagement that each SAI should aim for because “as the ultimate beneficiaries of a better use of public funds, citizens are the most important stakeholders of supreme audit institutions” (UN DESA, 2013: 15). This typology corresponds largely to the models prescribed by Arnstein (1969) and Waheeduzzaman (2010).

Table 1: A Description of Different Models of Participation

UN DESA/INTOSAI Typology (2013)	Arnstein’s Ladder of Participation (1969)	Waheeduzzaman’s Model of Governance (2010)
Level 1: Information dissemination to citizens	3 rd Rung – Informing (Tokenism)	1 st Stage – Informing (Authoritarian level)
Level 2: Consultation with citizens	4 th Rung – Consulting (Tokenism)	2 nd Stage – Consulting (Bureaucratic level)
Level 3: Partners for decision-making	6 th Rung – Partnership (Full Citizen Control)	4 th Stage – Empowering (Democratic level)

1.6. Need for and Examples of Citizen Participation in SAI Functions

In line with Principles 5 and 6 of the INTOSAI Mexico Declaration dated 2007, the SAIs are free to publish and disseminate the findings and results of their works. Nino (2010) points out that the SAIs need to have active working relationship with civil society organizations to strengthen the government transparency, accountability, and effectiveness. The SAIs should also be free to accept and implement recommendations from all stakeholders, including the civil society, which is made up of all actors that are non-governmental and not-for-profit, such as NGOs, academic institutions, think tanks, local communities, businesses, and labor unions. With the level of unprocessed and unrefined information available to the citizens via conventional and non-conventional channels of media, the citizens are often interested in convincing SAIs to carry out audits of specific projects, initiatives and even entire departments. This is mainly because people today are more interested

in the issues and operations of government. Therefore, governments and the oversight apparatus can no longer stay stagnant and adamant in carrying out the conventional work they have been doing for so long. They need to appreciate and be positively responsive to the citizens' demands towards the government and SAIs (Pyun, 2006).

Certain initiatives by different SAIs for encouraging citizens' participation have yielded favorable results. Kim (2015) discusses in detail how the Board of Audit and Inspection of Korea (BAI) initiated the Citizen Audit Request (CAR) in 2002, which encourages the qualified citizens to request specific audits to be carried out by BAI. The CAR initiative succeeded the Audit Request for Public Interests (ARPI) program initiated by BAI in 1996. The main difference between ARPI and CAR was that the former was an initiative taken by BAI based on its own regulations, whereas the legal framework of CAR was established through independent legislation. In terms of scope, the ARPI has broader scope than CAR, which is why BAI – instead of shelving the ARPI – maintained both channels. The BAI has established particular requirements for making an audit request under the ARPI or CAR programs. This "eligibility criteria" is intended to ensure that such requests are not politically driven, do not waste BAI resources, are fair and unbiased, and may provide tangible results. Kim (2015: 17) concludes that Korea's citizen-participatory audit experience was successful in producing "substantial benefits" despite a number of difficulties and setbacks. When assessed against Arnstein's ladder of citizen participation, however, this initiative would be considered 'Tokenism' and placed at level 4 – 'Consultation'. When gauged against the model of participation and governance prescribed by Waheduzzaman, the model of BAI follows 'Bureaucratic Model' of governance, and the stage of citizen's participation would be 'Consultation'. As per the typology of citizen engagement of UN DESA/INTOSAI, the CAR initiative by BAI corresponds to Level 2 – Consultation.

Munez (2016) discusses the project of citizen participatory audit initiated by the Commission on Audit (COA) of the Philippines. This project was foreign-funded and was implemented in two phases. Phase I lasted from 2012 to 2014, while the Phase 2 commenced in 2015 is currently ongoing. The COA's CPA model is based on a partnership approach. Citizens and members of civil society organizations are selected as part of the audit teams on a

voluntary basis without any remuneration. These 'citizen auditors' practically audit the government departments as part of the COA audit teams. The CPA of COA is an excellent example of open government initiatives. CPA of COA corresponds to the "Level 3 – Partnership" of the typology of citizen engagement of UN DESA/INTOSAI. Gauging against the Arnstein's standards, this project would be considered to support "Full Citizen Control" and placed at level 6 – "Partnership". When measured against Waheduzzaman's model, it would be placed at the highest stage of participation i.e., 'Empowering' and level of governance i.e., 'Democratic'. The project realizes that since public sector audit is extremely technical in nature, CSOs need to have capacity to become an active part of the audit process. The strength of CPA of COA lies in the legislative and constitutional background that the project has.

The Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS) in rural Rajasthan, India, is a pioneering example of social audit. MKSS is an organization consisting of farmers and laborers, which uses public hearings as a tool to discuss government expenditure priorities. This initiative was so successful that the state government made it compulsory to have the MKSS social audit conducted annually for each village. The proceedings of public hearings carried out by MKSS are formally reported and followed up with the government departments for necessary action (UNDESA, 2007). The MKSS project is an example of level 8 – "Citizen Control" on the Arnstein's ladder of participation, entailing "Full Citizen Control". On Waheduzzaman's model, MKSS is at 'Empowering' stage of public participation and 'Democratic' model of governance, which corresponds to "Level 3 – Partnership" of the typology of UN DESA/INTOSAI.

2. LEGISLATIVE OVERSIGHT IN PAKISTAN AND THE DEPARTMENT OF THE AUDITOR GENERAL OF PAKISTAN

2.1. Legislative Oversight Framework in Pakistan

In Pakistan, the legislative oversight on the works of the executive and on the public exchequer is carried out by the Public Accounts Committee (PAC). This model has been borrowed from the Westminster Parliamentary System of the UK (About PAC, 2022). The Rules of Procedure and Conduct of Business in the National Assembly adopted in 2007, which were created in accordance with Article 67 of the Pakistani Constitution, serve as the legal foundation for the PAC at the national level. Rule 177 states that "(1) the annual report of the Auditor General relating to the accounts of the Federation, when received from the President, shall be laid on the Table by a Minister. The report of the Auditor General so laid shall be referred to the Public Accounts Committee". Rules 202 and 203 of the *ibid* rules delineate the composition and functions of the Public Accounts Committee, respectively. The main responsibility of the PAC, as outlined in the *ibid* rules, is to examine and carefully review the reports prepared and presented by the Auditor General of Pakistan to make sure that all appropriations and subsequent expenditures made from the public exchequer are done legally and any re-appropriations made by the executive organizations comply with the laws in effect. Similar to the federal Public Accounts Committees, each provincial Public Accounts Committee derives its mandate from the Rules of Business and Procedures of its respective assembly, as shown in the table below:

Table 2: The Rules that Prescribe the Provincial PACs in Pakistan

Provincial Assembly	Relevant Rule(s) No.	Relevant Document	Constitutional Provision
Punjab	176 – 179	Rules of Procedure of the Provincial Assembly of the Punjab, 1997	The Rules of Procedure of the provincial assemblies are framed under Article 67, read with Article 127, of the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan.
Sindh	189 – 194	Rules of Procedure of the Provincial Assembly of Sindh, 2013	
Khyber Pakhtunkhwa	159 – 161	Rules of Procedure of the Provincial Assembly of the Khyber Pakhtunkhwa, 1988	
Baluchistan	160 – 162	Rules of Procedure of the Provincial Assembly of the Punjab, 1974	

The PACs, both at Federal and Provincial levels, work to ensure financial discipline and hold institutions and individuals accountable for better public service delivery. It is abundantly clear that the reports that the Auditor General of Pakistan prepares and presents to the President at the federal level and to the Governors at the provincial level, and then presents to the appropriate assemblies, are the main source of information used by the PACs, Pakistan's statutory legislative accountability oversight committees. This reliance is not merely specific to Pakistan but, as Pelizzo and Stapenhurst (2013) note, "the relationship between legislatures and SAIs is often symbiotic". The legislature and the SAI are interdependent as the former needs the latter to provide the objective, independent, timely and reliable information, whereas the latter relies on the former to provide it with the necessary autonomy, resources as well as a platform, like the PAC in Westminster parliamentary system, to discuss and present their audit findings.

2.2. Department of the Auditor General of Pakistan – Supreme Audit Institution of Pakistan

The duties, responsibilities, and authority of the Pakistani Auditor General are laid forth in Articles 168 to 171 of the Constitution of the Islamic Republic of Pakistan, making it a constitutional position that guarantees its independence and objectivity. According to the Constitution, the Auditor General of Pakistan has the ability to audit the financial statements of the federal government, the provinces, and any other corporation, authority, or organization that the federal or provincial governments have formed. The vision of the Department of the Auditor General of Pakistan (DAGP) is to be, "a model supreme audit institution adding value to national resources", whereas the mission statement of the department is, "serving the nation by promoting accountability, transparency and good governance in the management and use of public resources".

The DAGP is centrally placed in the process of legislative accountability of the executive departments (Figure 3). The primary responsibility of the DAGP, entrusted by the legislature, is to audit the use of public resources by government departments. In terms of the provisions of the Auditor General's (Functions, Powers and Terms and Conditions of Service) Ordinance, 2001, read with Article 170 of the Constitution, the DAGP is responsible to:

- i. Audit the expenditure incurred by the executive out of consolidated fund and public account of the federation and each province.
- ii. Audit all receipts of the federal and provincial governments.
- iii. Audit accounts of stores and stocks of the federal and provincial departments.
- iv. Audit the companies and corporations established by the federal or provincial governments.
- v. Certifying the accounts of the federation, of each province and each district, compiled and maintained by the Controller General of Accounts.
- vi. Carry out special studies and analyses as and when required by the federal, provincial and district governments.

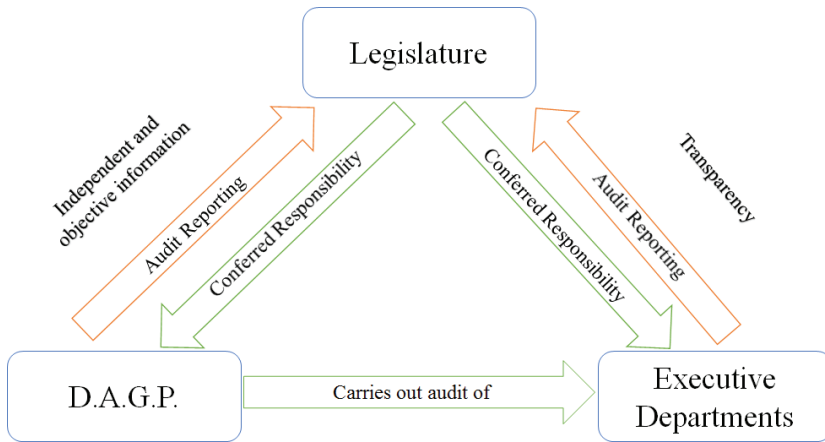


Figure 3: The process of public sector accountability based on Cameron, 2004: 60

The DAGP is a member of the International Organization of the Supreme Audit Institutions (INTOSAI), which is an international, autonomous, independent, and non-political organization that serves as an umbrella organization for the external government audit community around the globe. SAIs across the world are responsible to evaluate the financial information of the executive departments of the government and to ensure transparency and accountability in the use of the public funds.

3. CITIZEN PARTICIPATORY AUDIT INITIATIVE IN PAKISTAN: SWOT AND PEST ANALYSES

3.1. Pakistan Citizen's Portal (PCP) Initiative

The federal government of Pakistan launched the Pakistan Citizen's Portal (PCP) initiative in October 28, 2018 to improve citizen-centered participatory governance. The PCP is a step towards empowering the people of Pakistan, by encouraging citizens to connect with the government organizations for resolving their issues (PMDU, 2018). This portal was developed by the National Information Technology Board (NITB), Ministry of Information Technology and Telecommunication (MoIT) and provides the citizens with a digital platform to lodge their complaints, grievances and suggestions regarding public service delivery of the federal, provincial and district governments.

The PCP focuses on two areas: first, providing citizens a space to lodge their complaints in person and; second, assisting citizens in suggesting government programs for social development. It is interesting that PCP encourages foreigners and overseas Pakistanis to use this site as well, in addition to allowing those residing in Pakistan to do so. A comprehensive and detailed procedure of complaint management has been drafted for the government organizations to follow. The process focuses entirely on the citizens' satisfaction and, thus, has a very strong and effective feedback system. At every stage of the complaint, the citizen is informed about the action being taken on his or her complaint. Even if the complaint is resolved, the citizen is asked to provide his/her feedback and satisfaction about the way his/her complaint has been handled. In case that the citizen feels unsatisfied with the response of the government organization, the Prime Minister's Performance Delivery Unit (PMDU), the focal coordinating unit of PCP, re-opens the complaint and instructs the concerned government organization to resolve the complaint as per the genuine demand of the citizen. The latest statistics show that a total of 3,926,136 citizens have registered on PCP, and out of 4,671,567 complaints lodged on the PCP, 4,530,514 (97%) complaints have been resolved (PMDU, 2022).

When gauged against the Arnstein's ladder of participation, the PCP would be placed at levels 4 – "Consultation" and 5 – "Placation" and would encompass "Tokenism" with regard to citizen's empowerment. In terms of

Waheduzzaman's model, the PCP would be placed at 2nd stage of people's participation – "Consulting", following 'Bureaucratic' model of governance.

3.2. Overview of DAGP's Citizen Participatory Audit (CPA) Initiative

The DAGP started an initiative called Citizen Participatory Audit in keeping with current trends that encourage citizens to participate in the SAI's mandated function. The Pakistan Citizen's Portal (PCP) has been connected with the CPA of the DAGP. Due to the fact that the PCP primarily addresses complaints and suggestions from citizens, the DAGP has started the Citizen Participatory Audit (CPA), which aims "to actively involve citizens and civil society groups and organizations in the audit process" (DAGP, 2022). The federal government of Pakistan signed a financing agreement with the World Bank for a 4-year program titled: "Program for Results (PforR) Public Financial Management and Accountability to Support Service Delivery". The PforR initiative by the World Bank has been an important program for Pakistan since it has helped the country in enacting the all-important Public Finance Management Act dated 2019 (World Bank, 2017: 28). As per the World Bank's program appraisal document (World Bank, 2017), Key Result Area (KRA) 4 relates to external audit, legislative oversight and social accountability. KRA 4 provides the following key activities (World Bank, 2017: 18):

- i. Strengthening of the technical capacity of the DAGP
- ii. Development and implementation of social accountability strategies, tools and guidelines for citizen participatory audit
- iii. Improvement of comprehensive financial reporting and adoption of open data principles
- iv. Improvement of transparency of information through combining the Budget Performance Observatory with Big Data Analytics.

The KRA 4 would be achieved by Disbursement Linked Indicators (DLI) 6 and 7, and the citizen participatory audit as an indicator is referred to in the DLI 6, which envisions to "help enhance transparency and accountability by supporting the Auditor General of Pakistan in systematically following up on audit queries and PAC recommendations" (World Bank, 2017: 37). The DAGP describes CPA as:

"Citizen Participatory Audit is a relatively new way for citizens' participation in public sector audits. It seeks to actively involve citizens and civil society groups and organizations in the audit process. In various countries citizens and CSOs are engaged in execution of audit, inclusive of gathering of audit evidence. In case of Pakistan, the DAGP will implement CPA in a phased manner. In the initial phase CSOs/citizens will be able to provide suggestions for areas which they want the audit to focus on. The suggestions may relate to conducting of various types of audit like performance, special, thematic or compliance audit. [...] The DAGP may then incorporate such suggestions in ongoing audits of that sector or entity, or ensure their inclusion when planning new audits." (DAGP, 2022)

DAGP's CPA as an initiative aims to improve citizens' participation in the audit activity of the department. Social accountability is a concept that is directly linked to citizens' participation and cannot be emphasized more when it comes to participatory governance. The process of democratic accountability of the public sector organizations that are entrusted with public resources to deliver public service delivery is central to the democratic governance model. The DAGP's CPA might be a step towards involving and empowering the public in the audit process.

Currently, DAGP's CPA is restricted only to citizens' consultation with the DAGP to propose audit of certain organizations, programs, projects etc. (corresponding to 4th rung "Consultation" – Tokenism – of the Arnstein's model, 2nd Stage "Consultation" – Bureaucratic model – of Waheeduzzaman's model, and "Level 2 – Consultation" of the typology of UN DESA/INTOSAI). The DAGP aims to broaden the scope of the CPA by empowering the citizens to actually audit the entities as part of the DAGP audit teams. This objective would then bring DAGP's CPA to the level of "partnership" on the Arnstein's ladder of participation, emancipating the citizens participation from mere 'tokenism' to 'full citizen control'. In the framework prescribed by Waheeduzzaman (2010), the CPA would be regarded at the stage of 'empowering' and at the 'democratic' level of governance. As per the typology of UN DESA/INTOSAI, the CPA would then be regarded at "Level 3 – Partnership". However, numerous challenges and issues would need to be addressed for the DAGP to achieve this objective of full citizen participatory audit.

3.3. SWOT Analysis of CPA

The SWOT analysis, that is the analysis of the strengths, weaknesses, opportunities and threats, is performed to highlight the internal factors that may affect an initiative, program, or policy. In relation to CPA, a SWOT analysis is important to ascertain the internal factors within the Department of the Auditor General of Pakistan along with the wider federal government.

3.3.1. Strengths

DAGP boasts a proficient and skilled workforce that possesses the necessary expertise to conduct audits across various government departments. The field audit offices are already engaged in carrying out performance, compliance with authority, financial, certification, thematic, and forensic audits besides undertaking special studies pertaining to specific projects, programs, and initiatives. The well-trained and experienced workforce of DAGP may serve as a significant strength for the CPA as well. Their proficiency would enable them to effectively carry out the initiative and ensure the delivery of accurate and comprehensive audit findings. The expertise and experience of the DAGP workforce may contribute to the reliability and credibility of the CPA, reinforcing its impact on transparency, accountability, and governance in Pakistan.

DAGP derives its authority directly from the constitution, establishing it as a constitutional office. Additionally, the budget of DAGP is not subject to parliamentary voting, but is charged expense. This constitutional framework not only empowers DAGP but also emphasizes its mandate to maintain impartiality, freedom, and independence. This constitutional mandate, reinforced by several of the Supreme Court of Pakistan's decision, grants DAGP the autonomy to conduct audits of government departments in a manner it deems suitable. These constitutional provisions and legal decisions serve as a crucial strength in effectively implementing the CPA, enabling DAGP to carry out its auditing responsibilities effectiveness and integrity.

The DAGP's CPA makes use of the strength of citizen engagement and empowerment. One of the key responsibilities of SAIs is to share information about their findings with the public as well as to actively involve citizens in the audit process to promote participatory governance and social accountability. Through citizen engagement, DAGP can cultivate public trust

and legitimacy in carrying out its crucial functions, thereby reinforcing the broader framework of accountability and transparency within the institution. By empowering citizens and facilitating their active participation, CPA can enhance the effectiveness and impact of DAGP's auditing efforts, ultimately contributing to a more accountable and transparent governance system in Pakistan.

3.3.2. Weaknesses

DAGP has a notable weakness in terms of its workforce's capacity to engage with citizens throughout the audit cycle. The officers and staff of DAGP lack the essential training and skills required to effectively incorporate citizen perspectives into their official duties. This limitation can be attributed to the prevailing bureaucratic mindset, which often impedes collaborative efforts with citizens. As a result, there is a need to address this deficiency and foster a more inclusive approach that embraces citizen participation in the auditing process. The reluctance to embrace citizen input stems from the perception that it may impede the efficiency and efficacy of the auditing process. This mindset creates a barrier, preventing the DAGP from fully harnessing the potential benefits of citizen participation. The lack of capacity to engage with citizens restricts the department's ability to tap into the diverse knowledge, experiences, and insights that citizens can provide, ultimately limiting the depth and breadth of the audit findings and impeding the true potential of the CPA.

To address this weakness, it is crucial to provide comprehensive training programs that equip DAGP officials and staff with the necessary skills and knowledge to effectively engage citizens. Shifting the bureaucratic mindset towards one that values citizen involvement and embraces their perspectives is also essential. By doing so, DAGP can leverage the power of citizen participation to enhance transparency, accountability, and the overall effectiveness of the audit process, ultimately leading to improved governance and public trust in Pakistan's public institutions.

Another considerable weakness that the CPA has is the potential risk of political or vested interests manipulating citizen participation for personal gain. This poses a threat to the integrity and impartiality of the auditing process. When citizen involvement is vulnerable to manipulation, there is a risk that the

findings and recommendations may be influenced or distorted to serve specific agendas. This can undermine the objective and unbiased nature of the audit, eroding public trust and confidence in the initiative. To mitigate this weakness, robust safeguards, strict protocols, and independent oversight mechanisms should be implemented to ensure transparency, minimize undue influence, and uphold the integrity of the auditing process.

By implementing strong, open, and transparent norms and protocols for the selection of citizen requests to act upon, this shortcoming can be eliminated. To prevent any politically motivated CPA proposal, DAGP would also need to set up an impartial oversight structure and ongoing evaluation system. Collaborating with reputable CSOs with knowledge of governance, transparency, and accountability concerns is another option to alleviate this gap.

3.3.3. Opportunities

CPA presents a valuable opportunity to identify and address inefficiencies, waste, and corruption within government programs. Engaging citizens in the audit process allows for their direct participation in identifying areas where resources are misallocated or mismanaged. By actively involving citizens, DAGP can gather insights and information that might otherwise go unnoticed, enabling them to make informed recommendations for improving the efficiency of public spending and enhancing service delivery. This citizen-provided information serves as a valuable resource for policymakers and public officials to address identified issues, leading to more effective and accountable governance practices in Pakistan.

This initiative can also be an opportunity to educate citizens about auditing processes, governance principles, and financial management. By actively involving citizens in the audit process, DAGP can provide them with firsthand exposure to the complexities and importance of auditing in ensuring transparency and accountability in government operations. This initiative can serve as a platform to raise awareness among citizens about the significance of effective financial management and good governance practices. As citizens gain a deeper understanding of these concepts, they can actively participate in promoting responsible financial stewardship and contribute to the development of a more informed and engaged citizenry in Pakistan.

Citizen participation plays a crucial role in providing valuable feedback on existing policies and programs, offering policymakers a wealth of insights to make evidence-based decisions and drive improvements. By actively engaging citizens in the decision-making process, policymakers can tap into diverse perspectives, experiences, and expertise that may not be readily available within government institutions. Citizens, as direct stakeholders, can provide valuable on-the-ground knowledge and firsthand experiences that inform policymakers about the effectiveness and impact of existing policies and programs. This feedback serves as a valuable resource for policymakers, enabling them to identify gaps, address shortcomings, and make informed adjustments that better align with the needs and aspirations of the public. Ultimately, this citizen-driven feedback fosters a more inclusive, responsive, and effective policymaking process, leading to positive changes and outcomes for society.

3.3.4. Threats

The success of CPA is dependent greatly on the strong commitment and support of political leaders and government officials. Their active engagement and endorsement are crucial for the smooth implementation of the initiative. Without their support, the initiative may encounter substantial challenges and hurdles. Political leaders and government officials play a pivotal role in setting the tone, providing resources, and creating an enabling environment for citizen participation to thrive. Their commitment demonstrates a willingness to embrace transparency, accountability, and citizen engagement in the auditing process. By actively supporting the initiative, political leaders and government officials can inspire confidence, build trust, and ensure the necessary cooperation from all stakeholders. This collective commitment fosters a collaborative and productive atmosphere, enhancing the effectiveness and impact of the Citizen Participatory Audit Initiative in promoting good governance and strengthening accountability mechanisms in Pakistan.

The successful implementation and sustainability of CPA depend greatly on the availability of adequate resources, encompassing funding, infrastructure, and personnel. Insufficient resources can pose significant challenges and impede the effectiveness of the initiative. Adequate funding is required to support the various activities and mechanisms involved in citizen participation, such as public awareness campaigns, training programs, and

technology platforms. Sufficient infrastructure, including technological tools and communication channels, is essential for seamless engagement and information exchange. Additionally, an ample number of trained personnel is necessary to facilitate the smooth functioning of the initiative and ensure its long-term viability. By addressing resource constraints and allocating appropriate resources, DAGP can enhance the effectiveness and sustainability of the CPA, fostering a culture of transparency and accountability in Pakistan's governance landscape.

Bureaucratic systems or other stakeholders who are unwilling to accept this style of participation might show resistance. A crucial obstacle to implementing the campaign successfully is getting beyond reluctance to change. Bureaucratic structures often adhere to established norms and may view citizen involvement as a challenge to their authority or traditional practices. It requires proactive efforts to address these concerns, such as extensive stakeholder consultations, awareness campaigns, and capacity-building initiatives to demonstrate the benefits and value of citizen participation in auditing processes. Engaging with skeptical stakeholders, providing them with a platform to voice their concerns, and showcasing successful case studies can help alleviate resistance and foster a collaborative environment that encourages the active involvement of citizens. By proactively addressing resistance and promoting a culture of openness and collaboration, DAGP can effectively overcome this hurdle and harness the full potential of citizen participation in auditing processes.

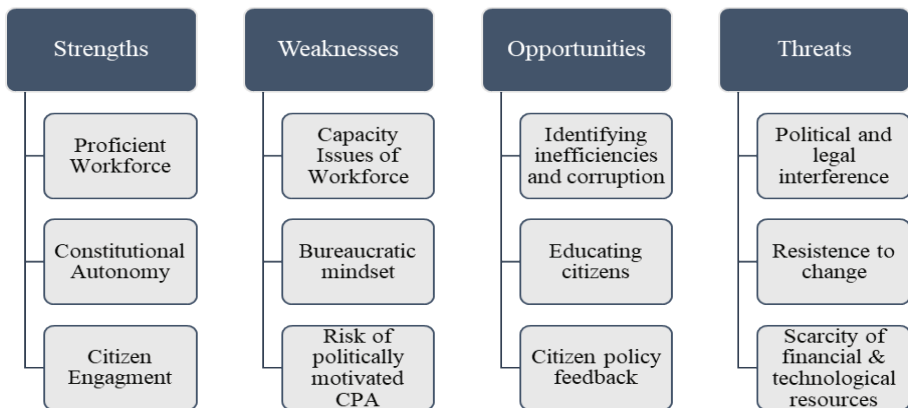


Figure 4: Summary of SWOT Analysis of CPA

3.4. PEST Analysis of CPA

3.4.1. Political and Legal Factors

There are significant political and legal issues with the DAGP's CPA that need to be resolved. Politically, the people of the country are not encouraged or motivated to play an active role in the functioning of the government, which is the basis of the participatory governance. It is also a fact that politically no concrete efforts whatsoever have been taken to empower the citizens to play an active role to improve social accountability and democratic governance. The political stakeholders of the country believe that the citizens' only responsibility is to vote in the elections, which is a feature of traditional democracy and cannot be considered a characteristic of contemporary true democracy. The first challenge would be to convince the political stakeholders to allow participation of the citizens in a meaningful manner. Merely confining the citizens' participation to 'consultative' or 'recommending' role is not sufficient. The people would need to be politically motivated in an apolitical manner. This means that political leadership would encourage the citizens to participate in the audit process by training and facilitating them to practically audit the government organizations in such a way that the citizens' political preferences might not affect the impartiality, objectivity and neutrality of the SAI.

In addition to political will, passing legislation to give this process of citizen inclusion legal safeguards would be necessary. Currently, a large number of organisations and public sector institutions have repeatedly declined to be covered by the DAGP's audit mandate. Even though the scope and jurisdiction of the DAGP over public sector entities was finally resolved by the Honorable Supreme Court of Pakistan in a landmark decision, questions about the method and procedure of the audit conducted by the DAGP still exist. Therefore, to solve all of these challenges and enable the citizens' meaningful engagement, substantial laws would be required.

Legal safeguards would also aid in addressing the problem of red tape and any bureaucratic opposition. The bureaucracy has consistently opposed the transfer of authority to the people, just as political leadership. The incapacity of any federating unit to implement a real and efficient local government system is an example in this regard. In the same way that the political leadership has

benefited from the lack of delegation of power to the grassroots level, so too has the bureaucracy accumulated power and authority as a result of the failure or non-implementation of a local government system, which allows the district bureaucracy to fill the roles of elected representatives.

3.4.2. Economic and Financial Factors

The DAGP's CPA will have financial consequences in both its current shape and the form the department is hoping for in the future. Performing external audit requires allocation of substantial financial resources. The DAGP incurred an expense of Rs.5.736 billion during the FY 2021-22 on account of recurring expense (non-development expenditure i.e. salaries, operating expenses, retirement benefits, acquiring of physical assets, and repair and maintenance). A recurring current budget of Rs.6.096 billion has been allocated for the DAGP for the CFY 2022-23 (Finance Division, 2022: 2517). Some may argue that auditing is, hence, an expensive task. However, compared with the actual recoveries of public money from defaulters pointed out by the DAGP, this expense seems justified. For example, during less than four financial years (i.e. December, 2018, FY 2018-19 to May, 2022, FY 2021-22), PAC (2022) reported recovery of Rs.612.254 billion or Rs.153.064 billion per year of public money. Statistically, the DAGP expends Rs.4/- out of each Rs.100/- recovered. Along with the intangible improvement and guarantee of the auditees' compliance with rules and procedures, the recovery of public funds is another accomplishment brought about by the external audit conducted by DAGP.

Whether it is s in its current phase or takes on the shape that is envisioned in the future, the CPA clearly implies an increase in DAGP's audit activity. Citizens can currently suggest and specify an audit area through the CPA. The DAGP has the authority to decide whether to incorporate this advice into the current or upcoming audit plan. Consequently, the increased expense for performing CPA would be negligible. However, in the envisioned form, where the citizens and organizations would themselves be involved in performing audit, the financial cost of CPA would increase. This would be on two accounts: 1) the increase in recurring expense of the DAGP for extended audit activity; 2) the cost involved in facilitating and financing the CPA for citizens and selected CSOs. Although, DAGP may shortlist CSOs for actually performing audit on an honorary basis, additional costs would still be incurred on organizing training programs, symposia, workshops etc. Presently, the CPA is being facilitated

by the PCP platform, however, in future, in order to implement the CPA in its envisioned form, a dedicated IT based CPA platform would need to be developed and maintained by the DAGP. This would also result in additional expense of recurring nature. Additionally, there may be other unforeseen costs involved in CPA once implemented in its proposed form.

Despite all of the aforementioned financial costs, the CPA's projected benefits outweigh them all. The CPA's objectives of social accountability, democratic governance, and openness are far more valuable than the costs associated with putting those objectives into practice. As discussed, CPA is a result of PforR program of the World Bank. DAGP can convince the World Bank to sponsor the CPA even though the World Bank is providing the funding on a deferred credit basis.

3.4.3. Social Factors

The primary stakeholder in CPA are undoubtedly the people of Pakistan. The objective is to empower and include the citizens in the auditing process of the executive departments. Therefore, the success of CPA envisages a central role for CSOs. However, the DAGP would need to work on multiple fronts to effectively engage CSOs for CPA. First, CSOs need to be strengthened and empowered. As already discussed, the CSOs in Pakistan have fallen short in fostering public involvement and empowerment. This is because of the unwillingness of the political and bureaucratic stakeholders to strengthen and legitimize the role of CSOs. DAGP would need to work with these CSOs that specialize in the field of social accountability.

It would also be necessary to provide an answer to the issue of citizen competence and capacity building, which is the basis of participatory government theories. In order for the public to actively participate in the audit process, the CSOs would need to educate them on the audit role and functioning of the DAGP, an area that is highly technical and specialized. The DAGP would make the necessary information in this regard available to the public through CSOs. DAGP and CSOs would need to launch a comprehensive citizen engagement, mobilization and outreach program to convince the general public that their meaningful involvement in CPA would lead to addressing their common governance issues and improving the public service delivery mechanism. That is to say that the department would need to win public trust

in its performance of entrusted functions. Once adequate political, legal and managerial initiatives to legitimize the social accountability through CPA have been taken – showing the political and bureaucratic resolve to empower civil society – the major and active segments of civil society, for example, legal fraternity, community groups, students and academicians, etc., would need to be persuaded to engage in the process. The DAGP and the CSOs would jointly need to generate sufficient literature e.g. manuals, guidelines, policy documentation, etc. to delineate the objectives, KPIs, milestones, terms of reference and standard operating procedure for all stakeholders of CPA.

The guiding principles outlined by the INTOSAI (2011) with regard to citizens' interaction with SAI would need to be followed for CPA to successfully accomplish its defined goals and targets. Aiming for the highest level of citizen participation, or the 8th rung on Arnstein's (1969) ladder of participation, which is citizen control, or Waheeduzzaman's (2010) empowering stage of citizen's participation and democratic model of good governance, is another ideal goal for the CPA's proposed form.

3.4.4. Technological Factors

CPA is conducted through the Pakistan Citizens' Portal (PCP). However, to achieve the desired objectives and goals of the CPA, it is crucial for the DAGP to establish a dedicated platform specifically designed for the CPA, rather than relying on the PCP, which serves a broader purpose.

Hasan and Lee (2019), in their study on e-government initiatives in Pakistan, have identified key technical resource-centric factors that contribute to the success of such initiatives. The portal technology used by government organizations, including the one required for the CPA, should be user-friendly and meet the needs of citizens. Additionally, it is important to address the issue of the digital divide, where certain individuals may not have access to the platform or lack the necessary skills to utilize e-government initiatives effectively.

An ideal CPA portal should not only provide information about the audit process but also guide citizens on how they can actively participate in the process. The findings of Arfeen, Iqbal, and Mushtaq (2017), who proposed a four-layered e-government model consisting of the policy and vision layer, enforcement layer, implementation layer, and end-user layer, can be valuable

in incorporating the prerequisites of an effective CPA portal. Therefore, when developing the dedicated CPA portal, these factors must be considered for effectiveness. The policy and vision layer would define the objectives and goals of the CPA, setting a clear direction for the initiative. The enforcement layer would establish the legal and regulatory framework that governs the audit process and ensures compliance. The implementation layer would focus on the technical aspects of the portal, making it user-friendly, accessible, and aligned with citizens' needs. Lastly, the end-user layer would facilitate citizens' participation by providing them with the necessary tools, guidance, and support to actively engage in the audit process.

By incorporating these layers into the CPA portal, the DAGP can create a platform that not only informs citizens about the audit process but also empowers them to actively contribute. The portal should be designed in a way that encourages citizen participation, offers step-by-step guidance, and provides resources for citizens to effectively engage in the CPA. This would foster a sense of ownership and responsibility among citizens, as they would have a direct role in promoting transparency and accountability in governance.

Another important challenge is to address the issue of the digital divide to ensure inclusivity and equal participation. The CPA portal should consider the accessibility needs of diverse populations, including those with limited internet access or digital literacy. Efforts should be made to bridge this divide by providing alternative channels for participation, such as offline methods or assistance centers where citizens can receive support and guidance. Establishing a dedicated platform for the CPA is essential for its success. By considering the technical resource-centric factors identified in previous studies and incorporating the four-layered e-government model, the DAGP can develop a user-friendly and inclusive CPA portal. This portal should not only provide information about the audit process but also empower citizens to actively participate, fostering a culture of transparency and accountability in governance.

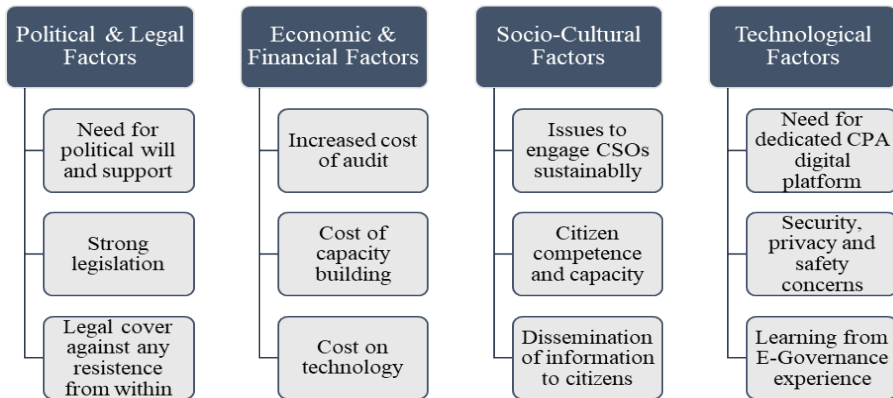


Figure 5: Summary of PEST Analysis of CPA

CONCLUSION

This paper attempted to review the different initiatives taken by numerous SAIs for incorporating citizens and CSOs to make the audit process more citizen-centric, result-oriented, transparent, and trustworthy. As a result, social accountability has improved, which has supported strengthening of participatory governance. Citizens' involvement in these efforts was successful because there was widespread dedication and understanding of the importance of involving the public in the audit process. It is clear that all stakeholders facilitated this inclusion, participation and partnership of the citizens with the SAIs owing to clearly set objectives and targets. The DAGP's initiative to establish CPA is a remarkable endeavor in and of itself, especially in light of Pakistan's political and administrative setting, which historically discourages civilian engagement. Since the national and provincial PACs are DAGP's main clients, support from the legislature would be vital.

It has been discussed that numerous challenges exist in making CPA a success and that the DAGP would not only need to get the requisite support of the relevant stakeholders to effectively implement the CPA but would also require to bring managerial, legal and behavioral changes at multiple levels to achieve the envisioned form of the CPA, i.e., highest level of citizens' participation and inclusiveness. Currently, different government measures taken to encourage citizen participation are only rhetorical, as in the case of PCP. Despite the fact that the CPA's current scope for citizen input is fairly constrained, it is anticipated that the department's projected incremental

expansion of the CPA's domain will make it a more participatory, inclusive, and meaningful process. It is crucial to keep in mind in the implementation and evaluation processes of CPA that the actual aim is citizen empowerment, which corresponds to level 3 – partnership – of typology of citizen engagement prescribed by UN DESA/INTOSAI or to full citizen control – as identified in the Arnstein's ladder of participation – or to achieve the democratic model of governance corresponding to empowering stage of governance – as highlighted by Waheeduzzaman. Anything less might not be as productive as anticipated.

REFERENCES

- ADB (2009). Overview of civil society organizations in Pakistan (ARM090528). Asian Development Bank. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28971/csb-pak.pdf>
- Akyel, R. and Kose, H. O. (2013). Auditing and governance: Importance of citizen participation and the role of supreme audit institution to enhance democratic governance. *Journal of Yasar University*, 8(32), 5495-5514.
- Arfeen, M.I., Iqbal, J. and Mushtaq, M.J. (2017). Model for e-Government implementation in Pakistan, Proceedings of 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance, ACM, pp. 57-61.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Baimyrzaeva, M. and Kose, H. O. (2014). The role of supreme audit institutions in improving citizen participation in governance. *International Public Management Review*, 15(2), 77-90.
- Cameron, W. (2004). Public accountability: Effectiveness, equity, ethics. *Australian Journal of Public Administration*, 63(4), 59-67.
- DAGP. (2022). FAQs on citizen participatory audit (CPA). www.agp.gov.pk
- Finance Division. (2022). Demands for grants and appropriations 2022-23. Finance Division, Ministry of Finance, Government of Pakistan. www.finance.gov.pk/budget
- Habib, S. and Rafique, Z. (2019). The role of civil society organizations in the consolidation of democratic system of governance: The case of Pakistan. *ISSRA Papers*, 11(II), 17-28. Retrieved from <https://issrapapers.ndu.edu.pk/site/article/view/19>

- Hassan, M. H. and Lee, J. (2019). Policymakers' perspective about e-government success using AHP approach: Policy implications towards entrenching good governance in Pakistan. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 13(1), 93-118.
- Hussain, M. (2001). The role of Pakistan's SAI in promoting good national governance. *International Journal of Government Auditing*, 8(1), 6-7.
- Kim, S. (2015). Side by side with people: Korea's experiences on participatory audit (95079). *Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA)*, World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org>
- Malena, C. (2004). Social accountability: An introduction to the concept and emerging practice (76). The World Bank.
- Mulgan, R. (1997). The processes of accountability. *Australian Journal of Public Administration*, 56(1), 25-36.
- Muñez, J.O. (2016). Risk-based regulatory governance through citizens' participatory internal audit: The Philippine community government procurement case. University of the Philippines Diliman, Quezon City, Philippines.
- National Assembly of Pakistan (1973). The Constitution of the Islamic Republic of Pakistan. National Assembly Secretariat. https://na.gov.pk/uploads/documents/1333523681_951.pdf
- National Assembly of Pakistan (2007). Rules of Procedure and Conduct of Business in the National Assembly, 2007. National Assembly Secretariat. https://na.gov.pk/uploads/publications/rules_procedure.pdf
- Nino, E. (2010). Access to public information and citizen participation in supreme audit institutions (SAI). World Bank Institute (WBI). <http://wbi.worldbank.org/wbi/topics/governance>
- OECD (2001). Engaging citizens in policy-making: Information, consultation and public participation. OECD PUMA Policy Brief, No: 10 (July).
- PAC (2022, June 24). Public Accounts Committee (PAC) has made a remarkable recovery. https://na.gov.pk/en/pressrelease_detail.php?id=4849
- Pelizzo, R. and Stapenhurst, F. (2013). *Government accountability and legislative oversight*. Routledge.
- PMDU (2018). Pakistan citizen's portal (PCP) user's guidelines manual for complaints and suggestions handling (1st Edition). Prime Minister's Performance Delivery Unit. <https://www.pmo.gov.pk>

- PMDU (2022, October 17). Prime Minister's Performance Delivery Unit - PCP Statistics. <https://citizenportal.gov.pk/>
- Public Accounts Committee (2022, October 10). About PAC. <https://pac.na.gov.pk/?q=about>
- Pyun, H. B. (2006). Audit and the civil society: The Korean experience. *International Journal of Government Auditing*, 33(2), 20-23.
- UN DESA (2007). Auditing for social change: A strategy for citizen engagement in public sector accountability. Division for Public Administration and Development Management. United Nations Publications.
- UN DESA (2013). Citizen engagement practices by Supreme Audit Institutions: Compendium of innovative practices of citizen engagement by Supreme Audit Institutions for public accountability. New York: United Nations.
- UN/INTOSAI. (2011). Effective practices of cooperation between SAIs and citizens to enhance public accountability (21 UN/INTOSAI Symposium). Department of Economic and Social Affairs, UN.
- Waheduzzaman. (2010). People's participation for good governance: A study of rural development programs in Bangladesh [Doctoral dissertation]. <https://vuir.vu.edu.au>
- World Bank. (2017). Program appraisal document for a Program-for-Results (PforR). Public financial management and accountability to support service delivery. <https://documents1.worldbank.org>

PAKİSTAN SAYIŞTAYININ VATANDAŞ KATILIMLI DENETİM ÇALIŞMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Muhammad USMAN

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

Pakistan'daki demokratik yönetişim, hükümetin vatandaşları karar alma süreçlerine ve kamu politikası oluşturma süreçlerine dahil etmeye çabalaması nedeniyle şu anda öneminde bir artışa tanık oluyor. Pakistan Sayıştayı (DAGP) tarafından Vatandaş Katımlı Denetimin (CPA) uygulamaya konması, son zamanlarda bu çabalar kapsamında örnek teşkil eden bir girişimdir. CPA, vatandaşları ve sivil toplum kuruluşlarını hükümeti sorumlu tutmaya aktif olarak katılmaları için güçlendirmeyi amaçlamaktadır. CPA, vatandaş katılımını teşvik ederek kamu idaresinde şeffaflığı, verimliliği ve bütünlüğü artırmayı amaçlayarak nihai olarak daha etkili, vatandaş merkezli ve şeffaf bir denetim süreci tasavvur eder. Bu yaklaşım, geliştirilmiş sosyal hesap verebilirlik, yüksek şeffaflık ve güçlendirilmiş yönetişim sağlayan Yüksek Denetim Kurumları (YDK'lar) ile yurttaş katılımının başarılı küresel örneklerinden ilham almaktadır.

Ancak, CPA'nın DAGP tarafından mevcut uygulaması vatandaş katılımında sınırlamalarla karşı karşıyadır. Vatandaşların hükümetin hesap verebilirliğine katılımını teşvik edecek daha etkili bir mekanizmaya dönüşmek için, mevcut engelleri ve zorlukları ele almak zorunludur. Kamu denetim alanındaki vatandaş katılımı girişimlerinin anlamlılığını ve etkililiğini sağlamak için DAGP içindeki iç ortamın ve dış sosyo-politik ortamın iyi bilgilendirilmiş bir analizi gereklidir. Bu değerlendirmeleri hesaba katarak, bu makale, CPA yoluyla yönetişim sürecine yurttaş katılımının amaçlanan hedeflerine ulaşılmasına ve sürdürülmesine yönelik potansiyel yollara ışık tutmayı amaçlamaktadır.

Metodolojik olarak, bu araştırma, DAGP tarafından CPA'nın kapsamlı bir akademik keşfini sağlamak için tarihsel, teorik ve analitik yaklaşımları benimser. Makale, mevcut literatürün eleştirel analizi ve küresel örnek olay incelemelerinden elde edilen içgörüler yoluyla, kamu denetim sürecine yurttaş katılımının olanaklarını ve zorluklarını incelemektedir. SWOT ve PEST analizlerinin dahil edilmesi, CPA'nın Pakistan'da başarılı bir şekilde uygulanması ve gelişimi için stratejik içgörüler sunarak tartışmayı zenginleştiriyor.

Bulgular, CPA'nın başarılı bir şekilde uygulanması için güçlü yanlarından ve fırsatlardan yararlanırken DAGP içindeki dahili zorluklara ve tehditlere eğilimin önemini vurgulamaktadır. Ek olarak, siyasi, yasal ve idari destek, vatandaşların denetim sürecine önemli ölçüde katılımını sağlamada temel faktörler olarak ortaya çıkmaktadır. Çalışma, denetim sürecine en yüksek düzeyde vatandaş katılımına öncelik verildiğinde, CPA'nın en iyi sonuçları verebileceğini ortaya koymaktadır.

Sonuç olarak, bu makale, vatandaşların ve STK'ların dahil edilmesi yoluyla denetim sürecinde vatandaş merkezliliği, şeffaflığı ve güvenilirliği artırmak için çeşitli YDK'lar tarafından üstlenilen girişimlerin eleştirel bir incelemesini sunmaktadır. Bu kapsamda, çeşitliliğin sağlanmasına yönelik genel bir taahhüt ve iyi tanımlanmış hedefler, etkin vatandaş katılımının başarısının temel unsurlarıdır. Bu makale, DAGP tarafından CPA'nın getirilmesini takdir ederken, anlamlı vatandaş katılımını gerçekleştirmek için engellerin ortadan kaldırılmasının, paydaşların desteklenmesinin ve aynı zamanda yasal değişiklikler ile davranışsal değişikliklerin gerçekleştirilmesinin gerekliliğini kabul ediyor. CPA'nın kademeli olarak genişletilmesiyle, demokratik bir yönetim modeline ulaşma hedefi doğrultusunda vatandaşların yönetim için güçlendirilmesi öngörülmektedir.



DİJİTAL ÇAĞIN BİR VERGİ SORUNU: DİJİTAL GÖÇEBELERİN VERGİLENDİRİLMESİ

A TAX PROBLEM OF THE DIGITAL AGE: TAXATION OF DIGITAL NOMADS

Ahmet İNNECİ¹

ÖZ

Küreselleşme süreci ve bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişim birçok alanda olduğu gibi geleneksel çalışma modellerinde de önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Geleneksel iş modelleri yerine uzaktan çalışmaya dayalı iş modellerinin gelişimi, dijital göçebe olarak ifade edilen yeni bir çalışan grubunun ortaya çıkmasına neden olmuştur. Teknoloji desteği ile konumdan bağımsız, fiilen bir işyerinde bulunmaksızın işini uzaktan yapabilen dijital göçebelerin vergilendirilmesi ülkeler açısından çeşitli zorlukları beraberinde getirmiş ve yeni vergi politikalarını gerekli kılmıştır. Dijital göçebe olarak çalışanların vergilendirilmesine ilişkin fırsatları, riskleri ve başlıca sorun alanlarını analiz eden bu çalışma, ülke örnekleri bağlamında mevcut uygulamaları da irdeleyerek, tüm ülkeler için daha adil, sağlıklı ve sürdürülebilir bir vergilendirme sisteminin oluşturulması için gecikmeksizin girişimde bulunulması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Henüz yasal bir düzenleme yapmamış olan Türkiye için de bu alanda oluşabilecek vergisel kayıpları en aza indirmek ve fırsatlardan daha etkili şekilde yararlanmak için önlem alınması gerekliliğine işaret edilmiştir.

1- Öğr. Gör. Dr., Pamukkale Üniversitesi, Finans, Bankacılık ve Sigortacılık Bölümü, ainnecei@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0003-1229-7182.

Gönderim Tarihi/Submitted: 31.03.2023

Revizyon Talebi/Revision Requested: 10.05.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 26.06.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 28.06.2023

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: İnneci, A.

Atıf/To Cite: İnneci, A. (2023). Dijital Çağın Bir Vergi Sorunu: Dijital Göçebelerin Vergilendirilmesi. Sayıştay Dergisi, 34 (129), 235-257. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1274266>

ABSTRACT

The process of globalisation and the development of information and communication technologies have brought about significant changes in traditional working models as in many areas. The development of business models based on remote working instead of traditional business models has led to the emergence of a new group of employees referred to as digital nomads. The taxation of digital nomads who can perform their work remotely without actually being at a workplace with the support of technology, has brought about various challenges for countries and necessitated new tax policies. This study analyses the opportunities, risks and main problem areas regarding the taxation of digital nomadic workers, examines current practices in the context of country examples, and emphasises the need to take initiatives without delay to establish a fairer, healthier and sustainable taxation system for all countries. For Türkiye, which has not yet made a legal arrangement, it was pointed out that measures must be taken to minimise the tax losses that may occur in this area and to take advantage of the opportunities more effectively.

Anahtar Kelimeler: Dijital Göçebe, Dijitalleşme, Vergi, Uzaktan Çalışma, Vergilendirme Sorunları

Keywords: Digital Nomad, Digitalisation, Tax, Remote Working, Taxation Problems

GİRİŞ

Vergi gelirleri, ülkelerin kamusal ihtiyaçların finansmanı için kullandıkları en önemli kaynaklardır. Bu durum, ülkelerin vergi gelirlerini artırma, vergi kaçakçılığını ve vergiden kaçınmayı önleme, yeni vergi gelirleri elde edebileceği kaynaklara yönelik teşvikler yoluyla bu kaynakları kendi ülkelerine çekme konusunda bir yarışın içine girmelerine neden olmaktadır. Özellikle 1980'li yıllardan itibaren etkisini iyiden iyiye gösteren küreselleşme olgusu ve beraberinde teknolojik gelişmeler ile mal, hizmet ve sermayenin artan hareketliliği, ülkeleri yeni vergisel düzenlemeler yapma konusunda harekete geçmeye zorlamıştır. Nitekim küreselleşme ile ülkeler arasındaki ticari sınırların kalkması, teknolojik gelişmeler ile birlikte özellikle sermayenin hareketliliğinin artması, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişim ile yeni iş fırsatlarının doğması ve böylece yeni vergi kaynaklarının ortaya çıkması ve vergi mükelleflerinin mal, hizmet ve sermaye hareketlerinin artmasını fırsat bilerek teknolojik gelişmeleri de kullanarak ödeyecekleri vergileri en aza indirme konusundaki çabaları, ulusal vergi politikalarının yetersizliğini ve üzerinde uzlaşa sağlanmış yeni uluslararası vergi politikalarının gerekliliğini gün yüzüne çıkarmıştır.

Küreselleşme olgusu teknolojik gelişmelerle ve bu gelişmelere paralel olarak ortaya çıkan dijitalleşme süreci ile birlikte değerlendirildiğinde gerek ülke içi gerekse ülkeler arası ticari, sınai ve hizmet faaliyetlerinin artmasına neden olmuş; dolayısıyla ülkelerin vergi gelirlerinde de bir artışa neden olmuştur. Ancak küreselleşme ve dijitalleşme süreci aynı zamanda vergi matrahının aşınmasına neden olabilecek yeni faaliyetlerin ortaya çıkmasına da neden olmuştur. Ülkeler özellikle sermayenin bir ülkeden diğer bir ülkeye kolay bir şekilde hareket edebilmesi nedeniyle, dolaşımdaki bu sermayeyi kendi ülkelerine çekmek amacıyla çeşitli vergisel teşvikler vermek suretiyle zararlı vergi rekabetine yol açıp, diğer ülkelerin vergi gelirlerinde bir azalmaya neden olabilmektedir. Dijitalleşme süreci ile bir şirket, kendi ülkesi dışında başka bir ülkedeki müşteriye kolay bir şekilde mal ve hizmet satabilmekte ve kazanç elde edebilmektedir. Bunun yanında teknolojik gelişmeler çalışanların iş türü, işyeri ve seyahat algılarını da değiştirmiş; uzaktan çalışma kavramı hayatımıza girmiştir.

Dijital göçebeliğin ortaya çıkışı da küreselleşme ve bilgi ve iletişim teknolojilerinde ortaya çıkan gelişmelerle paraleldir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişim, sınırları olmayan bir dünyada yeni iş fırsatları yaratmış ve dijital göçebe olarak tanımlanan yeni bir çalışan grubunu ortaya çıkarmıştır. Bu çalışmada öncelikle dijitalleşmenin vergilendirme alanında ortaya çıkardığı fırsatlar ve sorunlar ele alınarak, dijitalleşmenin neden olduğu vergisel sorunların çözümüne yönelik Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü'nün (OECD-Organisation for Economic Co-operation and Development) çalışmaları konusunda bilgi verilmektedir. Ardından dijital göçebe kavramı, özellikleri, çalışma alanları, vergilendirilme esasları ve vergilendirme konusunda ortaya çıkan sorunlar ele alınmaktadır. Son olarak dijital göçebelerin vergilendirilmesi ile ilgili seçilmiş ülke uygulamalarına yer verilerek, sonuç kısmında değerlendirmeler yapılmakta ve öneriler sunulmaktadır.

1. DİJİTALLEŞME VE VERGİLENDİRME: FIRSATLAR, SORUNLAR VE SORUNLARIN ÇÖZÜMÜNE YÖNELİK ÇALIŞMALAR

Dijitalleşme kavramı esasen bir süreci ve dönüşümü ifade etmektedir. Bu süreç, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişim sürecidir ve siyasi, ekonomik, kültürel ve diğer süreçlerdeki dönüşümle sonuçlanmaktadır (OECD, 2015: 142; Gorenšek ve Kohont, 2019: 102). Dijitalleşme süreci ve yarattığı dönüşüm her alanda olduğu gibi vergilendirme alanında da gerek vergi mükellefleri ve vergi idaresi gerekse vergi politika yapımcıları açısından çeşitli fırsatlar sunmuş; bunun yanında çeşitli vergi sorunlarını da beraberinde getirmiştir.

Dijitalleşme ile birlikte mükelleflerin vergi uyumu kolaylaşmış, vergi toplama maliyetleri azalmış ve vergi idaresinin verimliliği artmıştır (Chen vd., 2017: 113). Dijitalleşme, verilerin daha iyi kullanılmasına imkan tanıdığı için vergi idaresinin işleyişinde iyileştirmeler yapılmasını sağlamakta ve yeni gelişmelere göre vergi sistemlerinin yeniden tasarlanmasına yardımcı olmaktadır. Yine bir ülkedeki vergi idarelerinin aralarındaki otomatik bilgi alışverişi, ülkelerin sermayenin vergilendirilmesine ilişkin vergi sistemlerini yeniden gözden geçirmelerine ve kişilerin tasarruflarını daha tutarlı bir şekilde vergilendirmelerine olanak tanımaktadır (OECD, 2021a: 19). Bunun yanında dijitalleşme, devleti vergi uygulamalarında kullanmış olduğu teknolojileri geliştirme konusunda teşvik etmektedir. Özellikle devletin vergi mükelleflerinin ekonomik durumları, kişisel kazançları, sermaye gelirleri, tüketim harcamaları gibi konularda daha fazla bilgiye sahip olmasına olanak tanır. Çeşitli kaynaklardan elde edilen bu bilgiler, vergi kaçırılan mükellefleri daha kolay tespit etmek için kullanılabilir. Sonuç olarak dijitalleşme sürecinde geliştirilen teknolojiler, vergi kaçakçılığını azaltarak devlet gelirlerinin artmasına imkân tanımaktadır (Jacobs, 2017: 28). Teknolojik gelişmeler vergi tahsil işlemlerinin de daha az maliyetle ve daha etkin bir şekilde yapılmasına imkân tanımaktadır. Vergi mükellefleri ise dijitalleşme ile ortaya çıkan vergi uygulamaları ile tabi oldukları vergilendirme esasları hakkında daha kolay ve şeffaf bilgiler edinebilmekte, böylece dijitalleşme mükelleflerin vergiye gönüllü uyumlarının sağlanması konusunda katkılar sunmaktadır.

Vergi mükellefleri açısından değinilecek diğer bir konu da bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişiminin yeni iş fırsatlarını beraberinde getirdiği gerçeğidir. Mobil akıllı cihazların ve bilgisayar programlarının gelişimi, yüksek hızlı iletişim ağlarının gelişimi ile desteklenince özellikle internet tabanlı çalışma şekline sahip kişiler gerek mekân gerekse iş anlamında büyük bir esnekliğe sahip

olmuşlardır. Dijitalleşme ile sağlanan bu esneklik onlara aynı anda hem tatil yapıp hem çalışma, hem daha az vergi ödeyip daha fazla kazanç elde etme imkânı tanımıştır.

Dijitalleşmenin vergilendirme alanında sunduğu fırsatlar önemli olmakla birlikte, ortaya çıkardığı sorunlara daha fazla odaklanılmaktadır. Zira ülkeler en önemli gelir kaynakları olan vergi gelirlerini dijitalleşme ile yaşanan dönüşüme kurban etmek istememektedir. Bu yaklaşımın çeşitli gerekçeleri vardır. Öncelikle dijitalleşme, vergi mükelleflerinin uluslararası hareketliliğinin artmasına yol açmakta, dolayısıyla ülkelerin gelir vergisi sistemlerinin sorunsuz işleyişini güçleştirebilmektedir. Gerçekten de dijitalleşme ile gelişen uzaktan ve mobil çalışma yöntemleri, özellikle varlıklı bireylerin daha az vergiye tabi olacakları yerlere taşınmalarına neden olmaktadır. Artan bu hareketlilik, hem vergi gelirleri hem de vergi adaleti açısından çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. Örneğin vergi yükünün daha az hareketli ve genellikle daha az varlıklı bireylerin üzerinde daha ağır hale gelmesine neden olmaktadır (OECD, 2021a: 22). Bunun yanında dijitalleşme ile işletmeler fiziki bir varlık göstermeden bir ülkede faaliyette bulunabilmektedir. Ancak ülkelerin gelir vergisi uygulamalarına bakıldığında, genel olarak bir vergi mükellefinin ticari kazancının vergilendirme hakkının yalnızca mukim ülkeye tahsis edildiği, pazar ülkenin mukim olmayan bir vergi mükellefinin ticari kazancını vergilendirme hakkına ise sadece bir daimî işyerine sahip olması halinde ve pazar ülkedeki daimî işyerine atfedilebilen kazançla sınırlı olmak üzere sahip olduğu görülmektedir (Juswanto ve Abiyunus, 2023: 59-60). Bu tür nedenlerle, dijitalleşmiş iş modellerinin geleneksel uluslararası vergi tanımlamalarına uymadığı görülmektedir.

Çok uluslu şirketler ise bir ülkede fiziki olarak bulunmadan satış yapabilmektedir. Bu satışlardan elde edilen kazançların, fiziki olarak bir işyerinin bulunmaması nedeniyle vergilendirme ihtimali azalmaktadır (Harpaz, 2021: 58). Bunun yanında işletmeler varlıklarını ve faaliyetlerini yüksek vergilendirmenin söz konusu olduğu bölgelerden kolayca hareket ettirebilmekte ve mevcut vergilendirme kuralları ile bu işletmeleri vergilendirmek güç hale gelmektedir (Bozdoğanoglu ve Haspolat Kaya, 2019: 1657). Günümüzde, işletmelerin tedarik zincirleri giderek daha karmaşık hal almakta ve belirli bir faaliyetin yerini belirlemek zorlaşmaktadır. Bir ürünün araştırma ve geliştirme, üretim ve pazarlama faaliyetlerinin farklı ülkelerde gerçekleştirilmesi mümkün olduğu gibi; bir ürünün farklı parçalarının üretimi ve montajının farklı ülkelerde

gerçekleştirilebilmesi de mümkündür. Böyle bir durumda, ticari faaliyetler dünyanın dört bir yanına yayılmakta ve vergilendirilebilir kazancı ilgili tüm ülkeleri tatmin edecek şekilde tutarlı ve mantıklı bir şekilde tahsis edecek uluslararası bir vergi sistemi oluşturmak da zorlaşmaktadır (Devereux ve Vella, 2017: 95).

Dijitalleşmenin vergilendirme alanında ortaya çıkardığı fırsatlar ve sorunlar ülke talepleri ile bir araya gelince, konuya ilişkin geniş kapsamlı çalışmalar yapılması zorunlu hale gelmiştir. OECD, dijitalleşmenin ortaya çıkardığı vergisel sorunların tespiti ve bu sorunların tüm ülkelerin vergilendirme yetkileri dikkate alınarak ve tüm ülkelerin çıkarları korunacak şekilde çözüme kavuşturulması için çeşitli çalışmalar yapmış ve raporlar yayımlamıştır. OECD Mali İşler Komitesi (Committee on Fiscal Affairs) Haziran 1996'da yapmış olduğu toplantıda iletişim teknolojilerinin gelişiminin vergi üzerindeki etkilerini incelemiştir. Kasım 1997'de Turku (Finlandiya)'da OECD ve Finlandiya hükümeti tarafından çeşitli kurum ve devletlerin iş birliği ile elektronik ticaret konulu bir konferans düzenlenmiş ve Mali İşler Komitesi tarafından "Elektronik Ticaret: Vergilendirme Çerçeve Koşulları" (Electronic Commerce: Taxation Framework Conditions) adıyla bir rapor sunulmuştur.

Ekim 1998'de Ottawa (Kanada)'da düzenlenen Bakanlar toplantısında elektronik ticaretin uygulanmasına dair birtakım ilkeler (tarafsızlık, etkinlik, belirlilik, basitlik, etkinlik, adalet, esneklik) kabul edilmiştir. Sonraki aşamalarda elektronik ticarete ilişkin çalışma programının, Komite'nin mevcut alt organları tarafından, kendi sorumluluk alanlarında ilerletilmesine karar verilmiştir. Ayrıca, OECD hükümetlerinden, OECD üyesi olmayan hükümetlerden, iş dünyasından ve bilim adamlarından temsilciler içeren ve böylece geniş bir ilgi ve uzmanlık yelpazesini kapsayan teknik danışma grupları kurulmuştur. Bu kapsamda 2003 yılında "OECD Model Vergi Sözleşmesinde Değişiklik Önerileri" (Suggestions for Changes to the OECD Model Tax Convention) yayımlanmıştır. 2005 yılına gelindiğinde "Anlaşma Kuralları ve E-Ticaret: Yeni Ekonomide Ticari Kârların Vergilendirilmesi" (Treaty Rules and E-Commerce: Taxing Business Profits in the New Economy) raporu yayımlanmıştır (OECD, 2015: 152-156).

Takip eden yıllarda e-ticaret ve dijitalleşmeye bağlı değişen koşullarda oluşan yeni ekonomik modellere göre farklı öneriler getirilmiş ve raporlanmıştır. Ancak dijital ekonominin ortaya çıkardığı vergisel sorunlara ilişkin en büyük adım, 2013'te başlayan OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project (Matrah Aşındırma ve Kar Aktarımı) kapsamındaki 2015'de nihai bir rapor olarak

yayımlanan “Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy” (Dijital Ekonominin Vergi Sorunlarının Ele Alınması) çalışmasıdır. Bu raporda çok uluslu şirketlerin vergiden kaçınma ve zararlı vergi rekabetine neden olma yönündeki faaliyetleri için uluslararası vergi kurallarının tespiti, vergilendirmede şeffaflığın sağlanması, dijital ekonominin yarattığı diğer vergisel sorunların çözümüne ilişkin öneriler yer almaktadır.

Bu alanda yapılan çalışmaların geliştirilmesi ve bu çalışmaların denetimi ve gözden geçirilmesi amacıyla oluşturulan OECD/G20 Inclusive Framework on BEPS kapsamındaki 136 ülke, Ekim 2021’de tarihi bir anlaşmaya varmışlardır. Bu anlaşma ile çok uluslu şirketlerin yerleşik oldukları veya yerleşik olmasa da faaliyette buldukları ülkelerde elde etmiş oldukları kazançların vergilendirilmesine ilişkin usul ve esaslar belirlenmiştir. Bu kapsamda dijital ekonominin vergilendirilmesinde ortaya çıkan sorunların çözümüne ilişkin iki ayaklı bir çözüm önerisi sunularak, çözümün ikinci ayağında belirli şartları sağlayan çok uluslu şirketlerin faaliyette buldukları ülkelerde en az % 15 oranında vergi ödemeleri kararlaştırılmıştır (OECD, 2021b). Bu karar, tam bir mutabakat ile uygulandığında, çok uluslu şirketlerin vergi oranı çok düşük ya da hiç vergilendirmenin olmadığı ülkelere kârlarını kaydırmak suretiyle vergi ödememe veya düşük vergi ödeme yönündeki çabalarına engel olma konusunda büyük bir adım olacaktır.

2. DİJİTAL DÜNYANIN YENİ AKTÖRLERİ: DİJİTAL GÖÇEBELER

Dijital göçebe kavramı ilk kez 1997 yılında Tsugio Makimoto ve David Manners tarafından “Digital Nomad” adlı çalışmalarında kullanılmıştır. Yazarlar yeni teknolojilerin özellikle iş ve boş zamanları tersine çevirerek nasıl bir devrim yaratabileceğine dair bir vizyon sunmuşlardır. Buna göre teknoloji sayesinde kendini dünyanın keyifli bir yerinde, işini bir otel odasından hatta bir kumsaldan yürütebilecek ve katı seyahat programlarının dayatmalarından bağımsız olarak eğlenmek için zaman ayırabileceklerdir (Makimoto ve Manners, 1997: 147). Makimoto ve Manners, yeni teknolojilerin, yeni tür iş düzenlemelerinin ve girişimcilik uygulamalarına artan ilginin hayatlarımızı kökten değiştireceğini; iş, boş zaman, ev ve seyahat arasındaki ayrımları bulanıklaştıracağını öngörmüşlerdir. Şirketlerin küresel pazarda rekabet edebilmek için bu duruma uyum sağlayacaklarını ve bunun sonucunda insanların yerleşik ya da göçebe hayatı yaşamak arasında seçim yapmak zorunda kalacaklarını ileri sürmüşlerdir (Herman ve Paris, 2020: 331).

Dijital göçebelik "konumdan bağımsız, teknoloji destekli yaşam tarzı" olarak tanımlanmaktadır (OECD, 2022: 2). Dijital göçebeler, çoğunlukla genç profesyonellerden oluşan, işlerini çevrimiçi ortamda yürütebilen, aynı anda hem çalışıp hem de uluslararası seyahat edebilen, konumdan bağımsız bir yaşam tarzı olarak adlandırdıkları hayatı yaşayan kişilerdir (Reichenberger, 2018: 369; Hannonen, 2020; Šimová, 2022: 1-3). Dijital göçebeler işlerini internet üzerinden yaparlar ve işe bizzat gelmelerine gerek yoktur. Mekânsal özgürlükleri en önemli ayrıcalıklarındandır ve yaşadıkları yerleri işlerine göre değil; boş vakitlerine ve yaşam tarzı beklentilerine göre belirlemektedirler (Thompson, 2018: 3). Amaçları turizm, boş zaman ve profesyonel faaliyetleri harmanlayarak uzaktan çalışma, küresel seyahat ve çoklu ikamet uygulamalarına dayalı benzersiz bir yaşam tarzı oluşturmaktır (Mancinelli, 2020: 418).

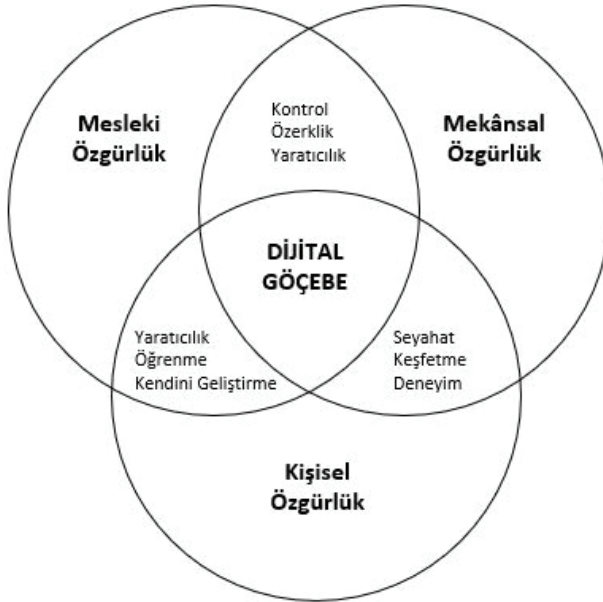
Dijital göçebeliğin ortaya çıkışı teknoloji, hareketlilik ve çalışma hayatında ortaya çıkan değişimlerle yakından ilgilidir (Woldoff ve Litchfield, 2021: 7). Ancak farklı tanımları olsa da dijital göçebelik için ortak olan nitelik, teknoloji destekli hareketlilik (Bozzi, 2020: 2). Dijital göçebeler genellikle kendi kendilerini etkin bir şekilde yönetme becerisine sahip, hedef odaklı bireylerdir. Kendi iş uygulamalarını bağımsız olarak yeniden yapılandırma esnekliğine sahip olmaları, onları geleneksel kurumsal iş ortamlarından daha verimli ve daha üretken çalışma konusunda motive etmektedir (Richter ve Richter, 2020: 79). Dijital göçebelik, mobil akıllı cihazların ve yüksek hızlı iletişim ağlarının gelişmesi ile insanların zaman ve mekân kısıtlamalarından kurtulduğu yeni bir yaşam tarzının simgesidir (Makimoto, 2013: 40). Dijital göçebelerin mekândan bağımsız yaşam tarzları, toplumu başta aile yaşamı ve geleneksel iş modelleri olmak üzere çeşitli açılardan etkileyebilmektedir (Hannonen, 2020).

Dijital göçebelere çevrimiçi çalışmanın sağladığı esneklik, dijital göçebe olma yolundaki istek ve arzularındaki temel bir öğedir. Bununla birlikte, alternatif yaşam tarzlarını deneyimlemek ve uluslararası seyahatler yoluyla kültürel ve kişisel deneyimler kazanmak, onları diğer uzaktan çalışanlardan ayıran temel özelliklerdir. Dijital göçebelerin tercih ettikleri yaşam tarzı aynı zamanda gazeteciler, askeri personeller, uluslararası tur rehberleri, mevsimlik işçiler, STK çalışanları ve şirket yöneticileri tarafından da benimsenebilmektedir. Ancak aradaki fark, bu çalışanların mesleklerine bağlı kalmaları ve mesleklerinin dijital göçebeler için son derece önemli bir husus olan özgür seçim ile şekillenmemesidir (Mancinelli, 2020: 418).

Taşınabilir teknolojilerin ve kişisel bulut hizmetlerinin kullanımı, dijital göçebelerin farklı yerlerdeki göçebe çalışmalarını kolaylaştırmaktadır. Dijital göçebeler açısından bilginin önemi ve çeşitleri dikkate alındığında bu tür çalışanlar için geniş, depolanmış bir bilgi koleksiyonu bulundurmamak son derece önemli olup, ilgili bilgilerini internet bağlantısı olan her yerden erişebilecekleri bulut depolama alanına aktarmak suretiyle daha fazla şeyi depolama ve taşıma zahmetine girmeden gerekli bilgileri koruyabilirler. Ayrıca, dijital göçebeler bilgi paylaşmak ya da bir belge üzerinde müşterileri veya meslektaşları ile iş birliği yapmak için bulut hizmetlerini kullanmaktadır. Bu hizmetler sayesinde dijital göçebeler, profesyonel materyallerine her yerden ulaşmalarını sağlayan bir tür taşınabilir ofis oluşturmaktadır (Nash vd., 2018: 6).

Dijital göçebeliğin temelinde özgürlüklerin bütünselliği yatmaktadır. Dijital göçebelikte mesleki, mekânsal ve kişisel özgürlük ayrılmaz bir şekilde birbirine bağlıdır ve biri olmadan diğeri gerçekleştirilemez. Şekil 1’de dijital göçebe bütünselliği gösterilmektedir.

Şekil 1: Dijital Göçebe Bütünselliği



Kaynak: Reichenberger (2018: 373).

Şekil 1'de gösterilen özgürlüklerin bir bütünlük içinde bir arada bulunması gerekmektedir. Reichenberger'e (2018: 373) göre, mesleki özgürlük, mekânsal özgürlüğün kullanımıyla birlikte sağlandığında kişisel özgürlük istenen şekilde geliştirilebilir ve ancak o zaman dijital göçebe bütünselliği istenen sonucu elde edilebilir. Şekil 1, iş (mesleki özgürlük) ve boş zaman (kişisel özgürlük) arasındaki güçlü bağlantıyı vurgulamaktadır, çünkü her iki alandaki özgürlük de öğrenmeye, becerilerin kazanılmasına veya iletmesine ve kişisel gelişime katkıda bulunmaktadır. Mekân bağımsızlığı (mekânsal özgürlük) seyahat yoluyla edinilen deneyimler ve deneyimler aracılığıyla boş zamanları (kişisel özgürlük) artırırken, aynı zamanda hareket ve yaratıcılığın teşvik edilmesi yoluyla mesleki özgürlüğe olumlu katkıda bulunmaktadır. Daha açık bir ifadeyle buradaki tüm motivasyonlar yerine getirilirse, dijital göçebeler aradıkları bütünsel duruma ulaşabilirler.

Dijital göçebeler genellikle web tasarımı, programlama veya çevrimiçi pazarlama gibi alanlarda uzaktan çalışırlar. Uzaktan çalışmanın avantajlarından yararlanarak dünyayı gezerler; diğer uzaktan çalışanların aksine evden çalışma esnekliklerini kullanarak ulaşım maliyetlerini düşürür, ofis tabanlı dikkat dağıtıcı unsurlardan kaçınırlar (Thompson, 2019: 27). Buna ek olarak dijital göçebeler, son zamanlarda web tasarımcısından dil öğrenimine ve yazılım mühendisinden sanal asistana kadar değişen işlerde ve sektörlerde de giderek yaygınlaşmaktadır. Bununla birlikte, pek çok dijital göçebe için seyahat etme arzusu, göçebe bir yaşam tarzını seçmelerinde başlıca etken olmuştur. Konumdan bağımsız bir iş ve seyahat şeklinde bir yaşam tarzı arayan dijital göçebelerin büyümesiyle eş zamanlı olarak, destek hizmetleri sunan araçlar pazarı da büyümüştür. Bu ikincil araçların yanı sıra, başkalarına nasıl dijital göçebe olunacağını öğreterek kendi yaşam tarzlarını finanse eden göçebelere dönüşen yeni bir sektör de ortaya çıkmıştır (Herman ve Paris, 2020: 332).

Dijital göçebeler, dijital işlerini yürütmek ve dijital ürünlerini üretmek için birçok farklı teknoloji platformu kullanır. Dijital göçebelerin bir web sitesinde iş bulmaları, çevrimiçi bir uygulama aracılığıyla belirli bir iş üzerinde çalışmaları, bilgileri bulutta veya cihazlarında depolamaları ve nihai ürünü yüklenicilerine veya işverenlerine dijital olarak göndermeleri oldukça yaygındır. Bunun yanında örneğin PayPal ve Transferwise'ı dijital olarak ödeme almanın bir yolu olarak kullanabilirler. Ancak uygulama ne olursa olsun dijital çalışanların uygulamalar üzerinde çalışmak, bitmiş dijital çıktılarını müşterilerine göndermek ve ödemeleri almak için büyük ölçüde internet bağlantısına bağımlıdır (Nash vd., 2018: 4-5).

Dijital göçebelerin diğer benzer kavramlardan da ayrımı son derece önemlidir. Dijital göçebeler yerleşimciler ve göçmenlerden ayırt edilmelidir. Yerleşimciler sabit yerlerde yaşar ve çalışırlar. Göçmenler ise, kalıcı olarak ya da uzun bir süre için yeni yerlere taşınan insanlardır. Örneğin, “gurbetçi” işçiler göçmendir ancak göçebe değildir. Göçebeler sık sık farklı yerlere taşınan insanlardır. Geleneksel olarak, yiyecek elde etme, hayvanları için otlak bulma veya başka bir şekilde geçimlerini sağlama ihtiyacıyla motive olurlar. Göçebe ve göçmenlerin tanımlanmasında gri bir bölge mevcut olsa da göçebeler daha sık hareket eder veya bir yaşam tarzı seçimi olarak sürekli hareket ederler (Schlagwein, 2018: 1).

3. DİJİTAL GÖÇEBELERİN VERGİLENDİRİLME ESASLARI VE SORUNLAR

Mesleki, mekânsal ve kişisel özgürlük sağlama, dijital göçebeliğin bir yaşam ve çalışma şekli olarak tercih edilmesindeki en önemli etmenlerdir. Bu etmenler, dijital göçebeliğin ortaya çıkışı ve gelişiminde oldukça etkili olmuştur. Ancak teknolojik gelişmelerin sınırsızlığı, mobil çalışma şeklinin cazibesi ve bir işverenin katı kural ve dayatmalarına karşı başkaldırının sonucu dijital göçebeliği tercih eden profesyonel çalışanların bu tercihlerini özellikle mekânsal anlamda yönlendiren bir diğer husus da tabi olacakları vergilendirme esaslarıdır. İnsanların “homo economicus”, diğer bir ifadeyle “ekonomik insan” olarak faydalarını maksimize etmeye çalışan bir varlık olduğu düşünüldüğünde, her ne kadar kamusal hizmetler yoluyla kendisine geri dönse de vergi ödeme konusunda istekli olmamaları, daha az vergi ödeme konusunda çaba içine girmeleri olağan davranış şeklidir. İşte dijital göçebeliğin yaşam ve çalışma şekli tercihi yanında tabi olunacak vergilendirme esaslarını tercih etme boyutu da söz konusudur.

Dijital göçebeler mikro vergi planlamasının bir aracı olarak bu yaşam ve çalışma şeklini seçerek vergi yükünü asgariye indirebileceği bir vergi rejimini tercih edebilirler. Dijital göçebeler ülkelerin uygulamış oldukları mevcut vergilendirme kuralları ve kendilerine sağlanan vergisel avantajlara göre mekânsal özgürlüklerini kullanabilmektedirler. Daha az vergi ödeme veya hiç vergi ödememe konusunda içinde buldukları çaba, onları diğer çalışanlardan tabi olacakları vergiler bakımından ayırmakta ve sadece dijital göçebelerin yararlanabileceği vergisel avantajların varlığı halinde onları vergilendirme anlamında ayrıcalıklı bir gruba dönüştürmektedir.

Dijital göçebeliğin vergisel anlamda sağladığı tüm bu avantaj ve özgürlükler, ülkeler açısından çeşitli vergilendirme problemlerini beraberinde getirmektedir. Dünyada mevcut vergilendirme kurallarına bakıldığında, istisnalar dışında, ikamet kriterine dayalı vergilendirmenin geçerli olduğu görülmektedir. Bu kural gereği ülkeler bir takvim yılı için en az 183 gün ülkede yerleşmiş kişilere kendi vergi kanunlarını uygulamakta ve vergilendirmektedirler. Ancak Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve Eritre'de ikamet kriterine dayalı vergilendirme esası yerine vatandaşlığa dayalı vergilendirme esası geçerlidir. Dolayısıyla bu ülkelerde ikamet kriteri dikkate alınmaksızın kendi vatandaşları hangi süreyle hangi ülkede yaşarlarsa yaşasınlar, elde ettikleri kazançlardan vergi alabilme hakkına sahiptirler. Bu durum, vergilendirme yetkilerinin çatışmasına neden olabilmektedir.

Günümüzde dijital göçebelerin elde ettikleri kazançların vergilendirilmesinde kural olarak ikamete dayalı vergilendirmenin geçerli olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bir ülkede çalışan diğer yabancılar ile dijital göçebelerin vergilendirilmesi, istisna ülke uygulamaları dışında aynı esaslara tabi tutulmaktadır. Bunun doğal sonucu olarak ülkelerin vergilendirme kriterleri, daha az vergi ödeme konusunda bir çaba içerisinde olan dijital göçebelerin yaşam ve çalışma yerlerini doğrudan etkilemektedir. Sahip oldukları mekânsal özgürlük nedeniyle özellikle ikamet kriterine dayalı vergilendirme kurallarına tabi olmamak adına sürekli mekân değiştirerek o ülkenin vergi kanunlarına tabi olmaktan kaçınabilmektedirler.

Dijital göçebelik şeklindeki yaşam ve çalışma tarzı, ulusal vergi sistemlerinin sağladıkları bu tür olanaklar nedeniyle, bütçe gelirleri ile bütçe harcamaları arasında bir dengesizliğe neden olabilmektedir. Bilindiği üzere devletin egemenlik gücüne dayanarak ve cebri olarak topladığı (Tosuner ve Arıkan, 2019: 41-43; Akıncı ve Atalay, 2021: 128) vergiler, kamu harcamalarının finansmanı için kullanılan en önemli kaynaktır. Bir bölgede vergi öderken, bir başka bölgede yaşamını sürdüren dijital göçebelerin yaşadığı bu bölgenin kamu altyapısını kullanması, söz konusu dengesizliğin kaynağını teşkil etmektedir. Zira yaşanan bölgede daha fazla altyapı kullanımı, daha fazla altyapı yatırımını ve sonuç olarak daha fazla bütçe harcamasını zorunlu kılmaktadır. Dolayısıyla herhangi bir vergi ödemeksizin ve bütçeye herhangi bir katkı sunmaksızın kamu hizmetlerinden yararlanılmakta; bu da bütçe dengesini olumsuz yönde etkilemektedir. Buna ek olarak, çalışanların geleneksel mesai kurallarına

tabi olmaksızın, bir işyerine bağlı kalmaksızın daha kısa süreli, esnek ve uzaktan çalışarak üretim faaliyetlerine katıldığı bir anlayışı ifade eden “gig ekonomisi”nin yaygınlaşması, birçok ülkede kişisel gelirin vergilendirilmesinde esas alınan “kazandığın kadar öde” (pay as you earn) sistemini de bozmaktadır (Tyutyuryukov ve Guseva, 2021: 188).

Dijital göçebelerin vergilendirilmeleri ile ilgili diğer bir sorun da dijital göçebelerin bir ülkeye yerleşme konusunda teşvik edilmesi için uygulamaya konulan dijital göçebe vizeleridir. Bazı ülkelerin dijital göçebe vize programlarında oldukça yüksek vergi indirimleri öngörülmekte, bu da ülkeler arası zararlı vergi rekabetine neden olabilmektedir. Buna ek olarak yurtdışında yerleşik dijital göçebe çalıştıran firmalar da koşullara bağlı olarak o ülkede daimî bir işyeri bulundurma ve o ülkede kurumlar vergisi ödeme riski ile karşı karşıya kalabilmektedir. Yine dijital bir göçebenin başka bir ülkede vergi mükellefi olması halinde, işverenlerden kişisel gelir vergisini ve sosyal güvenlik katkı paylarını o ülkeye göndermeleri talep edilebilir (OECD, 2022: 7).

4. DİJİTAL GÖÇEBELERİN VERGİLENDİRİLMESİNE YÖNELİK ÜLKE UYGULAMALARI

Dijital göçebeler açısından uzaktan çalışmak, daha yüksek yaşam kalitesine erişme ve daha uygun vergi rejimi seçme gibi imkânlar (OECD, 2022: 2) sağlayabilmektedir. Ülke uygulamalarına bakıldığında bir ülkede dijital göçebelerin vergilendirilmesi ile diğer yabancı çalışanların vergilendirilmesinde genel olarak aynı usul ve esasların benimsendiği görülmektedir. Ancak bazı ülkeler dijital göçebelerin ülkelerinde çalışmalarını sağlamak adına onlara çeşitli vergisel avantajlar sağlayabilmektedir. Bu avantajlar genellikle dijital göçebelere verilen dijital göçebe vizesi kapsamında yer almaktadır. Dijital göçebe vizesi, dijital göçebelerin sadece ülke sınırlarına serbestçe girebilmesine imkân veren bir izin değil, aynı zamanda başta vergisel olmak üzere çeşitli avantajlar sağlayarak ülkede faaliyetlerine devam etmesine imkân veren bir uygulamadır. Sağlanan vergisel avantajlar, vergi muafiyet ve istisnaları, vergi indirimleri, vergi kredileri vb. şeklinde olabilmektedir.

Dijital göçebelerle ilgili en ayrıntılı vergisel düzenlemelerin yer aldığı ülke ABD'dir. Bu durum, esasen vatandaşlığa dayalı vergilendirme esasının kabul edilmesi nedeniyle ABD'nin tüm vatandaşlarının dünyanın neresinde

olursa olsun elde ettiği kazançlarını vergilendirme yetkisine sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Ancak ABD vergi kurallarının özellikle ABD vatandaşı olup, ABD’de ikamet etmeyen ve çalışmayan kişilerin vergilendirilmesi bakımından uygulanmasında çeşitli sorunları beraberinde getirmektedir. ABD vatandaşlığına sahip ancak ABD’de hiç yaşamamış ya da çalışmamış bir kişi, ABD Gelir İdaresince (IRS-Internal Revenue Service) çalışması karşılığı elde ettiği kazançların vergisini ödemek üzere takip edilebilmektedir.

Dijital göçebelere uygulanacak vergi kuralları da ABD dışında çalışan diğer ABD vatandaşları için uygulanan vergi kuralları ile aynıdır. Nerede ikamet ederse etsin, bir ABD vatandaşı dijital göçebenin elde etmiş olduğu kazançların vergisini ABD’de ödemesi gerekmektedir. Bu durum diğer ülke uygulamaları ile karşılaştırıldığında vergilendirme yetkilerinin çatışması ihtimalini kuvvetlendirmektedir. Ancak dijital göçebelerin ABD’de ödeyecekleri vergiyi azaltmak için çeşitli yollar öngörülmüştür. Bu yollardan ilki “Yurt Dışında Kazanılan Gelir İstisnası” (FEIE-Foreign Earned Income Exclusion) uygulamasıdır. Bu uygulamada yabancı ülkeden elde edilen gelirler vergiden istisna edilmektedir. Ancak bu istisna hakkından faydalanabilmek için “Gerçek İkamet Testi” ve “Fiziksel Varlık Testi”nden en az birini geçmiş olmak gerekmektedir.

Gerçek İkamet Testi bir ABD vatandaşının gerçekten ABD dışında ikamet edip etmediğini ölçmek amacıyla yapılmaktadır. Bu testi geçebilmek için ABD vatandaşı olunması, ikamet ettiği ülkede aktif bir şekilde gelir elde edilmesi, yabancı ülkede ikametgahının olması, tüm vergi (takvim) yılı boyunca yabancı ülkede yaşanması ve gelecekte ABD’ye geri dönme planının olmaması gerekmektedir.

Fiziksel Varlık Testi ise ABD dışında geçirilen gün sayısı ile ilgilidir. Buna göre 12 aylık bir sürede ABD dışında en az bir yabancı ülkede 330 tam gün bulunma testi geçmek için yeterli görülmüştür. Bu testlerden en az birinin geçilmesi halinde Yurtdışında Kazanılan Gelir İstisnası olarak 2023 yılı için 120.000 \$ istisnadan yararlanılabilecektir. Dijital göçebelerin daha az vergi ödeyebilmelerinin diğer yolu “Yurtdışı Vergi Kredisi” (Foreign Tax Credit) uygulamasıdır. Bu uygulama, dijital göçebelerin ikamet ettikleri ülkede gelir vergisi ödemeleri halinde, ödedikleri bu vergileri ABD’de ödeyecekleri vergiden indirebilmelerine böylece çifte vergilendirmenin önüne geçilmesine imkân tanımaktadır. Ancak dijital göçebeler yurtdışında ödenen gelir vergisinin tamamını değil, o yıl elde etmiş olduğu yurtdışı kazancın toplam kazanç içerisindeki payı

oranına isabet eden gelir vergisi tutarını indirim konusu yapabilir ve kalan kısmı da sonraki yıla devredebilmektedir. Dijital göçebelerin ABD'de daha az vergi ödeyebilmelerinin diğer bir yolu da "Yurtdışı Konut İstisnası" (Foreign Housing Exclusion) uygulamasıdır. Bu uygulamaya göre ABD vatandaşı olup yurtdışında ikamet eden dijital göçebeler yaşadıkları yerlerdeki konut giderlerinin bir kısmını ABD'de ödeyecekleri vergiden düşebileceklerdir. Bu tutar Yurtdışında Kazanılan Gelir İstisnası'nın (120.000 \$) % 14'ünü aşmamakta, dolayısıyla 2023 yılı için maksimum 16.800 \$ olarak hesaplanmaktadır (IRS).

ABD'nin benimsemiş olduğu vergilendirme kriterleri nedeniyle dijital göçebelere ilişkin yapılan ayrıntılı vergisel düzenlemeler esasen vergilendirme esaslarına sadık kalındığı ve ayrıcalıklı bir grup yaratılmaması konusuna dikkat edildiğini göstermektedir. Ancak ABD'nin aksine Avrupa Birliği (AB)'nin birçok ülkesinde daha çok dijital göçebe vizeleri ile dijital göçebelerin ülkeye çekilmeye çalışıldığı, diğer çalışan gruplarına verilmeyen vergisel avantajlar yoluyla vergilendirmede avantajlı bir grup yaratıldığı ve böylece vergilendirme kriterlerinin esnetildiği görülmektedir. Estonya, İspanya, Hırvatistan ve Yunanistan dijital göçebe vizesi uygulaması olan ülkelerdendir. Bu ülkeler dijital göçebelere ülkelere çekmek amacıyla temelde benzer anlayışa dayanan çeşitli vergisel teşvikler de uygulamaktadırlar. Portekiz ise dijital göçebe vizesi yerine dijital göçebelerin yararlanabileceği farklı vize uygulamalarına gitmekte ve çeşitli vergisel teşvikler sağlamaktadır.

Estonya, Ağustos 2020'de dijital göçebe vize programını başlatan ilk OECD ülkesi olmuştur (OECD, 2022: 2). Dijital göçebe vizesi, dijital göçebelere 1 yıla kadar ülkede geçici konaklama izni vermektedir. Dijital göçebe vizesi yararlanana vatandaşılk ya da daimî oturma izni vermemektedir. Dijital göçebe vizesinden faydalanabilmek için dijital göçebe olarak faaliyette bulunulduğunun kanıtlanması gerekmektedir (Brown, 2020). Bunun yanında son 6 ay içinde aylık en az 3.504 € brüt gelir elde ettiğinin de kanıtlanması gerekmektedir. Dijital göçebe vizesi alanlar 12 aylık bir süre içinde Estonya'da 183 günden daha az bir süre kalırsa herhangi bir vergilendirme söz konusu olmazken, 183 günden fazla kalınması halinde vergi mükellefi olarak gelirlerini beyan etmek zorunda kalacaktır.

İspanya da Estonya'ya benzer bir şekilde dijital göçebe vizesi uygulaması olan ülkelerden biridir. Dijital göçebe vizesi almak için öncelikle kişiye ait toplam gelirin % 20'den fazlasının İspanya'dan elde edilmiş olmadığının kanıtlanması

gerekmektedir. Bunun yanında uzaktan çalışılacak şirketle en az 3 aylık bir iş ilişkisinin olması ve şirketin de en az 1 yıldır piyasada faaliyet gösteriyor olması, dijital göçebenin prestijli bir üniversiteden mezun olması, en az 3 yıllık bir çalışma deneyimine sahip olması ve en az 25.000 €'ya sahip olunduğunun kanıtlanması gerekmektedir. İspanya dijital göçebe vizesini 1 yıllık olarak vermekte, ancak vize süresi 5 yıla kadar uzatılabilmektedir. Dijital göçebe vizesine sahip dijital göçebeler gelirleri üzerinden % 48'e varan artan oranlı gelir vergisi yerine % 24 oranında sabit oranlı bir vergiye tabi olacaktır. Bunun yanında varlık (servet) vergisi ödemekten de muaf olacaktır.

İspanya ve Estonya gibi Hırvatistan da dijital göçebe vizesi uygulamakta ve hak kazanabilmek için üçüncü ülke vatandaşı olmak; AB'ye üye devletlerden birinin veya Avrupa Ekonomik Alanı ve İsviçre vatandaşı olmamak gerekmektedir. Bunun yanında Ocak 2023 itibariyle aylık 2.364 € gelire sahip olduğunun ve bunun yıllık tutarının banka hesabında olduğunun kanıtlanması gerekmektedir. Bu vize Hırvatistan'da kayıtlı olmayan bir şirkette veya kendi şirketlerinde uzaktan çalışanlara yöneliktir ve en fazla 1 yıllık süre için verilmektedir. Dijital göçebe vizesi süresi boyunca elde edilen kazançlar için vergi ödenmemekte; muafiyet sağlanmaktadır (North, 2023).

Yunanistan dijital göçebe vizesi uygulaması AB ülkeleri dışındaki ülke vatandaşlarına 12 aya kadar verilmektedir. Bu vize ile Yunanistan dışındaki işverenler veya müşterilere, bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak uzaktan çalışma imkânı tanınmaktadır. 4825/2021 sayılı Kanun'a göre dijital göçebe vizesine sahip olabilmek için Yunanistan dışındaki işverenler veya müşteriler için çalışıldığının belgelenmesi, kalınan süre boyunca hayatını idame ettirebilmesi için aylık 3.500 €'ya sahip olduğunun kanıtlanması gerekmektedir. Süre sonunda şartların sağlanması halinde sürenin uzatılması mümkündür. Dijital göçebe vizesi alanlar 12 aylık bir süre içinde Yunanistan'da 183 günden daha az bir süre kalırsa herhangi bir vergilendirme söz konusu olmazken, 183 günden fazla kalınması halinde vergi mükellefi olarak gelirlerini beyan etmek zorunda kalacaktır.

Portekiz dijital göçebeler için ayrıca bir vize programı uygulamamaktadır. Ancak ülkedeki D7 vizesi dijital göçebeler tarafından tercih edilen vize türlerinin başında gelmektedir. Bir yıla kadar kalışlar için geçici kalış vizesi, bir yıldan fazla kalışlar için ise ikamet vizesi şeklinde uygulanabilmektedir. Vize alabilmek için AB, Avrupa Ekonomik Alanı ve İsviçre dışından olunması, gerçekten dijital göçebe

olarak faaliyette bulunulabileceğın kanıtlanması, önceki 3 aya ait gelirin asgari ücretin en az 4 katı (3.040 €) olduğunun kanıtlanması ve ikametgahın nerede olduğunun ve dolayısıyla nerede vergi ödendiğinin kanıtlanması gerekmektedir. Bu vizeyi almaya hak kazanan dijital göçebeler, yabancı kaynaklardan elde ettikleri gelirler için hiç vergi ödemezken, yurtiçinde elde etmiş oldukları gelirlerden % 48'e varan artan oranlı gelir vergisi yerine % 20 sabit oranlı gelir vergisi ödeyeceklerdir.

AB ülkelerinin dijital göçebelere ilişkin düzenlemeleri dikkate alındığında, dijital göçebeleri ülkelere çekmek için ne denli bir çaba içerisinde oldukları açıkça görülmektedir. Bu düzenlemeler büyük ölçüde gelir vergisi avantajları ve ikamet izni avantajı üzerinde şekillenmektedir. Ancak gerek gelir vergisi gerekse ikamet izni konusunda sağlanan avantajlar geçici niteliktedir. Gelir vergisi avantajlarının süresinin uzatılması ve diğer vergiler konusunda da çeşitli avantajlar sağlanması, ülkeleri dijital göçebeler için daha çekici bir hale getirebilir. Bunun yanında geçici ikamet izninin belirli koşullarda kalıcı hale getirilmesi, yerleşik firmalarda kalıcı çalışmanın teşviki amacıyla çalışma izni konusunda avantajlar sağlanması da dijital göçebeleri ülkeye çekme konusunda bir araç olarak kullanılabilir. Dijital göçebelerin yaşam standartları, gelir beklentileri, internete erişim ve internet hızı, müşteri potansiyeli gibi gerekçelerle Avrupa ülkelerine olan ilgileri, günümüzde Avrupa ülkeleri arasında da kuzey Avrupa ülkelerine olan ilgiyi artırmakta ve Avrupalı dijital göçebelerin güneyden kuzeye doğru hareketine neden olmaktadır. Bu durum, dijital göçebeler için her zaman cazip merkezler olan Avrupa ülkelerinin gelecekte dijital göçebelerin teşviki için yeni düzenlemelere ihtiyaç duyacaklarını göstermektedir.

Türkiye'de ise dijital göçebelere özel düzenlemeler yer almamaktadır. Ancak iklimi, coğrafi konumu ve yaşam standartları düşünüldüğünde dijital göçebelerin aradıkları kriterlere uygun bir konum olma özelliğine sahip olduğu aşıkardır. Dolayısıyla nitelikli iş gücü özelliğine sahip bu çalışan grubunun teşviki ve ülkeye çekilmesi konusundaki yarışın dışında kalınmaması gerekmektedir. Zira dijital göçebeler, bugünün nitelikli işgücü olma özelliği yanında bir ülkenin geleceğinin mimarları olma potansiyeline de sahip kişilerdir.

SONUÇ

1980'li yıllardan itibaren etkisini bir hayli gösteren küreselleşme olgusu, yeni bir dünya düzeninin kapısını aralamış ve yüzyıllardır uygulanan geleneksel ticaret anlayışı, sermaye yönetimi, iş modelleri, yatırım tercihleri gibi hususlar ile geleneksel pazar anlayışının, bilgi ve iletişim teknolojileri başta olmak üzere teknolojinin her alanında ortaya çıkan gelişmeler sonucunda ihtiyaçları karşılamadığı anlaşılmış ve radikal değişikliklerin yapılması kaçınılmaz hale gelmiştir. Küreselleşme olgusu teknoloji ile desteklenince tüm sektörlerde dijital dönüşüm elzem hale gelmiştir. Dijital göçebelerin ortaya çıkışı da geleneksel iş modellerinde küreselleşme ve dijitalleşme ile yaşanan dönüşümün bir sonucudur.

Teknolojik gelişmelerin hızı ve sınırsızlığı yanında yapay zekâ ve nesnelerin interneti gibi yeni olanaklar sağlayan unsurları birlikte değerlendirildiğinde, gelecekte yeni iş alanlarının ortaya çıkması ve dijital göçebelerin çalışanlar arasındaki önem ve hacminin daha da artması kaçınılmaz olacaktır. Bu durum, ülkeler arasında dijital göçebeleri çekmek ya da kendi ülkelerindeki dijital göçebelerin başka ülkelere taşınmasını engellemek amacıyla başlayan yarışın daha da hız kazanacağını ve araç olarak vergilerin kullanılacağını göstermektedir. Bazı ülkelerde dijital göçebelerin vergilendirilmesinin diğer çalışanların vergilendirilmesinden farklı usul ve esaslara göre yapılması her ne kadar dijital göçebeler açısından cazip uygulamaları beraberinde getirirse de çeşitli sorunlara neden olabilecektir. Şirketin çalışan adına vergi mükellefiyet kaydı açtırması, yaptığı ödemedenden vergi stopajı yapması gibi ek vergisel yükümlülüklerle karşılaşması; uzaktan çalışanların birden çok ülkede gelirlerini bildirmesi ve vergi ödemesi söz konusu olabilecek ve bu hem zaman alıcı ve karışık hem de ülke vergilendirme yetkilerinin çatışmasına neden olacaktır. Bu nedenle tüm ülkelerin dijital göçebelerin vergilendirilmesi konusunda tam bir mutabakat içinde çalışmaları gerekmektedir. Genel bir uzlaşa ile alınacak kararlar, dijital göçebelerin vergilendirilmesi konusunda ortaya çıkabilecek sorunları önleyecek ve ülke vergi gelirlerinin aşınmasına engel olacaktır.

Alınacak önlemler tüm ülkelerin ortak çıkarlarını korumalıdır. Ortak çıkarların korunması da vergilendirmede şeffaflık, belirlilik gibi temel vergilendirme ilkelerinden geçmektedir. Bu kapsamda dijital göçebelerle ilgili dijital vergi kimliği uygulaması yürürlüğe konulabilir. Böylece dijital göçebelerin hangi ülkede ne kadar kazanç elde ettiği, bu kazancın ne kadarını vergi olarak

ödediği, ödenen vergilerin hangi ülke vergilendirme yetkisi içinde olduğu, vergi ödeme dışındaki diğer vergisel ödevlerin yerine getirilip getirilmediği gibi hususlarda şeffaf bir şekilde bilgi sahibi olunabilir. Yine ülkelerin dijital göçebeleri kendi ülkelerine çekmek amacıyla sağladıkları vergisel teşviklerin diğer ülkelerin vergi sistemlerine zarar vermesinin, daha açık bir ifadeyle zararlı vergi rekabetine neden olmasının engellenmesi için asgari bir vergi oranının belirlenmesi de gündeme getirilebilir. Türkiye'nin de nitelikli işgücü olarak dijital göçebeleri çekmek ve mevcut dijital göçebelerin de başka ülkelere taşınmalarını engellemek amacıyla çeşitli uygulama ve vergi teşviklerini yürürlüğe koyması önem taşımaktadır.

KAYNAKÇA

- Akinci, A. ve Atalay, M. (2021). Türkiye'de Vergi Yükü ile Kişi Başına Düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Arasındaki İlişki: Fourier Yaklaşımı. *Sayıştay Dergisi*, 32 (121), 127-152.
- Bozdoğanjoğlu, B. ve Haspolat Kaya, I. (2019). Dijitalleşmenin Vergi İdaresi Açısından Yarattığı Fırsatlar ve Güçlükler: Ekonomi Dijitalleşirken Vergi İdarelerinin Dijitalleşme Süreci. *Legal Mali Hukuk Dergisi*, 15(176), 1647-1676.
- Bozzi, N. (2020). #digitalnomads, #solotravellers, #remoteworkers: A Cultural Critique of the Traveling Entrepreneur on Instagram. *Social Media + Society*, 1-15.
- Brown, H. (2020). Faqs about Estonia's Digital Nomad Visa. <https://www.e-resident.gov.ee/blog/posts/faqs-about-estonias-digital-nomad-visa>, Erişim: 22.03.2023.
- Chen, J., Grimshaw, S. ve Myles, G. D. (2017). Testing and Implementing Digital Tax Administration. *Digital Revolutions in Public Finance*. (Ed.) Gupta, S., Keen, M., Shah, A. ve Verdier, G. International Monetary Fund.
- Devereux, M. P. ve Vella, J. (2017). Implications of Digitalization for International Corporate Tax Reform. *Digital Revolutions in Public Finance*. (Ed.) Gupta, S., Keen, M., Shah, A. ve Verdier, G. International Monetary Fund.
- Digital nomad visa in Spain https://www.immigrationspain.es/en/digital-nomad-visa-remote-work/?gclid=CjwKCAjwzuqgBhAcEiwAdj5dRiMPknFzuJgU-NXltQFP9eexOU7SPpNiabwHkNx4yOUheOSavIX7lBoCydMQAvD_BwE, Erişim: 22.03.2023.
- Gorenšek, K. ve Kohont, A. (2019). Conceptualization of Digitalization: Opportunities and Challenges for Organizations in the Euro-Mediterranean Area. *International Journal of Euro-Mediterranean Studies*, 12(2), 93-115.

- Hannonen, O. (2020). In Search of a Digital Nomad: Defining the Phenomenon. *Information Technology & Tourism*, 22, 335-353.
- Harpaz, A. (2021). Taxation of the Digital Economy: Adapting a Twentieth-Century Tax System to a Twenty-First-Century Economy. *The Yale Journal of International Law*, 46(57), 57-101.
- Herman, I. ve Paris, C. M. (2020). Digital Nomadism: The Nexus of Remote Working and Travel Mobility. *Information Technology & Tourism*, 22, 329-334.
- IRS (2023). Foreign Earned Income Exclusion. <https://www.irs.gov/individuals/international-taxpayers/foreign-earned-income-exclusion>, Erişim: 23.03.2023.
- Jacobs, B. (2017). Digitalization and Taxation. *Digital Revolutions in Public Finance*. (Ed.) Gupta, S., Keen, M., Shah, A. ve Verdier, G. International Monetary Fund.
- Juswanto, W. ve Abiyunus, Y. F. (2023). Taxing the Digitalized Economy: An Emerging Markets Perspective. *Taxation in the Digital Economy: New Models in Asia and the Pacific*. (Ed.) Hendriyetty, N., Evans, C., Kim, C. J. ve Hesary, F. T. Paris ve New York: Routledge.
- Makimoto, T. ve Manners, D. (1997). *Digital Nomad*. New York: John Wiley & Sons.
- Makimoto, T. (2013). The Age of the Digital Nomad: Impact of CMOS Innovation. *IEEE Solid-State Circuits Magazine*, 5(1), 40-47.
- Mancinelli, F. (2020). Digital Nomads: Freedom, Responsibility and the Neoliberal Order. *Information Technology & Tourism*, 22, 417-437.
- Nash, C., Jarrahi, M. H., Sutherland, W. ve Phillips, G. (2018). Digital nomads beyond the buzzword: Defining digital nomadic work and use of digital Technologies. *Lecture Notes in Computer Science*, 1-10.
- North, S. (2023). Croatia Digital Nomad Visa: Full 2023 Requirements and How to Apply. <https://digitalemigre.com/relocation/croatia-digital-nomad-visa/>, Erişim: 22.03.2023
- OECD (2015). *Addressing the Tax Challenges of the Digital Economy, Action 1 - 2015 Final Report*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2021a). *Tax and Fiscal Policies After the COVID-19 Crisis*. https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1112_1112899-o25re5oxnb&title=Tax-and-fiscal-policies-after-the-COVID-19-crisis, Erişim: 20.03.2023.

- OECD (2021b). Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising from the Digitalisation of the Economy. <https://www.oecd.org/tax/beps/brochure-two-pillar-solution-to-address-the-tax-challenges-arising-from-the-digitalisation-of-the-economy-october-2021.pdf>, Erişim: 19.03.2023.
- OECD (2022). Migration Policy Debates. <https://www.oecd.org/migration/mig/MPD-27-Should-OECD-countries-develop-new-Digital-Nomad-Visas-July2022.pdf>, Erişim: 15.03.2023.
- Reichenberger, I. (2018). Digital Nomads-A Quest for Holistic Freedom in Work and Leisure. *Annals of Leisure Research*, 21(3), 364-380.
- Richter, S. ve Richter, A. (2020). Digital Nomads. *Business & Information Systems Engineering*, 62(1), 77-81.
- Šímová, T. (2022). A Research Framework for Digital Nomadism: A Bibliometric Study. *World Leisure Journal*, 1-17.
- Schlagwein, D. (2018). The History of Digital Nomadism. International Workshop on the Changing Nature of Work. San Francisco. https://www.researchgate.net/publication/329182172_The_History_of_Digital_Nomadism, Erişim: 19.03.2023.
- Thompson, B. Y. (2018). Digital Nomads: Employment in the Online Gig Economy. *Glocalism: Journal of Culture, Politics and Innovation*, 1, 1-26.
- Thompson, B. Y. (2019). The Digital Nomad Lifestyle: (Remote) Work/Leisure Balance, Privilege, and Constructed Community. *International Journal of the Sociology of Leisure*, 2, 27-42.
- Tosuner, M. ve Arıkan, Z. (2019). *Vergi Usul Hukuku*. İzmir: Kanyılmaz Matbaası.
- Tyutyuryukov, V. ve Guseva, N. (2021). From Remote Work to Digital Nomads: Tax Issues and Tax Opportunities of Digital Lifestyle. *IFAC Papers online*, 54(13), 188-193.
- Woldoff, R. A. ve Litchfield, R. C. (2021). *Digital Nomads: In Search of Freedom, Community, and Meaningful Work in the New Economy*. New York: Oxford University Press.

A TAX PROBLEM OF THE DIGITAL AGE: TAXATION OF DIGITAL NOMADS

Ahmet İNNECİ

EXTENDED ABSTRACT

Digital nomadism is defined as a location-independent, technology-enabled lifestyle. Digital nomads conduct their business online, work and travel internationally at the same time, and live what they call a location-independent lifestyle. The emergence of digital nomadism is linked to changes in technology, mobility, and working life. However, although there are different definitions, technology-supported mobility is always the common denominator for digital nomadism.

Providing professional, spatial, and personal freedom are the most important factors in the preference for digital nomadism as a way of life and work. However, the limitlessness of technological developments, the attractiveness of mobile working, as well as the tax rules are also effective in the choice of this work and lifestyle. Digital nomads may prefer a tax regime that minimizes their tax burden by choosing this way of living and working.

Today, the taxation of the earnings of digital nomads is generally based on residence-based taxation. Therefore, the taxation of digital nomads and other foreign workers in a country is generally subject to the same taxation principles. However, some countries may provide various tax advantages to digital nomads to enable them to work in their countries. These advantages are usually included in the digital nomad visa granted to digital nomads. A digital nomad visa is not only a permit that allows digital nomads to freely enter the borders of the country, but also a practice that allows digital nomads to continue their activities in the country by providing various advantages, especially tax advantages. Tax advantages provided to digital nomads can be in the form of tax exemptions and exceptions, tax reductions, or tax credits. As such, in some countries, the taxation of digital nomads is based on different procedures and principles than the taxation of other employees. Although this situation brings along attractive practices for digital nomads, it also causes various problems. In the case of working remotely for a company located in another country, the company may be subject to the tax rules in the country of employment. The company may face additional tax obligations, such as opening a taxpayer registration on behalf of the employee and withholding tax

from the payment made. In addition, remote workers may have to report their income and pay taxes in more than one country, which is time-consuming and complicated, and may cause conflicting taxation jurisdictions.

All the reasons mentioned above have made it necessary to address the taxation principles of digital nomads and the problems in their taxation. In this context, this study first gives information about digitalisation and tax issues, then mentions the basic characteristics of digital nomads. Then, it discusses the taxation of the new employee group, which is referred to as digital nomads and which emerged as a result of the developments in the globalisation and digitalisation process, and the problems arising in this process. In the conclusion, recommendations are presented for the taxation of digital nomads to be implemented with full consensus.



TÜRKİYE'DE EKONOMİK BÜYÜME, GELİR DAĞILIMI VE YOKSULLUK İLİŞKİSİ

THE RELATIONSHIP BETWEEN ECONOMIC GROWTH, INCOME DISTRIBUTION AND POVERTY IN TÜRKİYE

Hilal ALPDOĞAN¹

ÖZ

Ekonomik büyümenin sağlanması, hükümetlerin ekonomi politikalarının öncelikli hedeflerinin başında gelmektedir. Ancak ekonomik büyüme tek başına arzulanan bir durum olmayıp, beraberinde gelir dağılımında adaleti gerçekleştirmesi ve buna bağlı olarak yoksulluğu azaltması beklenmektedir. Bu üç önemli makroekonomik gösterge arasındaki ilişkinin bilinmesi, gelir dağılımındaki eşitsizliği ve yoksulluğu azaltan bir ekonomik büyüme hedefine ulaşmada önemli katkılar sağlar. Bu amaçla ARDL Sınır Testi ile Türkiye'de yoksulluk, gelir eşitsizliği ve ekonomik büyüme arasındaki kısa ve uzun dönemli ilişki analiz edilmiştir. Analizde kullanılan değişkenler ve veri seti, çalışmayı benzerlerinden ayıran özelliكتir. Çalışmanın ampirik sonucuna göre kısa ve uzun dönemde değişkenler arasında istatistiksel olarak anlamlı nedensellik ilişkisi söz konusudur. Uzun dönemde ekonomik büyüme ve kişi başına düşen gelirdeki değişim insani gelişme endeksini pozitif yönde etkilerken, gelir dağılımındaki değişim negatif yönde etkilenmektedir.

1- Dr. Öğr. Üyesi, Sakarya Uygulamalı Bilimler Üniversitesi, Uygulamalı Bilimler Fakültesi, Uluslararası Ticaret ve Finansman, halpdogan@subu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9183-4865.

Gönderim Tarihi/Submitted: 12.04.2023

Revizyon Talebi/Revision Requested: 23.06.2023

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 22.07.2023

Kabul Tarihi/Accepted: 23.07.2023

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Alpdoğan, H.

Atıf/To Cite: Alpdoğan, H. (2023). Türkiye'de Ekonomik Büyüme, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk İlişkisi. Sayıştay Dergisi, 34 (129), 259-290. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1280487>

ABSRTACT

Ensuring economic growth is a primary objective of government economic policies. However, economic growth alone is not desirable; it is also expected to achieve fairness in income distribution and, consequently, reduce poverty. Understanding the relationship among these three crucial macroeconomic indicators contributes significantly to the goal of economic growth that reduces income inequality and poverty. To this end, this study examines the short and long-term relationships among poverty, income inequality, and economic growth in Turkey using the ARDL Bounds Test. The variables used in the analysis and the dataset itself distinguish this study from others. According to the empirical findings, there is a statistically significant causal relationship between the variables in both the short and long-term. In the long term, economic growth and changes in per capita income have a positive impact on the Human Development Index, while changes in income distribution have a negative impact.

Anahtar Kelimeler: Ekonomik Büyüme, Yoksulluk, Gelir Dağılımı, Eşbütünleşme, Kuznets Hipotezi

Keywords: Economic Growth, Poverty, Income Distribution, Cointegration, Kuznets Hypothesis

GİRİŞ

İktisat politikaları ve uygulama sonuçları incelendiğinde; sadece ekonomik büyümeyi sağlamak toplum refahını artırmada yeterli olmamakta, bu büyüme ile sağlanan zenginliğin farklı toplum kesimleri arasında nasıl dağıldığı da büyük önem arz etmektedir. Ekonomik büyümenin yalnızca yüksek gelirli kesimlere fayda sağlaması halinde, gelir eşitsizliği artacak ve yoksulluk düzeyi azalmayacaktır. Düşük gelirli kesimlerin yüksek gelirli kesimlere kıyasla kaynak ve imkanlara erişiminin kısıtlı olması, büyümenin getirdiği faydalardan daha az pay almalarına neden olacaktır.

Yoksulluk, temel insan ihtiyaçlarının karşılanamaması veya minimum yaşam standardının altında kalınması anlamına gelmektedir. Yoksulluk düzeyi pek çok sosyo-ekonomik gösterge ve çeşitli endeksler aracılığıyla ölçülmektedir. Yoksulluk, gelir seviyesinin belirli bir düzeyin altında olması ile açıklanabileceği gibi; yetersiz beslenme, kötü barınma koşulları, sağlık hizmetlerine erişimde zorluklar, eğitim fırsatlarındaki kısıtlamalar, sosyal dışlanma gibi pek çok faktörün birleşimi ile de ilişkilendirilir. Başlıca yoksulluk göstergeleri arasında; kişi ya da hane halkının gelir seviyesi, işsizlik oranı, okullaşma oranı, barınma koşulları, sağlık hizmetlerine erişim, yeterli ve dengeli beslenme imkanları, sosyal

hizmetlere erişim ve gelir dağılımındaki eşitsizlik sıralanabilir. Tüm bu sosyo-ekonomik göstergelerin yanında yoksulluk endeksleri de bir ülkenin yoksulluk düzeyini ölçmek için yaygın olarak kullanılmaktadır. Genellikle yoksulluk endeksleri, kişinin veya ailenin gelir düzeyi, harcama düzeyi ve yaşam koşullarını içeren faktörlere dayanır. Yaygın olarak kullanılan yoksulluk endeksleri; mutlak yoksulluk sınırı, gıda yoksulluğu sınırı, gelir yoksulluğu sınırı ve insani gelişme endeksi şeklinde sıralanabilir. Bu çalışmada yoksulluk göstergesi olarak insani gelişme endeksi (IGE) kullanılacaktır.

Ekonomik büyüme ile ülkenin toplam üretim kapasitesinin ve toplam arzının artması, beraberinde istihdam ve gelir artışını, yoksulluk düzeyinde de azalışı getirecektir. Ekonomik büyüme, yoksulluğun azaltılması için elzemdir, ancak tek başına yeterli değildir. Ayrıca yoksulluğun ve gelir eşitsizliğinin azaltılması, ekonomik büyümeyle de çelişkili değildir. Ekonomik büyüme, sadece yüksek gelirli kesimlerin zenginleşmesine yol açıyorsa, yoksulluk düzeyi değişmeyecek veya artacaktır. Bu nedenle, ekonomik büyüme, sosyal adalet ve ekonomik eşitlik hedefleri ile birlikte ele alınmalıdır. Bu yaklaşım, ekonomik büyüme sonucunda elde edilen refahın tüm topluma mümkün olduğunca eşit dağıtılmasını sağlayarak, yoksulluk oranının daha etkili bir şekilde azaltılmasını sağlayacaktır.

1990-2021 dönemine ait zaman serisi verilerini kullanarak Türkiye için ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk arasındaki çok boyutlu ilişkiyi irdelemeyi amaçlayan bu çalışmada yoksulluk göstergesi olarak insani gelişme endeksi verisi, ekonomik büyüme göstergesi olarak GSYİH büyüme oranı ve kişi başına düşen GSYİH ile gelir dağılımı göstergesi olarak alt %50’lik dilime ait gelirin dağılım oranı verisi kullanılacaktır. Kullanılan serilerin durağanlığı Augmented Dickey-Fuller (ADF) ve Philip-Perron (PP) testleri ile sınanacaktır. Ardından kısa ve uzun dönem ilişkisi ARDL Sınır Testi yaklaşımı ile ele alınacak, değişkenler arasındaki yapısal değişiklikler ise CUSUM, CUSUM-Square testleri ile gösterilecektir. Çalışmada ekonomik büyüme-gelir dağılımı, ekonomik büyüme-yoksulluk, gelir dağılımı-yoksulluk ilişkileri, teorik yaklaşımlar ve literatür incelemesi başlığı altında ele alınacaktır. Ardından ampirik uygulama veri ve model, yöntem ve ampirik bulgular başlıkları ile değerlendirilecektir.

1. TEORİK YAKLAŞIMLAR VE LİTERATÜR İNCELEMESİ

1.1. Ekonomik Büyüme- Gelir Dağılımı İlişkisi

Ekonomik büyüme ile gelir dağılımı arasındaki ilişkiyi açıklayan bilimsel çalışmaların temeli Kuznets’in 1955 yılında ileri sürdüğü ve “Ters U Hipotezi” olarak adlandırılan teori üzerinde kurulmuştur. Kuznets (1955), ekonomik büyümenin, başlangıçta gelir dağılımını bozduğunu öne sürmüştür. İlk aşamada ekonomik büyüme ile gelir dağılımındaki dengesizlik artacak ve buna bağlı olarak yoksulluk oranı artacaktır. Ancak daha sonra, ülkenin ekonomik büyümesiyle birlikte, gelir dağılımı daha dengeli hale gelecek ve yoksulluk oranı azalacaktır. Bu değişimin yaşanacağı nokta, ülkeye ve döneme bağlı olarak değişebilir. Ters U hipotezi genellikle yüksek geliri ülkelerde gözlemlenen bir eğilimi yansıtırken, gelişmekte olan ülkelerde farklı sonuçlar vermektedir. Bu nedenle hipotez, yalnızca bir araç olarak kullanılmalı ve genel geçer bir kural olarak kabul edilmemelidir.

Kuznets’in Ters U hipotezi, 1950’lerden 1970’lere kadar özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki gelir dağılımı eğilimlerinin incelenmesiyle desteklenmiştir. Son yıllarda ise ekonomik büyümenin gelir eşitsizliğini azaltmadığını veya bazı durumlarda artırdığını gösteren araştırmalarla hipotez eleştirilmiştir.

Kaldor (1957), daha hızlı ekonomik büyüme ile daha az gelir eşitsizliği arasında ters ilişki olduğunu savunur. Kaldor’a göre, ekonomik büyüme, gelir dağılımının iyileşmesine ve yoksulluğun azalmasına katkıda bulunabilir. Kaldor (1957), değişkenler arasındaki ilişkiyi şu faktörlerle açıklar:

- Ekonomik büyüme, yüksek ücretli işlerin artmasına neden olur, bu da gelir dağılımının düzelmesine katkıda bulunur.
- Ekonomik büyüme, işsizliği azaltarak daha fazla insanın iş gücü piyasasına girmesine ve dolayısıyla daha fazla insanın gelir elde etmesine olanak tanır.
- Ekonomik büyüme, yatırım fırsatlarının artması ve üretkenliğin artması nedeniyle daha fazla girişimciyi teşvik eder. Bu da yeni işlerin yaratılmasına ve daha fazla kişinin gelir elde etmesine olanak tanır.

Ekonomik büyümenin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik gibi sosyal hizmetlerin genişletilmesi için daha fazla kaynak yaratma potansiyeline sahip olduğunu ve bu faktörlerin, özellikle yoksulluk ve gelir eşitsizliği ile mücadeledeki önemini vurgulayan Kaldor (1957), ekonomik büyümenin otomatik olarak gelir eşitsizliğini azaltacağı görüşüne ise karşı çıkar. Bunun yerine, uygun politikaların uygulanması gerektiğini vurgular. Özellikle en yüksek gelir gruplarından alınacak daha yüksek vergiler ve düşük gelirli gruplara sağlanacak sosyal yardımlar gibi politikaların, gelir eşitsizliğini azaltmak için önemli olduğunu savunur.

Literatür incelendiğinde gelir eşitsizliği ve ekonomik büyüme arasında uzun vadede negatif ilişkinin var olduğunu ifade eden Kuznets Ters U hipotezini destekleyen çalışmaların giderek arttığını söylemek mümkündür (Persson ve Tabellini, 1991; Alesina ve Perotti, 1993; Clarke, 1995; Perotti, 1996; Dawson, 1997; Nielsen ve Alderson, 1997; Forbes, 2000; Easterly, 2001; Knowles, 2005; Barro, 2008; Özdemir vd., 2011; Peçe vd., 2016; Topuz ve Dağdemir, 2016; Akalin vd., 2018; Kamacı, 2019; Takım vd., 2020; Şengür, 2020; Göcen, 2021).

Ayrıca literatürde ülkeleri gelir seviyelerine göre ayırıp ekonomik büyüme ile gelir eşitsizliği arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalarda farklı sonuçlar da karşımıza çıkmaktadır. Barro (2000) 1960-90 yılları arasında 100 ülke üzerinde yaptığı çalışmasında ülkeleri gelişmişlik seviyelerine göre değerlendirmiş; gelişmiş ülkelerde gelir eşitsizliği ile büyüme arasında pozitif yönlü, gelişmekte olan ülkelerde ise eşitsizlik ile büyüme arasında negatif yönlü ilişkinin varlığına dikkat çekmiştir. Benzer bir çalışmada Knowles (2005) 1960-90 yılları arasında 40 ülke üzerinde çalışmış, gelir eşitsizliği ile ekonomik büyüme arasında tutarlı bir negatif korelasyon bağı tespit edememiştir. Ancak Knowles (2005) gelişmekte olan ülkelerin değerlendirildiği modelde ise gelir eşitsizliği ile büyüme arasında kuvvetli bir negatif korelasyon tespit etmiştir.

Özdemir vd. (2011) geçiş ekonomileri üzerinde Kuznets’in Ters U hipotezini sınamış ve bu ekonomilerin Kuznets eğrisinin ilk aşamasında olduğu sonucuna varmıştır. Geçiş ekonomilerinin gelir dağılımı ve ekonomik büyüme arasında bir tercihte bulunmaları halinde ise gelirdeki dağılımın bozulmasına rağmen ekonomik büyümeyi tercih ettikleri ifade edilmiştir.

Lind ve Mehlum (2010) ise Kuznets’in Ters U hipotezinin aksine gelir eşitsizliği ile ekonomik büyüme arasında U şeklinde bir ilişkinin varlığını tespit etmiştir. Lind ve Mehlum (2010) 1917-2007 yılları arasında ABD üzerinde yaptığı

çalışmada ekonomik büyümenin gerçekleştiği ilk aşamalarda gelir eşitsizliğinin azaldığını, uzun vadede ise ekonomik büyümeyle birlikte gelir eşitsizliğinin de arttığı sonucuna ulaşmıştır.

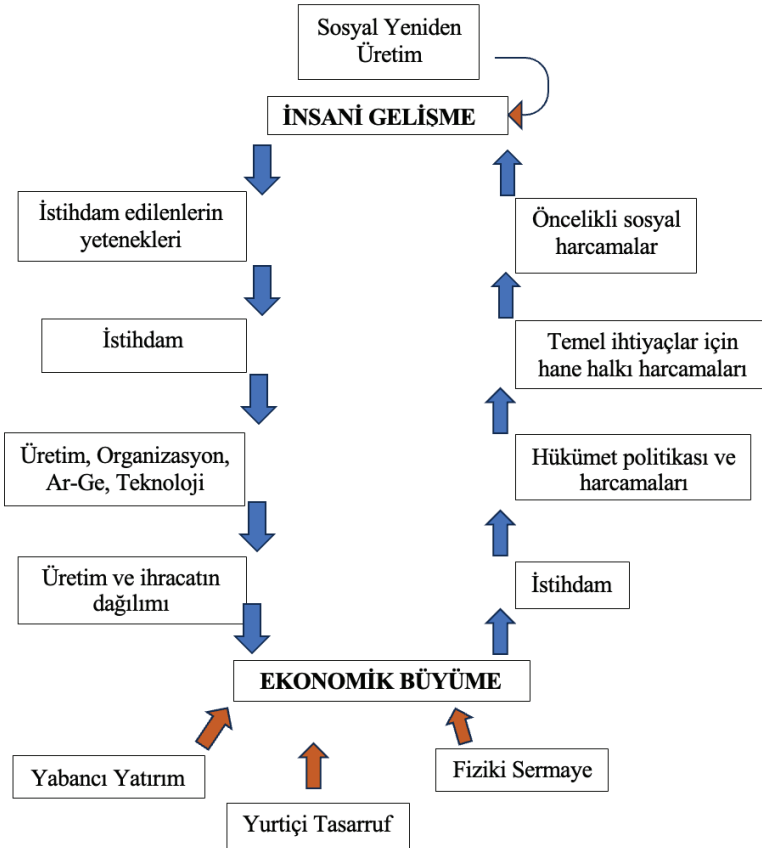
Gelir eşitsizliği ile ekonomik büyüme arasında pozitif bir ilişkinin varlığını ve Kuznets’in Ters U Hipotezinin geçersizliğini tespit eden başka çalışmalara da (Anand ve Kanbur, 1993; Deininger ve Squire, 1998; Li ve Zou, 1998; Forbes, 2000; Lundberg ve Squire, 2003; Tokatlıoğlu ve Atan, 2007; Huang vd., 2012; Ak ve Altıntaş, 2016; Topuz ve Dağdemir, 2016; Erkişi ve Ceyhan, 2020) rastlamak mümkündür. Ak ve Altıntaş (2016)’ın 1986-2012 yılları arasında Türkiye üzerinde yaptığı çalışmanın sonucuna göre; Kuznets hipotezinin aksine gelir seviyesi arttıkça gelir dağılımındaki eşitsizlik önce azalmakta, daha sonra artmaktadır. Benzer bir sonuca Topuz ve Dağdemir (2016) de ulaşmıştır. Ülkelerin gelir seviyelerine göre gruplara ayırıldığı çalışmada, düşük, düşük-orta gelirli ülkelerde ekonomik gelişmenin gelir eşitsizliğini artırdığı, yüksek gelirli gruplu ülkelerde ise azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Erkişi ve Ceyhan (2020)’ın AB Ülkeleri üzerinde yaptığı çalışmada ise ekonomik büyüme ile gelir eşitsizliği arasında kısa dönemde ilişki tespit edilemese de uzun dönemde büyümenin gelir eşitsizliğini artırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Kazazi vd. (2022) ise Avrupa ülkeleri üzerinde yaptığı çalışmasında; Doğu Avrupa ülkelerinde kişi başı reel gelirin artmasıyla birlikte gelir eşitsizliğinin azaldığı ancak daha sonra arttığı gözlemlenmiştir. Batı Avrupa ülkelerinde ise değişkenler arasında anlamlı bir ilişki tespit edilememiştir. Kuştepelı (2006)’nin AB Ülkeleri ve Avrupa Birliği adayı ülkeler üzerinde yaptığı çalışmasında da ekonomik büyüme ile gelir dağılımı arasındaki ilişkiyi tanımlayan Kuznets hipotezinin geçersiz olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

1.2. Ekonomik Büyüme-Yoksulluk İlişkisi

Ekonomik büyüme ve yoksulluk arasındaki ilişki karmaşık ve çok yönlüdür. Ekonomik büyümenin iyileştirici etkisi yoksulluk üzerindeki en önemli etkilerindendir. Ekonomik büyüme ile iş imkanlarının artması ve buna bağlı olarak istihdam seviyesinin yükselmesi, gelir düzeyinin yükselmesine katkı sağlayacaktır. Bu durum yoksul kesimlerin refahının iyileşmesine ve yoksulluğun azalmasına yardımcı olacaktır. İşsizlik oranlarının düşmesi, gelir artışları ve sosyal hizmetlerin genişlemesi gibi faktörler, yoksulluğun azaltılmasında olumlu etki yapar. Şekil 1’de ekonomik büyüme ile yoksulluğun önemli bir göstergesi olan insani gelişme arasındaki ilişki gösterilmiştir. İnsani

gelişme ve ekonomik büyümenin karşılıklı olarak etkileşim içinde olduğunu tarif eden Şekil 1'e göre insani gelişmeye yönelik zincirin iki ana halkası; hane halkı faaliyetlerinin ve insani gelişme harcamalarının etkisi ve hükümet politikalarının ve harcamalarının etkisi olarak ifade edilebilir. Hane halkı gelirin insani gelişme üzerindeki etkileri yalnızca gelirin büyüklüğüne değil, aynı zamanda hanenin bunu nasıl harcamayı tercih ettiğine de bağlıdır. Hane halkı gelirin büyük bir kısmını eğitim ve sağlık harcamalarına ayırmaktadır (UNDP, 1996: 68). İnsani gelişmeden ekonomik büyümeye doğru olan etkileşim kanalının unsurları ise; istihdam edilenlerin yeteneklerinin geliştirilmesi ve bunun iktisadi verimliliği artırması, insani gelişmeye bağlı üretim, organizasyon, Ar-ge ve teknoloji faaliyetlerinin gelişmesi ve bunun istihdam, üretim ve ihracata yansması şeklindedir.

Şekil 1: Ekonomik Büyüme ve İnsani Gelişme İlişkisi



Kaynak: UNDP (1996: 68).

Şekil 1’de gösterildiği gibi, ekonomik büyümenin gelir eşitsizliğini de azaltmak suretiyle yoksulluk seviyesini düşürmesi her ekonomide ulaşılabilir bir sonuç değildir. Büyüme, zengin kesimlere daha fazla odaklanırsa, yoksul kesimlerin durumu kötüleşecek ve yoksulluk artacaktır. Buna mukabil, hükümetler tarafından yürütülen adil gelir dağılımı politikaları sayesinde ekonomik büyüme gelir eşitsizliğini azaltmakta ve yoksulluk sorununun çözümüne pozitif katkı sunmaktadır (Binay ve Atalay, 2019).

Gelişmekte olan ülke ekonomilerinde ekonomik büyümenin gelir eşitsizliğini artırıcı etkisi daha fazladır. Bu nedenle gelişmekte olan ülkeler “Trickle-Down (Damlama) Teorisi”ni yoksulluğun azaltılması yönünde bir strateji olarak kullanmaktadır (Kabaş, 2013; Škare ve Družeta, 2016). Trickle-Down teorisine göre ekonomik büyüme ve refah, öncelikle üst gelir gruplarından başlayarak toplumun alt kesimlerine doğru yayılır. Yani, zenginlerin refahı arttıkça, artan refah zamanla alt gelir gruplarına ulaşır ve toplumun genel refah seviyesi yükselir. Bu teoriye göre başlangıçta sermaye birikimi eşitsizlikleri genişletme etkisine sahiptir, ancak daha sonraki aşamalarda eşitsizlikleri azaltır. Bu durum bir Kuznets eğrisi oluşturabilir (Aghion ve Bolton, 1997).

Trickle-Down teorisine yönelik en önemli eleştiri; teorinin gelir eşitsizliğini artırabileceği ve zenginlerin refahının daha hızlı yükselebileceği, dolayısıyla yoksul kesimlerin bu süreçten yeterince faydalanamayabileceği yönündedir. Ayrıca damlama etkisinin yavaş ve bazen etkisiz olabileceği, ekonomik büyümenin tüm kesimlere eşit olarak dağılmadığı ve sosyal politikaların da damlama etkisinin başarısını etkileyebileceği iddia edilmektedir (Stewart ve Streeten, 1976; Bourguignon, 2000).

Ekonomik büyüme ile yoksulluk arasındaki ilişki “yoksulluk tuzağı teorisi” ile de açıklanabilir. Yoksulluk tuzağı teorisi ile yapısal sorunların varlığının yoksulluk üzerinde belirleyici bir faktör olduğu açıklanabilir. Bu teoriye göre, düşük gelir düzeyine sahip olan bireylerin yoksulluktan kurtulmaları ve ekonomik refahı artırmaları daha zor olabilir; çünkü bazı yapısal ve sosyal engeller nedeniyle yoksulluk durumu kalıcı hale gelebilir. Yetersiz eğitim, sağlık hizmetlerine erişimde zorluklar, adaletsiz toprak dağılımı gibi yapısal sorunlar, yoksulluğun kalıcı olmasına neden olabilir ve ekonomik büyüme bu sorunları çözmek için tek başına yeterli olmayacaktır. Sonuç olarak, ekonomik büyüme ve yoksulluk arasındaki ilişki karmaşık bir denklem oluşturur. Ekonomik büyüme, yoksulluğun azaltılması ve refahın artırılması için önemli bir rol oynayabilir, ancak

yoksullukla mücadelede diğer sosyal politikalar ve yapısal reformlar da dikkate alınmalıdır. Ayrıca ekonomik büyümenin sürdürülebilir ve kapsayıcı olması, uzun vadeli kalkınma hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik önemli bir adımdır (Barret ve Carter, 2015).

Literatürde ekonomik büyüme ile yoksulluk arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalar büyük ölçüde büyümenin yoksulluk üzerindeki iyileştirici etkisine odaklanmıştır (Ravallion ve Chen, 1997; Bourguignon, 2003; Ferreira ve Ravallion, 2011; Ravallion, 2012; Alvaredo ve Gasparini, 2015; Fosu, 2017). Bazı çalışmalarda gelir eşitsizliğinin yüksek olduğu ekonomilerde büyümenin yoksulluk üzerindeki iyileştirici etkisinin de azaldığı görülmüştür (Ravallion, 2001; Bourguignon, 2003). Örneğin 52 Afrika ülkesine ait verileri kullanarak ekonomik büyüme ile insani gelişme arasındaki ilişkiyi inceleyen Erdem ve Çelik (2019), kısa dönemde ekonomik büyüme ile insani gelişme arasında pozitif, uzun dönemde ise negatif ilişki tespit edilmiştir. Garza-Rodriguez (2018) ise Meksika’da yoksulluğun azaltılmasında ekonomik büyüme ile çift yönlü nedensellik tespit etmiştir.

1.3. Gelir Dağılımı-Yoksulluk İlişkisi

Gelir dağılımındaki eşitsizlik, yoksulluk düzeyini önemli ölçüde etkileyebilir. Eğer bir ekonomide gelir, az sayıda kişinin elinde yoğunlaşıyorsa ve büyük bir çoğunluk düşük gelir düzeyine sahipse, gelir eşitsizliği yüksek olur ve yoksulluk riski artar. Yüksek gelir eşitsizliği, alt gelir gruplarının refahını azaltabilir ve yoksulluğun yaygınlaşmasına neden olabilir. Gelir dağılımının adaletsiz olduğu bir ekonomide, yoksul kesimlerin insan sermayesine yatırım yapma olanakları sınırlı olabilir. Düşük eğitim düzeyi ve sağlık hizmetlerine yetersiz erişim, yoksul kesimlerin gelir seviyesini artırmalarını engelleyebilir ve yoksulluğun devam etmesine neden olabilir (Addison ve Cornia, 2001: 27).

Gelir dağılımı, işgücü piyasasında iş olanaklarının dağılımını da etkiler. Eğer iş olanakları yetersizse ve gelir düzeyleri düşükse, işsizlik ve düşük ücretler yoksulluk oranını artırabilir. İşsizlik, yoksulluğun temel nedenlerinden biri olabilir ve iş olanaklarının adil bir şekilde dağıtılması, yoksullukla mücadelede önemli bir rol oynar. Gelir dağılımını düzeltmek ve yoksullukla mücadele etmek için sosyal politikalar, önemli bir etkiye sahiptir. Gelir desteği, sosyal yardımlar, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi sosyal politikalar, yoksulluğun azaltılmasına ve gelir dağılımının daha adil olmasına katkı sağlar (Blank ve Blinder, 1986; Bourguignon, 2003).

Sonuç olarak, gelir dağılımı ile yoksulluk arasındaki ilişki karmaşık ve çok yönlüdür. Gelir eşitsizliğinin yüksek olduğu ekonomilerde yoksulluk riski artarken, insan sermayesi yatırımlarının yetersiz olduğu durumlarda da yoksulluk devam edebilir. Sosyal politikalar ve işgücü piyasası politikaları, yoksullukla mücadelede önemli araçlar olarak kullanılabilir ve gelir dağılımının daha adil olmasına katkı sağlayabilir (Ravallion, 2012).

Blank ve Blinder (1986) ülkeleri gelir gruplarına göre ayırarak incelediği çalışmada yoksulluk ile gelir dağılımı arasında kuvvetli bir ilişki olduğu sonucuna varmıştır. Blank ve Blinder (1985)’e göre işsizlik ile yoksulluk arasında kuvvetli bir ilişki var iken; enflasyonun yoksulluk üzerinde çok önemli bir etkisi bulunmamaktadır. Benzer bir sonuca Abay ve Sezgin (2018)’in 2006-2015 yıllarında 8 AB Ülkesi ve Türkiye’yi kapsayan çalışmada ulaşılmıştır. Çalışmada gelir dağılımındaki adaletin yoksulluk üzerinde azaltıcı etkiye sahip olduğu; bu etkinin işsizlik ile yoksulluk arasında kuvvetli olduğu ortaya konulmuştur. İzgi ve Alyu’nun (2018) OECD ve AB Ülkeleri için 2004-2012 yıllarını ele alan çalışmada OECD ve AB ülke gruplarını ayrı ayrı değerlendirecek iki model kurulmuş; AB ülkelerini ele alan modeldeki yoksulluk değişkeni hariç bütün değişkenler anlamlı çıkmıştır. OECD Ülkeleri için ise yoksulluk sınırındaki artışın gelir dağılımındaki eşitsizliği artırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Çalışmanın ampirik bulgularına göre yoksulluktaki artış gelir eşitsizliğini pozitif yönde etkilemektedir. Can vd. (2021) ise Türkiye’de Düzey 1 bölgeleri kapsamında 2006-2020 dönemini ele alan çalışmada gelir dağılımından yoksulluğa tek yönlü nedensellik tespit etmiştir. Küçükaksoy (2009), gelir dağılımı ile yoksulluk arasındaki ilişkiyi yükselen ekonomiler için karşılaştırmalı tablolar analizi ile incelemiştir. Yükselen ekonomilerde yoksulluğun önemli boyutlarda olduğu ve gelir dağılımındaki eşitliğin sağlanabilmesi için ekonomik gruplaşmaya gidilmesi gerektiği vurgulanmıştır.

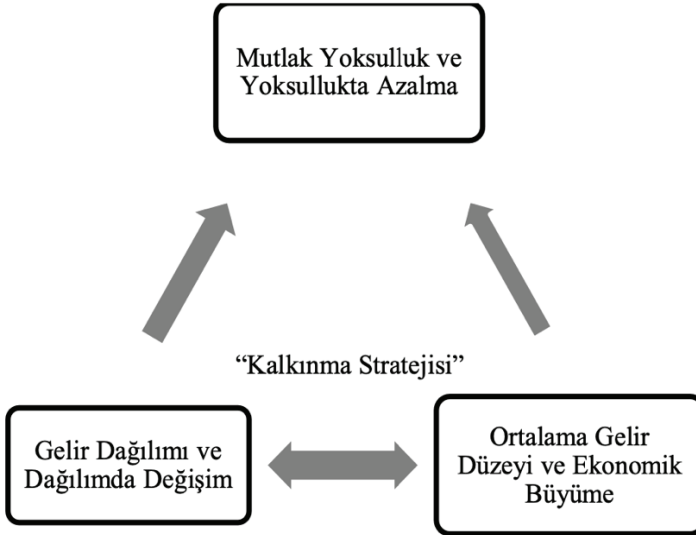
Ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk arasındaki çok boyutlu ilişkiyi Bourguignon (2004), bir üçgen yardımıyla açıklamaktadır. Bu üçgenin üç köşesi arasındaki ilişkiler şöyledir:

- Ekonomik Büyüme-Yoksulluk İlişkisi: Ekonomik büyüme, yoksulluğu azaltmada önemli bir araçtır. Ancak ekonomik büyümenin yoksulların yaşam standartlarını iyileştirmesi için doğru politikalarla desteklenmesi gerekir. Yoksulluğun azaltılması için düşük gelirli gruplara doğrudan nakit transferi, yoksulların eğitim ve sağlık hizmetlerine erişimi gibi politikaların da uygulanması gerektiğini savunmaktadır.

- Ekonomik Büyüme-Gelir Dağılımı İlişkisi: Bourguignon’a göre ekonomik büyüme özellikle, ücretli işlerin artması, yeni iş fırsatları ortaya çıkarması, sermaye birikiminin artması gibi faktörlere bağlı olarak gelir dağılımının iyileşmesine katkıda bulunabilir. Ancak ekonomik büyüme, gelir dağılımının daha da kötüleşmesine de neden olabilir. Bu nedenle, uygun politikaların uygulanması gerektiğini vurgular.
- Yoksulluk-Gelir Dağılımı İlişkisi: Bourguignon, yoksulluk ve gelir dağılımı arasındaki ilişkinin de önemli olduğunu vurgular. Yoksulluk, gelir dağılımının bozulmasına neden olabilir. Özellikle, yoksulların daha düşük ücretler alması, daha az iş fırsatlarına sahip olması, daha az eğitime erişimi olması gibi faktörler, gelir dağılımının bozulmasına neden olabilir. Bu nedenle, yoksulluğun azaltılması, gelir dağılımının düzelmesine de katkıda bulunabilir.

Şekil 2, Bourguignon’un (2004) yoksulluk-büyüme-eşitsizlik üçgeni göstermektedir. Şekil 2’den de anlaşıldığı gibi yoksulluğun azaltılmasında ekonomik büyüme tek başına yeterli olsa da gelir eşitsizliğinin varlığı yoksulluğun azaltılmasında önemli bir kısıt olarak ortaya çıkmaktadır.

Şekil 2: Ekonomik Büyüme, Gelir Dağılımı, Yoksulluk İlişkisi



Kaynak: Bourguignon (2004: 4).

Tablo 1’de ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk ilişkisini inceleyen çalışmalara yer verilmiştir.

Tablo 1: Ekonomik Büyüme, Gelir Dağılımı ve Yoksulluk İlişkisi Üzerine Literatür Özeti

Yazar(lar)	Çalışmanın Dönemi/Ülke(ler)/Yöntem	Sonuç
Deininger ve Squire (1996)	1960-1974/108 Ülke/ Yatay Kesit Analizi	Büyüme, gelir eşitsizliği ve yoksulluk arasında sistematik bir ilişki tespit edilememiştir.
Adams Jr. (2004)	1980-99/60 Gelişmekte Olan Ülke/ Ravallion ve Chen (1997) modeli	Ekonomik büyüme, gelişmekte olan ülkelerde yoksulluğu azaltmakta; ancak yoksulluğun azalma hızı, ekonomik büyümenin nasıl tanımlandığına bağlıdır.
Iniguez-Montiel (2014)	1992-2008/ Meksika/ Ravallion ve Chen (2003), Datt ve Ravallion (1992) ve Ravallion ve Huppi (1991) yöntemleri	Düşük gelir eşitsizliği ile büyüme, 2000-2006 döneminde yoksulluğu sürekli ve önemli bir şekilde azaltmış; 2006’dan sonra düşen kişi başı gelir ve sürekli yüksek eşitsizlik birleştiğinde, 1996’dan beri gözlenen olumlu eğilim tersine dönmüş ve yoksulluk 2002 öncesi seviyelerine yükselmiştir.
Ncube vd. (2014)	1985-2009/ MENA Ülkeleri/ Regresyon Analizi	Gelir eşitsizliğinin ekonomik büyümeyi azaltırken, yoksulluğu arttırdığı sonucuna ulaşılmıştır.
Nuruddeen ve Ibrahim (2014)	2000-2012/ Nijerya/ Granger Nedensellik	Gelir eşitsizliğine neden olan faktörler, yoksulluğu artırmakta, gelir eşitsizliğinin varlığı halinde ekonomik büyüme yoksulluğu daha da artıracaktır.
Erkal vd. (2015)	1998-2010/Doğu Avrupa Ülkeleri, Latin Amerika Ülkeleri/ Panel Nedensellik	Yoksulluk ve büyüme arasındaki ilişki, iki model üzerinden nedensellik analizi ile incelenmiş ve değişkenler arasında ilişki tespit edilmiştir. Gelir eşitsizliğinin artması yoksulluğu ve ekonomik büyümeyi artıracaktır.
Niyimbanira (2017)	1996-2014/ Güney Afrika Ülkeleri/ Regresyon Analizi	Ekonomik büyümenin yoksulluk üzerinde azaltıcı etkisine rağmen, gelir eşitsizliğini azaltmayacaktır.
Ertekin (2017)	1978-2010/Çin	Çin’in gerçekleştirdiği piyasaya dayalı hızlı ve sürekli büyüme politikası ülke yoksulluğunu azaltmakta; gelir dağılımını bozmaktadır.
Güzel ve Çetin (2018)	1985-2015/Orta Doğu Ülkeleri, Kuzey Afrika Ülkeleri	Gelir eşitsizliğinin azalması yoksulluğu azaltacaktır. Ekonomik büyümenin yoksulluk üzerindeki azaltıcı etkisi ise daha fazladır.

Yazar(lar)	Çalışmanın Dönemi/Ülke(ler)/Yöntem	Sonuç
Evcim vd. (2019a)	2006-2017/ Türkiye Düzey 1 Bölgeleri/ Panel Nedensellik	Türkiye genel olarak değerlendirildiğinde yoksulluktan büyümeye nedensellik tespit edilmiştir. Bölgeler dikkate alındığında farklı sonuçlar çıkmaktadır.
Evcim vd. (2019b)	1990-2013/ MENA Ülkeleri, Türkiye/ Panel Veri Analizi	İncelenen değişkenlerin yoksulluk oranını azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.
Adeleye vd. (2020)	2000-2015/58 Latin Amerika ve Sahra altı Ülkesi/ Panel Veri Analizi	Ekonomik büyüme ile yoksulluk arasında ters yönlü bir ilişki vardır. Gelir eşitsizliğinin artması yoksulluğu artıracaktır. Ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk arasındaki ilişki bölgesel gelir farklılıklarından etkilenmektedir.
Amar ve Pratama (2020)	2004-2017/ ASEAN Ülkeleri/ Dinamik Panel Nedensellik	Büyümenin yoksulluk üzerindeki etkisi bölgesel gelir eşitsizliğinin seviyesinden etkilenmektedir. Sahra altı ülkelerde ekonomik büyümenin gelir eşitsizliğini önemli ölçüde azalttığı, Latin Amerika ülkelerinde gelir eşitsizliğinin ekonomik büyümeyle birlikte arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Güneydoğu Asya ülkelerinde anlamlı bir ilişki bulunamamıştır.
Onwuka (2022)	1981-2019/ Nijerya/ Hata Düzeltme Modeli	Nijerya'da ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk arasında anlamlı bir ilişkisi olmadığı sonucuna varılmıştır.
Zhu vd. (2022)	1990-2016/ Vietnam/ Ekonometrik Tahmin Modelleri	Gelir dağılımı ve yoksulluk büyümeyi olumsuz etkilemektedir; yüksek yoksulluk seviyeleriyle olumsuz etki daha da artacaktır. Yoksulluğu azaltıcı politikaların, gelir eşitsizliğini azaltmasa da ekonomik büyümeyi teşvik edeceği tahmin edilmiştir.

2. VERİ VE MODEL

Türkiye'de 1990-2021 döneminde ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve çok boyutlu yoksulluk göstergesi olan insani gelişme endeksi arasındaki ilişki yıllık verilerle analiz edilmiştir. Ekonometrik analizlerde veri setinin kapsamlılığı, sonuçların istatistiksel güvenilirliğini artırmaktadır. Ayrıca uzun dönem analizler incelenen dönemde var olan konjonktürel dalgalanmaları analize dahil edebilmesi açısından avantaj sağlamaktadır. Seçilen dönemin iktisadi politikalar açısından önemine bakıldığında; Türkiye ekonomisinde liberalizasyonun öncelikli olduğu, ekonomi politikalarında önemli değişikliklere gidildiği ve serbest piyasaya geçişin hızlandığı bir dönem olması dikkat çekmektedir. Ekonomide kamu müdahalesinin azaldığı ve özel sektörün teşvik edildiği bu dönemde gelir dağılımı ve yoksulluk

gibi kavramların ekonomik büyüme ile ilişkisinin incelenmesi açısından seçilen dönem önem arz etmektedir. Modelde yer alan değişkenlere ait açıklamalar Tablo 2'de yer almaktadır.

Tablo 2: ARDL Modelinde Kullanılan Değişkenlere Ait Açıklamalar

Değişken	Açıklama
HDI*	<p>İnsani Gelişme Endeksi (İGE)</p> <p>İGE, bir ülkenin ekonomik kalkınması, sosyal refahı ve yaşam kalitesi hakkında bilgi sağlar ve insanların ihtiyaçlarını karşılamak için kullanılabilir kaynaklarla ilgili bir ölçüttür. Endeks üç ana bileşen üzerine kurulmuştur: Uzun ve sağlıklı bir yaşam sürdürme, bilgiye erişim ve standart yaşam düzeyi. İlk bileşen, bir ülkedeki insanların ortalama yaşam beklentisiyle ölçülür. Bilgiye erişim bileşeni, bir ülkenin nüfusunun okuryazarlık oranı ve eğitim seviyeleri gibi faktörlere dayanır. Standart yaşam düzeyi bileşeni ise, bir ülkedeki insanların gelir düzeyi ve yaşam koşulları hakkında bilgi sağlar. Çok boyutlu yoksulluğun önemli bir göstergesidir.</p>
GDP**	<p>Ekonomik Büyüme Oranı</p> <p>Bir ülkenin belirli bir dönemde (genellikle bir yıl) ekonomisindeki üretim, satış ve ticaret faaliyetlerinin toplamında yaşanan artış oranıdır. Bu artış, bir ülkenin gayri safi yurtiçi hasılası (GSYH) adı verilen toplam ekonomik üretimindeki artışla ölçülür. Ekonomik büyüme oranı, bir ülkenin ekonomik refahını ölçmek için kullanılan en yaygın gösterge sistemlerinden biridir.</p>
GDPPC**	<p>Kişi Başına Düşen Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (Logaritmik Formu)</p> <p>Ülkenin gayri safi yurtiçi hasılasının nüfusa bölünmesi ile elde edilir ve kişi başına düşen ortalama değeri ifade eder. Bir ülkenin ekonomik büyüme oranını ve vatandaşlarının yaşam standardını ölçmek için kullanılan önemli bir gösterge sistemidir. Ancak tek başına bir ülkenin refah düzeyini tam olarak yansıtmayabilir ve gelir dağılımı eşitsizliği gibi diğer faktörlerin de hesaba katılması gerekebilir.</p>
IS**	<p>Alt %50'lik dilime ait gelirin dağılım oranı</p> <p>Alt %50'lik dilim, bir ülkedeki nüfusun gelirinin en düşük yarısına denk gelen kesimdir. Bu kesim, genellikle ülke içinde en yoksul kesimi temsil eder. Alt %50'lik dilime ait gelir dağılım oranı, bir ülkedeki gelirin bu kesimin toplam gelirine oranını ifade eder. Bu oran, bir ülkedeki gelir eşitsizliğini ölçmek için bir gösterge olarak da kullanılabilir. Yüksek bir alt %50'lik dilime ait gelir dağılım oranı, yoksulluk seviyesinin yüksek olduğunu ve gelir eşitsizliğinin fazla olduğunu gösterirken, düşük bir oran, daha eşit bir gelir dağılımına işaret eder.</p>
*Veriler Birleşmiş Milletler Kalkınma Programından (UNDP) elde edilmiştir.	
**Veriler Dünya Bankası veri tabanından elde edilmiştir.	

Türkiye’de ekonomik büyüme, gelir dağılımı ile insani gelişme endeksi arasındaki uzun dönemli ilişki denklem (1) ile tahmin edilecektir;

$$HDI_t = b_0 + b_1GDP_t + b_2GDPPC_t + b_3IS_t \quad (1)$$

modelde yer alan değişkenler insani gelişme endeksi (HDI_t), ekonomik büyüme oranı (GDP_t) ve gelir eşitsizliğini yansıtmak üzere gelir dağılımı oranı (IS_t) ve kişi başına düşen gelirin logaritmik hali ($GDPPC_t$) şeklindedir. b_1 , b_2 ve b_3 ise modelde yer alan bağımsız değişkenlerin katsayılarını ifade etmektedir.

3. YÖNTEM

3.1. ADF ve PP Birim Kök Testleri

Durağanlık, ekonometride önemlidir. Birçok zaman serisi modeli, serinin durağan olduğunu varsayar. Durağan olmayan zaman serileri, öngörülemeyen değişikliklere neden olabilir ve yanlış sonuçlara yol açabilir. ARDL Sınır Testi yaklaşımında ise serilerin farklı durağanlık derecelerine sahip olması bir engel oluşturmamakla beraber serilerin ikinci derecede (I(2)) durağan olmaması beklenmektedir. Çünkü Pesaran vd. (2001) çalışmasında kritik değerleri tablolaştırırken I(0) ve I(1)’i dikkate almıştır.

Durağanlığı test etmek için kullanılan birçok yöntem vardır. Ancak en yaygın olarak kullanılanlar arasında Augmented Dickey-Fuller (ADF) testi ve Philip-Perron (PP) testi bulunmaktadır.

Dickey Fuller testi şu regresyon denklemi üzerinden uygulanır;

$$\Delta X_t = \delta X_{t-1} + u_t \quad (2)$$

biçimindeki sabitsiz ve trendsiz denklem,

$$\Delta X_t = b_0 + \delta X_{t-1} + u_t \quad (3)$$

Sabitli ve trendsiz denklem,

$$\Delta X_t = b_0 + b_1 t + \delta X_{t-1} + u_t \quad (4)$$

ise sabitli ve trendli denkleme ait regresyonlar bulunarak, denklemlere ait kritik değerler hesaplanır. Denklemde hata terimi otokorelasyon içeriyorsa;

$$\Delta X_t = b_0 + b_1 t + \delta X_{t-1} + \alpha_i \sum_{i=1}^m \Delta X_{t-i} + u_t \quad (5)$$

şeklinde denklem düzeltilir.

Denklemin düzenlenmesinin amacı, (5) nolu denklemde otokorelasyonsuz hata terimleri elde etmek için terimleri modele dahil etmektir. Sıfır hipotezi $P = 1$ veya $\delta = 0$ olarak belirlenir. Bu da X' 'te birim kök olduğunu ve sonuç olarak X' 'in durağan olmadığını gösterir. DF testi, (5) numaralı denklemde olduğu gibi modellere uygulanabilir ve genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) olarak adlandırılır. Bu testlere ait kritik değerler aynıdır (Tarı, 2011:387-390).

DF testinde, serilerdeki trendin etkisi ve bu trende bağlı olarak ortaya çıkabilecek hata terimlerinin farklı standart sapmaları dikkate alınmaz. Philips-Perron testi (PP), bu eksikliği eleştirir ve hata terimlerinin bağımsız, sabit varyanslı olduğu ve aralarında korelasyon olmadığı varsayımlarını genişletir. Bu test, birim kök testi olarak da bilinir ve regresyon denklemi PP (1988) tarafından ele alınır. PP testinde ele alınan regresyon denklemi;

$$X_t = a_0 + a_1X_{t-1} + u_t \quad (6)$$

$$X_t = a_0 + a_1X_{t-1} + a_2 \left(t - \frac{T}{2} \right) + u_t \quad (7)$$

(7) numaralı denklemde T gözlem sayısını ve hata terimlerinin dağılımını gösterildiği belirtilmiştir. Hata teriminin beklenen ortalaması sıfırdır ve içsel bağıntı veya homojenlik varsayımına ihtiyaç yoktur (Tarı, 2011: 399-400).

3.2. ARDL Sınır Testi Yaklaşımı

Pesaran vd. (2001) tarafından literatüre kazandırılan, uzun ve kısa dönem eşbütünlüşme ilişkisini test eden ARDL sınır yaklaşımında incelenen serilerin aynı derecede durağan olması gerekmemektedir. ARDL modelinde kısıtsız hata düzeltme modeli kullanıldığından, daha küçük örneklerde diğer eşbütünlüşme testlerine göre daha doğru sonuçlar vermektedir.

Sınır testi yaklaşımı uygulanmadan önce, kısıtlanmamış hata düzeltme modeli (UECM) oluşturulur. Bu model, çalışmamıza özelleştirilmiş şekliyle denklem (8)'de verilmiştir:

$$\Delta HDI_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^n \alpha_{1i} \Delta HDI_{t-i} + \sum_{i=0}^n \alpha_{2i} \Delta GDP_{t-i} + \sum_{i=0}^n \alpha_{3i} \Delta GDPPC_{t-i} + \sum_{i=0}^n \alpha_{4i} \Delta IS_{t-i} + \alpha_5 HDI_{t-1} + \alpha_6 GDP_{t-1} + \alpha_7 GDPPC_{t-1} + \alpha_8 IS_{t-1} + u_t \quad (8)$$

Bu çalışmada, sınır testi yaklaşımını uygulamak için öncelikle kısıtlanmamış hata düzeltme modeli kurulmuştur. Modelde n, uygun gecikme uzunluğunu; Δ , fark operatörünü; u_t , hata terimini ifade ederken, diğer harf kısaltmaları değişken tanımlarına referans vermektedir.

Uzun dönem ARDL modeli denklem (9) ile gösterilmiştir:

$$HDI_t = \alpha_0 + \sum_{i=1}^m \alpha_{1i} HDI_{t-i} + \sum_{i=0}^n \alpha_{2i} GDP_{t-i} + \sum_{i=0}^p \alpha_{3i} GDPPC_{t-i} + \sum_{i=0}^r \alpha_{4i} IS_{t-i} + u_t \quad (9)$$

Gecikme uzunlukları m, n, p ve r olan ARDL modeli için AIC kullanılarak belirleme işlemi gerçekleştirilmiştir. ARDL modelinde bağımlı değişkenin kendi gecikmeli değerleri dikkate alınarak regresyonu kurulum ve içsel bağıntısız ve en küçük gecikme uzunluğuna sahip modelin gecikme uzunluğu seçilir. Sonrasında, belirlenen gecikme uzunluğu sabit tutularak aynı işlem bağımsız değişken(ler) için sırayla yapılarak uygun gecikme uzunluğu seçilir. Uygun gecikme uzunlukları belirlenen bağımlı ve bağımsız değişkenlerle ARDL modeli kurulur.

4. AMPİRİK BULGULAR

Tablo 4’te kısa ve uzun dönem eşbütünleşme ilişkisinin inceleneceği değişkenlere ait durağanlık test sonuçları verilmiştir. “Seri birim köke sahiptir” H_0 hipotezi “Seri birim köke sahip değildir” H_1 alternatif hipotezine karşı sınanmıştır. Tablo 3’te yer alan sonuçlara bakıldığında; GDP değişkeninin H_0 temel hipotezi reddedilerek H_1 alternatif hipotez kabul edilir. GDP değişkeninin seviyede durağan olduğu $I(0)$ yani birim kök içermediği görülmektedir. GDPPC, HDI ve IS değişkenlerinin ise H_0 temel hipotezi reddedilemez. GDPPC, HDI ve IS değişkenlerinin seviyede birim kök içerdiği ve birinci farkında durağan $I(1)$ olduğu sonucuna ulaşılmıştır. O halde eşbütünleşme ilişkisinin inceleneceği değişkenlerin farklı seviyelerde durağan olmasından dolayı analize ARDL Sınır Testi yaklaşımı ile devam edilecektir.

Tablo 3: ADF ve PP Birim Kök Test İstatistikleri

ADF Birim Kök Test Sonuçları						
Değişken	Düzeyde			Birinci Farkında		
	Sabitli	Sabitli/ Trendli	Sabitli/ Trendsiz	Sabitli	Sabitli/ Trendli	Sabitli/ Trendsiz
GDP	-5,765 (0.00)	-5,739 (0,00)	-3,190 (0.00)	-9,004 (0.00)	-8,852 (0.00)	-9,170 (0.00)
GDPPC	-1,135 (0.68)	-1,328 (0,86)	1,337 (0.95)	-5,806 (0.00)	-5,839 (0.00)	-5,490 (0.00)

HDI	-0,074	(0.94)	-1,735	(0.71)	6,575	(1.00)	-4,645	(0.00)	-4,551	(0.00)	-0,947	(0.29)
IS	-1,697	(0.42)	-1,475	(0.81)	1,170	(0.93)	-5,270	(0.00)	-5,331	(0.00)	-5,101	(0.00)
PP Birim Kök Test Sonuçları												
	Düzeyde						Birinci Farkında					
	Sabitli	Sabitli/ Trendli	Sabitli/ Trendsiz	Sabitli	Sabitli/ Trendli	Sabitli/ Trendsiz	Sabitli	Sabitli/ Trendli	Sabitli/ Trendsiz	Sabitli	Sabitli/ Trendli	Sabitli/ Trendsiz
GDP	-6,434	(0.00)	-7,945	(0.00)	-3,226	(0.00)	-5,267	(0.00)	-25,901	(0.00)	-24,045	(0.00)
GDPPC	-1,121	(0.69)	-1,424	(0.83)	1,407	(0.95)	-5,806	(0.00)	-5,839	(0.00)	-5,501	(0.00)
HDI	-0,141	(0.93)	-2,019	(0.56)	5,517	(1.00)	-4,700	(0.00)	-4,612	(0.00)	-2,284	(0.02)
IS	-1,697	(0.42)	-1,607	(0.76)	1,172	(0.93)	-5,270	(0.00)	-5,331	(0.00)	-5,126	(0.00)

Not: Parantez içindeki değerler Prob. değerleridir.

Akaike bilgi ölçütü (AIC) kullanılarak sınır testi için uygun gecikme uzunluğu dört olarak tespit edilmiştir.

"İki veya daha fazla değişken arasında uzun vadeli bir ilişki yoktur" H_0 hipotezi "İki veya daha fazla değişken arasında uzun vadeli bir ilişki vardır" H_1 alternatif hipotezine karşı sınanmıştır. Tablo 5'te verilen sınır testi sonuçlarında %5 anlamlılık seviyesinde hesaplanan F istatistiği değeri 7.074'tür. Bu değer, F istatistiği üst sınır değerinin (4.35) üzerinde olduğundan, H_0 hipotezi reddedilerek, "İki veya daha fazla değişken arasında uzun vadeli bir ilişki vardır" H_1 alternatif hipotezi kabul edilir. Tablo 4'te, eşbütünlük ilişkisine ait diagnostik test sonuçları da yer almaktadır. Bu test sonuçlarına göre, modelde Breusch-Godfrey LM Test istatistiğine göre otokorelasyon barındırmadığı ve ARCH LM Test istatistiğine göre de değişen varyans sorununun olmadığı görülmektedir. Jarque-Bera Normallik Test istatistiğine göre hata terimlerinin normal dağılım gösterdiği ve Ramsey Reset Testine göre ise model kurma hatasının olmadığı görülmektedir.

Tablo 4: Sınır Testi Sonuçları

F İstatistiği		7,074746	
k		3	
Tahmin edilen model: $HDI = f(GDP, GDPPC, IS)$			
Kritik Değer		Anlamlılık Seviyesi	
Alt Sınır I (0)	Üst Sınır I (1)		
4,29	5,61		% 1
3,23	4,35		% 5
2,72	3,77	% 10	
Tanısal (Diagnostik) İstatistikler			
R^2	0,711351		
Düzeltilmiş R^2	0,524578		
F istatistiği	3,808640 (0.006)		
Breusch-Godfrey LM Testi	0,216 (0.807)		
ARCH LM Testi	0,169 (0.684)		
Jargue-Bere Normallik Testi	1,000 (0.606)		
Ramsey Reset Testi	1,507 (0.151)		

Tablo 5'te, tahmin edilen ARDL (1,3,3,1) modelinin tahmin sonuçlarına yer verilmiştir. ARDL (1,3,3,1) modeline ait diagnostik test sonuçlarına bakıldığında, Tahmin edilen modelde otokorelasyon ve değişen varyans sorununa rastlanmamışken, hata terimlerinin normal dağılımlı ve model kurma hatasının da olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Tablo 5: ARDL (1,3,3,1) Modeli Tahmin Sonuçları

Bağımlı Değişken; HDI		
Değişken	Katsayı	t-istatistiği
HDI(-1)	0.825934	23.15577
GDP	0.000695	2.365174
GDP(-1)	-4.22E-06	-0.015149
GDP(-2)	0.000417	1.427158
GDP(-3)	0.000185	0.878093
GDPPC	0.002173	0.232080
GDPPC(-1)	0.009869	0.838656
GDPPC(-2)	0.006642	0.568600
GDPPC(-3)	0.016742	1.863766

IS	0.001730	0.618288
IS(-1)	-0.009024	-2.962482
C	-0.083030	-3.679251
Tanısal İstatistikler		
R²	0,997907	
Düzeltilmiş R²	0,996553	
F istatistiği	736,8271 (0.00)	
Breusch-Godfrey LM Testi	0,132062 (0.96)	
ARCH LM Testi	0,169 (0.68)	
Jargue-Bere Normallik Testi	1,000 (0.60)	
Ramsey Reset Testi	1,507 (0.15)	

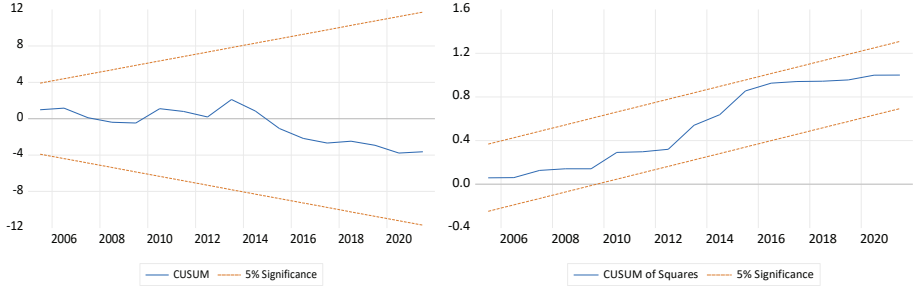
Tahmin edilen ARDL modeli sonucunda hesaplanan uzun dönem katsayıları ise Tablo 6’da gösterilmektedir. Tablo 7’ye göre, GDP, GDPPC, IS ve C (sabit) değişkenlerine ait tahmin edilen uzun dönem katsayıları sırasıyla 0.007, 0.203, -0.041 ve -0.477’dir. Tahmin edilen katsayılarla ait t istatistiklerine göre %5 anlamlılık seviyesinde değişkenlere ait katsayılar anlamlıdır. “İki veya daha fazla değişken arasında uzun vadeli bir ilişki yoktur” H_0 hipotezi “İki veya daha fazla değişken arasında uzun vadeli bir ilişki vardır” H_1 alternatif hipotezine karşı sınanmıştır. H_0 hipotezi reddedilerek, “İki veya daha fazla değişken arasında uzun vadeli bir ilişki vardır” H_1 alternatif hipotezi kabul edilir.

Tablo 6: ARDL (1,3,3,1) Modelinin Uzun Dönem Tahmin Sonuçları

Bağımlı Değişken; HDI		
Değişkenler	Katsayı	t-istatistiği
GDP	0.007424	2.153752 (0.04)
GDPPC	0.203521	6.520688 (0.00)
IS	-0.041908	-2.609645 (0.018)
C	-0.477001	-4.915014 (0.00)
$HDI = (0.0074 \cdot GDP + 0.2035 \cdot GDPPC - 0.0419 \cdot IS - 0.4770)$		

Şekil 2’de ARDL (1,3,3,1) modelinin yapısal değişikliklerini ortaya koyan CUSUM ve CUSUM-Square testlerine ait grafikler yer almaktadır. CUSUM testi ardışık hatalar ile hesaplanırken, CUSUM-Square testi ise ardışık hata kareleri ile hesaplanmaktadır. Yapısal değişme olması halinde test grafikleri güven aralıklarının dışına çıkacaktır. Bu durumda güven aralığının dışına çıkılan tarihlerde yapısal kırılma olduğunu söylemek mümkündür. Şekil 3’e bakıldığında tahmin edilen ARDL (1,3,3,1) modelinde yapısal bir değişme görülmemektedir.

Şekil 3: CUSUM ve CUSUMSQ Grafikleri



ARDL modelinde değişkenler arasındaki kısa dönemli ilişki hata düzeltme modeli ile incelenmektedir. Hata düzeltme modelinin denklemleri aşağıda denklem (10)'da gösterilmektedir:

$$\Delta HDI_t = \alpha_0 + \alpha_1 ec_{t-1} + \sum_{i=1}^m \alpha_{2i} \Delta HDI_{t-i} + \sum_{i=0}^n \alpha_{3i} \Delta GDP_{t-i} + \sum_{i=0}^p \alpha_{4i} \Delta LGDPPC_{t-i} + \sum_{i=0}^r \alpha_{5i} \Delta IS_{t-i} + u_i \quad (10)$$

Tablo 7'de ise değişkenler arasında kısa dönemli ilişkiyi ortaya koymak için uygulanan ARDL Hata Düzeltme Modeli Test sonuçlarına yer verilmiştir. Hata düzeltme modeline ait katsayının istatistiki olarak anlamlı olması için, 0 ile 1 aralığı içerisinde ve negatif işaretli olmalıdır. "Kısa vadede düzeltmeler yoktur" H_0 hipotezi "Kısa vadede düzeltmeler vardır" H_1 alternatif hipotezine karşı sınanmıştır. H_0 hipotezi reddedilerek, "Kısa vadede düzeltmeler vardır" H_1 alternatif hipotezi kabul edilir. Tahmin edilen ARDL (1,3,3,1) modeline ait ECT(-1) katsayısının değeri -0.174 olarak hesaplanmış olup, kısa dönemde değişkenler arasındaki ilişkinin istatistiki olarak anlamlı olduğu sonucuna varılmıştır.

Tablo 7: ARDL (1,3,3,1) Hata Düzeltme Modeli Tahmin Sonuçları

Değişken	Katsayı	t-istatistiği
D(GDP)	0.000695	2.365174 (0.0302)
D(GDP(-1))	-0.000417	-1.427158 (0.1716)
D(GDP(-2))	-0.000185	-0.878093 (0.3921)
D(LGDPPC)	0.002173	0.232080 (0.8192)
D(LGDPPC(-1))	-0.006642	-0.568600 (0.5771)
D(LGDPPC(-2))	-0.016742	-1.863766 (0.0797)
D(IS)	0.001730	0.618288 (0.5446)
ECT(-1)	-0.174066	-4.880082 (0.0001)

Ampirik bulgular değerlendirildiğinde; ekonomik büyüme, kişi başına düşen gayri safi milli gelir ve gelir dağılımı ile insani gelişme endeksi arasında uzun dönemli bir ilişki tespit edilmiştir (Bkz. Tablo 4). Analiz sonuçlarına göre insani gelişme endeksi ile ekonomik büyüme ve kişi başına düşen milli gelir arasında aynı yönlü ilişki tespit edilirken; gelir eşitsizliği ile ters yönlü ilişki tespit edilmiştir. Ekonomik büyüme yoksulluğu azaltırken, gelir dağılımı eşitsizliğindeki artış yoksulluğu artırmaktadır. Ekonomik büyümede meydana gelecek %1’lik bir artış insani gelişme endeksinde %0,0074’lik bir artışa neden olacaktır. Kişi başına düşen milli gelirden yaşanacak %1’lik bir artış insani gelişme endeksinde %0,203’lük bir artış sağlayacaktır. Gelir eşitsizliği ile yoksulluk arasındaki ilişkiye bakıldığında ise; gelir eşitsizliğindeki %1’lik bir artış insani gelişme endeksinde %0,419 oranında azaltacak ve dolayısıyla yoksulluğun arttığı anlamına gelecektir. Elde edilen sonuçlar literatürdeki çalışmalarla (Adams, 2004; Ncube vd., 2014; Niyimbanira, 2017; Ertekin, 2017; Güzel ve Çetin, 2018; Evcim, 2019b; Amar ve Pratama, 2020; Adeleye vd., 2020) benzerlik göstermektedir.

Kısa dönemde ortaya çıkan şoklara bağlı olarak uzun dönem dengesinde ortaya çıkan sapmaların yaklaşık %17’si bir sonraki dönem düzelerek, yaklaşık 6 aylık dönem içinde uzun dönem dengesindeki etkisi tamamen ortadan kalkacaktır (Bkz. Tablo 7).

SONUÇ

Çeşitli uluslararası örgütler tarafından geliştirilen ve ulusal yönetimlerce benimsenen ekonomi politikaları incelendiğinde, sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik büyüme hedeflerinin ön plana çıkması dikkat çekmektedir. Bu bağlamda ekonomik büyüme stratejilerinde milli gelir seviyesindeki artışın yanı sıra sağlanan bu artışın ekonomik birimler arasındaki dağılımı ve yoksulluğun önemli bir belirleyicisi olan alt gelir gruplarını ne ölçüde kapsadığı büyük önem arz etmektedir. Milli gelir seviyesindeki artış ekonomik kalkınma parametreleri ile desteklenmedikçe tam olarak toplumsal refahın durumunu açıklamada yetersiz kalacaktır. Bu kapsamda Türkiye’de ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk arasındaki ilişkiyi teorik bir çerçevede ampirik sonuçlarla destekleyerek ortaya koymayı amaçlayan bu çalışmada, Türkiye’de 1990-2021 yılları arasında kısa ve uzun dönemde ekonomik büyüme, gelir dağılımı ve yoksulluk parametreleri arasında bir ilişkinin var olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Çalışma kapsamında ampirik olarak incelenen dönemde Türkiye’de uygulanan ekonomi ve kalkınma politikalarının çerçevesi, küreselleşme ve

liberalizasyon politikalarının öncelikli hale geldiği küresel ekonomilerle uyum sağlayabilmek için yeniden şekillenmeye başlamıştır. Kamu müdahalesinin azaldığı ve özel sektörün teşvik edildiği, serbest piyasa ekonomisinin öne çıktığı bu dönemde gelir dağılımı ve yoksulluk gibi kavramların ekonomik büyüme ile ilişkisi daha da önem kazanmıştır. Türkiye ekonomisi için küreselleşme ve liberalizasyon süreçleri aynı zamanda gelir dağılımındaki eşitsizlik, yoksulluğun artması, yükselen işsizlik gibi bazı sorunları da beraberinde getirmiştir. Nitekim Türkiye gibi gelişmekte olan ülke ekonomilerinde milli gelir seviyesindeki artışın yoksulluk üzerindeki azaltıcı etkisi, gelir dağılımında adalet sağlanmadığı sürece azalmaktadır (Amar ve Pratama, 2020; Evcim, 2019a; Güzel ve Çetin, 2018; Ncube vd., 2014).

Bu çalışmada da Türkiye’de ekonomik büyüme ile yoksulluk arasında ters yönlü bir ilişkinin olduğu; ekonomik büyüme ile birlikte yoksulluğun azaldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçla beraber çalışmanın diğer ampirik bulgularına göre gelir dağılımı eşitsizliğindeki artışın yoksulluğu artırdığı sonucuna da ulaşılmıştır. Bu nedenle Türkiye’de uygulanan ekonomi politikaları dikkate alındığında, ekonomik büyüme hedefi gelir dağılımı eşitsizliğinin ve yoksulluğun azaltılması hedeflerinden ayrı düşünülmemelidir. Toplumsal refahta reel anlamda artış sağlamak için, ekonomik büyüme hedeflerinin gerçekleşmesinin yanı sıra, sürdürülebilir ve kapsayıcı büyüme için gelir dağılımındaki eşitsizliğin ve yoksulluğun azaltılmasına yönelik kalkınma stratejilerinin de eklenmesi gerekmektedir. Söz konusu kalkınma stratejileri değerlendirildiğinde; gelir transferi programları (sosyal yardım programları, emekli maaşları ve çocuk yardımları gibi nakdi yardım programları), düşük gelirli bireylerin iş bulma ve gelirlerini artırma imkânı sağlayacak eğitim ve mesleki beceri geliştirme programları, daha adil dağılımı sağlayacak vergi politikaları uygulamaları örnek uygulamalar olarak sıralanabilir. Ayrıca sağlık hizmetleri, barınma programları ve gıda yardımları gibi programlar ile düşük gelirli bireylerin ihtiyaçlarını karşılamalarına yardımcı olabilecek doğrudan yoksulluğu azaltıcı ve kapsayıcı büyüme hedeflerine uygun politikalar da uygulanabilir.

Sonuç olarak, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülke ekonomisinde olduğu gibi Türkiye ekonomisinde de ekonomik büyüme, gelir eşitsizliği ve yoksulluk arasında karmaşık ve çok boyutlu bir ilişki vardır. Bu nedenle, ekonomik büyüme stratejileri, hem ekonominin genişlemesi hem de gelir dağılımı eşitsizliği ve yoksulluk oranlarının azaltılması için sürdürülebilir ve kapsayıcı bir yaklaşımla uygulanmalıdır.

KAYNAKÇA

- Abay, M. Ç. ve Sezgin, S. (2018). Türkiye ve Bazı AB Ülkelerinde Yoksulluk ve Gelir Dağılımı. *Journal of Life Economics*, 5(4), 97-110.
- Adams Jr, R. H. (2004). Economic Growth, Inequality and Poverty: Estimating The Growth Elasticity of Poverty. *World Development*, 32(12), 1989-2014.
- Adeleye, B. N., Gershon, O., Ogundipe, A., Owolabi, O., Ogunrinola, I. ve Adediran, O. (2020). Comparative Investigation of the Growth-Poverty-Inequality Trilemma in Sub-Saharan Africa and Latin American and Caribbean Countries. *Heliyon*, 6(12).
- Addison, T., Cornia, G. A. (2001). Income Distribution Policies for Faster Poverty Reduction, WIDER Discussion Paper, No. 2001/93, The United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER), Helsinki.
- Ak, M. Z. ve Altıntaş, N. (2016). Kuznets’in Ters U Eğrisi Bağlamında Türkiye’de Gelir Eşitsizliği ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: 1986-2012. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 2(3), 93-102.
- Aghion, P. ve Bolton, P. (1997). A Theory of Trickle-Down Growth and Development. *The Review of Economic Studies*, 64(2), 151-172.
- Akalin, G., Özbek, R. İ. ve Çifci, İ. (2018). Türkiye’de Gelir Dağılımı ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: ARDL Sınır Testi Yaklaşımı. *Kastamonu Üniversitesi İİBF Dergisi*, 20(4), 59-76.
- Alesina, A. ve R. Perotti (1993). Income Distribution, Political Instability, and Investment, NBER Working Paper, 4486, National Bureau of Economic Research.
- Alvaredo, F. ve Gasparini, L. (2015). Recent Trends in Inequality and Poverty in Developing Countries. In *Handbook of Income Distribution*. Amsterdam: Elsevier.
- Amar, S. ve Pratama, I. (2020). Exploring the Link Between Income Inequality, Poverty Reduction and Economic Growth: An ASEAN Perspective. *International Journal of Innovation, Creativity and Change*, 11(2), 24-41.
- Anand, S. ve Kanbur, S. R. (1993). Inequality and development A critique. *Journal of Development Economics*, 41(1), 19-43.
- Barrett, C. B., Carter, M. R. (2013). The Economics of Poverty Traps and Persistent Poverty: Empirical and Policy Implications. *The Journal of Development Studies*, 49(7), 976-990.
- Barro, R. J. (2000). Inequality and Growth in a Panel of Countries. *Journal of Economic Growth*, 5-32.

- Barro, R. J. (2008). Inequality and Growth Revisited (No. 11). ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration.
- Binay, M., Atalay, N. (2019). Global Governance: Economic Growth and Income Distribution. *Sayıştay Dergisi*, (112), 137-158.
- Blank, R. M., A. S. Blinder (1986). Macroeconomics, Income Distribution, and Poverty. Fighting Poverty: What Works and What Does Not, Sdon Danziger (ed.) Cambridge: Harvard University Press, 1986.
- Bourguignon, F. (2000). The Pace of Economic Growth and Poverty Reduction. *Delta*.
- Bourguignon, F. (2003). The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods. In *Inequality and Growth: Theory and Policy Implications*. Cambridge: MIT Press.
- Bourguignon, F. (2004). The Poverty, Growth, Inequality Triangle (No. 125). Working paper.
- Can, E., Akbaş Y. E., Dönmez Z. Z. (2021). Türkiye’de Gelir Eşitsizliği ve Yoksulluk Arasındaki Analizi: Düzey 1 Sınıflandırması Açısından Değerlendirme. *Birey ve Toplum Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(2), 229-243.
- Clarke, G. R. (1995). More Evidence on Income Distribution and Growth. *Journal of Development Economics*, 47(2), 403-427.
- Datt, G. ve Ravallion, M. (1992). Growth and Redistribution Components of Changes in Poverty Measures: A Decomposition with Applications to Brazil and India in the 1980s. *Journal of Development Economics*, 38(2), 275–295.
- Dawson, P. J. (1997). On Testing Kuznets’ Economic Growth Hypothesis. *Applied Economics Letters*, 4(7), 409-410.
- Deininger, K. ve L. Squire (1996). A New Data Set Measuring Income Inequality, *World Bank Economic Review*, 10(3), 565-591.
- Deininger, K. ve Squire, L. (1998). New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth, *Journal of Development Economics*, 57(2), 259-287.
- Easterly, W. (2001). The Middle Class Consensus and Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 6(4), 317-335.
- Erdem, E., Çelik, B. (2019). İnsani Gelişme ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Bazı Afrika Ülkeleri Üzerine Bir Uygulama. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 9(17), 13-36.

- Erkal, G., Akıncı, M., ve Yılmaz, Ö. (2015). Yoksulluk, Gelir Eşitsizliği ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Seçilmiş Doğu Avrupa ve Latin Amerika Ülkeleri İçin Ampirik Bir Analiz. TISK TISK Akademi, 10(19).
- Erkişi, K., Ceyhan, T. (2020). İktisadi Büyüme ve Gelir Dağılımı Adaleti İlişkisi: Bir Panel Veri Analizi. Sosyoekonomi, 28(43), 195-212.
- Ertekin, M. S. (2017). Çin’de Ekonomik Büyüme, Yoksulluk ve Gelir Eşitsizliği: Dünya Ekonomisinde Eonumu. Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi, 12(1), 13-37.
- Evcim, N., Güneş, S. ve Orhan, H. S. K. (2019a). Yoksulluk, Eşitsizlik ve Büyüme Arasındaki İlişki: Türkiye Düzey-1 Örneği. Journal of Management and Economics Research, 17(4), 145-164.
- Evcim, N., Güneş, S. ve Orhan, H. S. K. (2019b). Yoksulluk ve Ekonomik Göstergeler Arasındaki İlişki: Mena Bölgesi Analizi. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (36), 291-310.
- Ferreira, F.H.G. ve Ravallion, M. (2011). Poverty and Inequality: The Global Context. In The Oxford Handbook of Economic Inequality. Oxford: Oxford University Press.
- Fosu, A. K. (2017). Growth, Inequality, and Poverty Reduction in Developing Countries: Recent Global Evidence. Research in Economics, 71: 306–336.
- Forbes, K. J. (2000). A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth. The American Economic Review, 90(4), 869–887. <http://www.jstor.org/stable/117312>
- Garza-Rodriguez, J. (2018). Poverty and Economic Growth in Mexico. Social Sciences, 7(10), 183.
- Göcen, S. (2021). Ekonomik Büyüme ve Gelir Eşitsizliği İlişkisi: Türkiye İçin Bölgesel Bazda Bir İnceleme. Ekonomi Politika ve Finans Araştırmaları Dergisi, 6(IERFM Özel Sayısı), 247-265.
- Güzel, S. ve Çetin, I. (2018). Orta Doğu ve Kuzey Afrika Ülkelerinde Ekonomik Büyümenin ve Gelir Eşitsizliğinin Yoksulluğa Olan Etkisi. Sosyal Güvenlik Dergisi, 8(2), 91-107.
- Huang, H-C. R., Lin, Y-C. ve Yeh, C-C. (2012). An Appropriate Test of The Kuznets Hypothesis, Applied Economics Letters, 19(1), 47-51.
- Nijimbanira, F. (2017). Analysis of The Impact of Economic Growth on Income Inequality and Poverty in South Africa: The Case of Mpumalanga Province. International Journal of Economics and Financial Issues, 7(4), 254-261.

- Iniguez-Montiel, A. J. (2014). Growth With Equity for The Development of Mexico: Poverty, Inequality and Economic Growth (1992–2008). *World Development*, 59, 313-326.
- İzgi, B. B. ve Alyu, E. (2018). Yoksulluk ve Gelir Dağılımı Eşitsizliği: OECD ve AB Ülkeleri Panel Veri Analizi. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 17(3), 988-996.
- Kabaş, T. (2013). 2002 Yılından Sonra Türkiye’nin Yoksullukla Mücadele Performansının Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, (164), 68-81.
- Kaldor, N. (1957). A Model of Economic Growth. *The Economic Journal*, 67(268), 591-624.
- Kamacı, A. (2019). Yeni Kırılgan Beşli Ülkelerinde Gelir Eşitsizliğinin Ekonomik Büyümeye Etkileri. *Fiscaeconomia*, 3(3), 58-71.
- Kazazi, S., Küçükahmetoğlu, O., Şişman, M., ve Bakırtaş, T. (2022). Doğu ve Batı Avrupa’da Gelir Eşitsizliği ve Ekonomik Arasındaki İlişkinin Kuznets Ters U Hipotezi Çerçevesinde Karşılaştırmalı Analizi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 18(1), 244-276.
- Knowles, S. (2005). Inequality and economic growth: The Empirical Relationship Reconsidered in The Light of Comparable Data. *The Journal of Development Studies*, 41(1), 135-159.
- Kuştepe, Y. (2006). Income Inequality, Growth, and The Enlargement of The European Union. *Emerging Markets Finance and Trade*, 42(6), 77-88.
- Kuznets, S. (1955). Economic Growth and Income Inequality. *American Economic Review*, 45, 1-28.
- Küçükaksoy, İ. (2009). Yükselen Piyasalarda Gelir Dağılımı Eşitsizliği ve Yoksulluk. *Social Sciences*, 4(4), 358-378.
- Li, H. ve Zou, H. F. (1998). Income inequality is not harmful for growth: theory and evidence. *Review of development economics*, 2(3), 318-334.
- Lind, J. T. ve Mehlum, H. (2010). With or without U? The Appropriate Test for a U-Shaped Relationship. *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 72, 109–18.
- Lundberg, M. ve Squire, L. (2003). The simultaneous evolution of growth and inequality. *The Economic Journal*, 113(487), 326-344.
- Ncube, M., Anyanwu, J. C. ve Hausken, K. (2014). Inequality, Economic Growth and Poverty in the Middle East and North Africa (MENA). *African Development Review*, 26(3), 435-453.
- Nielsen, F. ve Alderson, A. S. (1997). The Kuznets curve and the great U-turn: Income Inequality in US Counties, 1970 to 1990. *American Sociological Review*, 12-33.

- Nuruddeen, T. ve Ibrahim, S. S. (2014). An Empirical Study on The Relationship Between Poverty, Inequality and Economic Growth in Nigeria. *Journal of Economics and Sustainable Development*, 5(26), 20-24.
- Onwuka, C. E. (2022). Poverty, Income Inequality and Economic Growth in Nigeria (1981-2019), *J Eco Res & Rev*, 2 (2), 92-100. University of Benin-Department of Economics & Statistics, Nigeria.
- Özdemir, D., Emsen, Ö. S., Gençer, A. H. ve Kılıç, C. H. (2011). Ekonomik Büyüme ve Gelir Dağılımı İlişkileri: Geçiş Ekonomileri Deneyimi. In *International Conference on Eurasian Economies*, 440-447.
- Peçe, M. A., Ceyhan, M. S. ve Akpolat, A. (2016). Türkiye’de Gelir Dağılımının Ekonomik Büyümeye Etkisi Üzerine Ekonometrik bir Analiz. *Uluslararası Kültürel ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2(Özel Sayı 1), 135-148.
- Persson, T. ve Tabellini, G. (1991). Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence, *American Economic Review*, 84(3), 600-621.
- Perotti, R. (1996). Growth, Income Distribution, and Democracy: What The Data Say. *Journal of Economic Growth*, 1: 149-187.
- Pesaran, M. H., Shin, Y. ve Smith, R. J. (2001). Bounds Testing Approaches to The Analysis of Level Relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16(3), 289-326.
- Ravallion, M. ve Huppi, M. (1991). Measuring Changes in Poverty: A Methodological Case Study of Indonesia During An Adjustment Period. *World Bank Economic Review*, 5(1), 57-82.
- Ravallion, M. ve Chen, S. (1997). What Can New Survey Data Tell Us About Recent Changes in Distribution and Poverty? *World Bank Economic Review*, 11(2), 357-382.
- Ravallion, M. (2001). Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. *World Development*, 29: 1803-1815.
- Ravallion, M. ve Chen, S. (2003). Measuring Pro-Poor Growth. *Economic Letters*, 78(1), 93-99.
- Ravallion, M. (2012). Why don't We See Poverty Convergence? *American Economic Review*, 102: 504-23.
- Škare, M. ve Družeta, R. P. (2016). Poverty and Economic Growth: A Review. *Technological and Economic Development of Economy*, 22(1), 156-175.

- Stewart, F. ve Streeten, P. (1976). New Strategies for Development: Poverty, Income Distribution, and Growth. Oxford Economic Papers, 28(3), 381-405.
- Şengür, M. (2020). Gelir Eşitsizliği ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: Geçiş Ekonomileri Üzerine Panel Veri Analizi. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 15(1), 331-346.
- Takım, A., Ersungur, Ş., M., Tural, Dikmen, A. ve Aksu, L., E. (2020). Türkiye'de Ekonomik Büyüme ile Gelir Dağılımı Arasındaki İlişki, Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 34(1): 234-248.
- Tarı, R. (2011). Ekonometri. Umuttepe Yayınları, 11. Baskı, Kocaeli.
- Tokatlıoğlu, İ. ve Atan, M. (2007). Türkiye'de Bölgeler Arası Gelişmişlik Düzeyi ve Gelir Dağılımı Eşitsizliği: Kuznets Eğrisi Geçerli mi?. Ekonomik Yaklaşım, 18(65): 25-58.
- Topuz, S. G. ve Dağdemir, Ö. (2016). Ekonomik Büyüme ve Gelir Eşitsizliği İlişkisi: Kuznets Ters-U Hipotezi'nin Geçerliliği. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11(3), 115-130.
- UNDP (1996). Human Development Report, New York: Oxford University Press.
- Zhu, Y., Bashir, S. ve Marie, M. (2022). Assessing the Relationship between Poverty and Economic Growth: Does Sustainable Development Goal Can be Achieved?. Environmental Science and Pollution Research, 29(19), 27613-27623.

THE RELATIONSHIP BETWEEN ECONOMIC GROWTH, INCOME DISTRIBUTION AND POVERTY IN TÜRKİYE

Hilal ALPDOĞAN

EXPENDED ABSTRACT

Economic growth is one of the primary goals of governments' economic policies. When we look at the economic policies, it is not enough to increase the wealth of the society with economic growth, but also how this wealth should be distributed, that is, how the income distribution should be, is of great importance. However, realization of economic growth alone is not a desirable situation, it is aimed to realize justice in income distribution and reduce poverty as a result of all these. Knowing the relationship between these three important macroeconomic indicators is an important step in achieving the goal of economic growth in an environment where income inequality and poverty are reduced. The limited number of this subject in Turkey increases the contribution of this study to the literature.

In the studies in the literature, the relationship between economic growth and income inequality is highly controversial. When the studies in the literature are examined; While there are studies that admit that there is a negative relationship between income inequality and economic growth, it is also possible to come across studies that detect the existence of a positive relationship. The first view is that economic growth causes income to accumulate more among the wealthy. This means that the income distribution in the society is further deteriorated, especially if there is already a high income inequality in the countries. Accordingly, instead of reducing poverty, economic growth will cause the wealth of the rich to increase further. However, other research argues that economic growth can reduce income inequality. According to this view, income inequality in society can be reduced by increasing access to job opportunities, education, health, social services and welfare programs created by economic growth. In addition, economic growth can increase the well-being of low-income groups, thereby increasing the general welfare level of society.

In the light of these discussions, this study examines the relationship between economic growth, income distribution and poverty in Turkey in the period of 1990-2021. The short and long term effects of economic growth rate, rate of change in per capita income and income distribution rate on poverty were analyzed with ARDL Boundary Test and Error Correction Model.

The existence of a long-term relationship between parameters in Turkey will be estimated through the following model;

$$HDI_t = b_0 + b_1GDP_t + b_2GDPPC_t + b_3IS_t$$

The variables in the model are the human development index (HDI_t), the economic growth rate (GDP_t) and the income distribution ratio (IS_t) to reflect income inequality, and the logarithmic form of per capita income ($GDPPC_t$). First of all, the stationarity of the variables determined in the application part of the study was examined with the help of ADF and PP unit root tests, then the short and long-term relationship between the variables was analyzed with the ARDL Bounds Test and Error Correction Model. In the ARDL Bounds Test approach, the fact that the series have different degrees of stationarity does not pose an obstacle, but it is expected that the series will not be stationary in the second order $I(2)$. When both ADF and PP unit root test results are examined, it is concluded that the GDP variable is $I(0)$, that is, stationary at the level, the GDPPC, HDI and IS variables contain unit root at the level and are stationary at the first difference $I(1)$. In that case, the analysis will be continued with the ARDL Bounds Test approach, since the variables in which the cointegration relationship will be examined are stationary at different levels. Considering the calculated ARDL model results; A statistically significant relationship was found between the variables in the short and long term. According to the ARDL (1,3,3,1) Bounds Test results, the estimated long-term coefficients of GDP, GDPPC, IS and C (constant) variables are 0.007, 0.203, -0.041 and -0.477, respectively. When the t statistics of the estimated coefficients are examined, it is seen that it is statistically significant at the 5% significance level. In addition, a positive relationship was found between the dependent variable HDI and the independent variables of GDP and GDPPC; A negative correlation was detected with IC and C. When the long-term coefficients of the variables are interpreted, a 1% change in GDP causes an increase of 0.74% in HDI. It is possible to make a similar comment for GDDPPC. A 1% change in GDDPPC results in a 20.3% increase in HDI. Looking at the relationship between IS and HDI; A 1% increase in IS causes a 0.419% decrease in HDI. In other words, a 1% increase in the income distribution ratio of the lower 50% -this increase means that the inequality in income distribution increases- causes a 0.419% decrease in the human development index. Briefly; While economic growth reduces poverty, the increase in income inequality increases poverty.

Considering this result, policy makers and practitioners need to add development strategies to reduce inequality in income distribution, as well as economic growth targets, in order to increase social welfare in real terms. As in the economies of many developed and developing countries, there exists a complex and multi-dimensional relationship among economic growth, income inequality, and poverty in the Turkish economy. Therefore, economic growth strategies should be implemented with a sustainable and inclusive approach to achieve both economic expansion and the reduction of income inequality and poverty rates.



THE IMPACT OF THE WORLD TRADE UNCERTAINTY ON INTERNATIONAL TRADE: THE CASE OF THE TURKISH ECONOMY

DÜNYA TİCARET BELİRSİZLİĞİNİN ULUSLARARASI TİCARETE ETKİSİ: TÜRKİYE EKONOMİSİ ÖRNEĞİ

Muhammed Şehid GÖRÜŞ¹

Mert AKYÜZ²

ABSTRACT

International trade can be affected by various economic events, including domestic and global developments, such as economic crises, exchange rate volatilities, natural resource explorations, and globalization. In addition, trade uncertainty is an important factor that affects the trade volume of an economy. Recently, trade uncertainty has increased episodically in the world with trade wars between the US and China, and this uncertainty has spilled over to other countries, thereby affecting trade volumes. This study attempts to understand and explain the role of World Trade Uncertainty (WTU) on both export and import in the Turkish economy for the period from 1998:Q1 to 2021:Q4. Therefore, this study utilizes the Autoregressive Distributed Lag (ARDL) bounds test. The research findings presented here reveal that there is a long-run nexus between the variables in both models. The results also show that an

1- Dr., Ankara Yıldırım Beyazıt University, Faculty of Political Sciences, Department of Economics, msgorus@aybu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7614-4567.

2- Asist., Ankara Yıldırım Beyazıt University, Faculty of Political Sciences, Department of Economics, makyuz@ybu.edu.tr, ORCID:0000-0002-2322-3384.

Submitted /Gönderim Tarihi: 12.04.2023

Revision Requested/Revizyon Talebi: 13.05.2023

Last Revision Received/Son Revizyon Tarihi: 12.07.2023

Accepted/Kabul Tarihi: 17.07.2023

Corresponding Author/Sorumlu Yazar: Görüş, M. Ş.

To Cite/Atıf: Görüş, M. Ş., Akyüz, M. (2023). The Impact of The World Trade Uncertainty on International Trade: The Case of The Turkish Economy. TCA Journal/Sayıştay Dergisi, 34 (129), 291-313. <https://doi.org/10.52836/sayistay.1282020>

increase in WTU negatively affects export, while it has no statistically significant effect on Turkish import for the period examined.

ÖZ

Uluslararası ticaret, ekonomik krizler, döviz kuru oynaklıkları, doğal kaynak keşifleri, küreselleşme vb. gibi yerel ve küresel gelişmeler dahil olmak üzere çeşitli ekonomik olaylardan etkilenebilir. Ayrıca ticaret belirsizliği bir ekonominin ticaret hacmini etkileyen bir diğer önemli faktördür. Son dönemde dünyada ABD-Çin Ticaret Savaşı ile birlikte ticaret belirsizliği dönem dönem artmış ve bu belirsizlik diğer ülkelere de sıçrayarak ticaret hacimlerini etkilemiştir. Bu araştırma, Dünya Ticaret Belirsizliğinin (WTU) 1998:Ç1'den 2021:Ç4'e kadar olan dönem için Türkiye ekonomisinin hem ihracatı hem de ithalatı üzerindeki rolünü anlamaya ve açıklamaya çalışmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, bu makale, eşbütünleşme için Gecikmesi Dağıtılmış Otoregresif (ARDL) sınır testi yaklaşımını kullanmaktadır. Çalışmanın ampirik sonuçları her iki model için de değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olduğunu doğrulamaktadır. Sonuçlar, aynı zamanda, incelenen dönemde, WTU'daki bir artışın Türkiye'nin ihracatını olumsuz etkilediğini, buna karşılık ithalatı üzerinde ise istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin olmadığını göstermiştir.

Keywords: ARDL bounds testing, Export supply function, Import demand function, Türkiye, Trade uncertainty

Anahtar Kelimeler: ARDL sınır testi, ihracat arz fonksiyonu, ithalat talep fonksiyonu, Türkiye, Ticaret belirsizliği

1. INTRODUCTION

In the economic framework, decisions are taken by economic actors, such as households, firms, and public policymakers. During the decision-making process, economic actors encounter uncertain conditions. Recently, understanding the effect of uncertainty on economic actors' decision-making process has been of the utmost concern in the literature (Liu, 2010: 1-79). In the wake of the 2008 Global Financial Crisis (GFC), the growth rate of trade flows across countries slowed down (Boz et al., 2015: 55-70), and this decline was based on rising protectionism and depreciating currencies to increase export (Tam, 2018: 3718-3734). It is further suggested that a substantial share of the collapse in trade in the 2008 GFC depended on uncertainty, and a sharp rise in uncertainty caused a change in firms' inventory policies, and firms cut their foreign inputs and intermediate goods, which caused a more considerable reduction in international trade flows among countries (Novy and Taylor, 2020: 749-765).

The spillover of an unexpected shock in a country's uncertainty to other countries affects trade flow (Han et. al., 2016: 4907-4921; Yin and Han, 2014: 938-944; Osnago et al., 2015). One way to transmit uncertainty about trade performance is through global value chains across borders (Osnago et al., 2015). Unexpected changes in trade uncertainty are transmitted through the supply chain mechanisms. In a globalized economy, the relationships among firms are closely and tightly connected and have become complex over time (Caldara et al., 2020: 38-59). It means that increased input costs due to trade uncertainty cause firms to consider alternative supply chain channels, and thus trade volumes among countries are adversely affected. Another way that policy uncertainty may slow down the growth rate of trade flows is the entrepreneurs' expectations. When uncertainty increases, entrepreneurs are less likely to be optimistic about future export demand, and the likelihood of a wait-and-see option emerges (Nguyen, 2012: 336-344). Until uncertainty is resolved, entrepreneurs do not enter foreign trade markets, and firms delay their investments.

A similar channel can be found in exchange rate expectations, in which an increase in uncertainty leads to a rise in exchange rate volatility. In this regard, trade flows between the host and the home country decrease (Tam, 2018: 3718-3734). Lastly, uncertainty about international trade is transmitted to asset prices and financial markets. As trade uncertainty increases, the prices of financial assets decrease because of worsening credit conditions due to financial frictions (Alessandri and Mumtaz, 2019: 31-46; Gilchrist et al., 2014). Thus, household consumption and firm investment are negatively affected by the wealth effect (Nalban and Smădu, 2021). Nevertheless, notwithstanding the negative effects of trade uncertainty on economic activity, the growth option theory proposed by Oi (1961: 58-64), Hartman (1972: 258-266), and Abel (1983: 228-233) argues that the rise of uncertainty might stimulate investment and hence extend trade performance. Firms recognize higher uncertainty as a profit opportunity, and heightened uncertainty is likely to increase the expected return on capital. In addition, risk-taking firms are stimulated to invest and enter foreign trade markets (Bloom, 2014: 153-176).

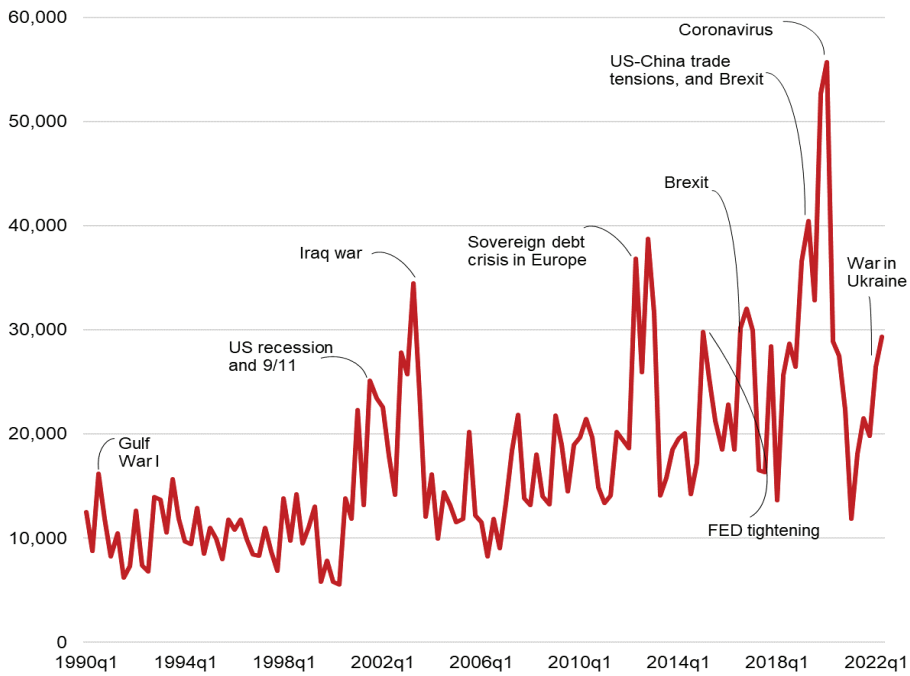
Trade policies have started to be interrogated in the last decade, especially after Donald Trump became the 45th president. In the early days of his presidency, the administration swung into action immediately.

The administration first expedited the suspension of the United States' membership in the World Trade Organization. Then, the Trump government negotiated the North Atlantic Free Trade Agreement reestablishment in favor of the US. Next, the US suspended the negotiations on the Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership Agreement, intended to be signed between the US and the European Union (EU), aiming to give a new direction to world trade. Finally, on March 22, 2018, additional tariffs of 50 billion USD were proposed for Chinese import to the US. The increased foreign trade deficit in some industrial sectors and the decreased establishment of new factories due to imported products from abroad led the US to take action against trading partners. Moreover, the rise in the unemployment rate among unskilled labor and the elevation in income inequality among individuals caused the Trump administration to apply rather illiberal trade measures (Liu and Woo, 2018: 319-340; Huang et al., 2018; Rashish, 2017).

After US policy measures toward trade partners, and trade wars in the world economy have arisen, both developed and developing countries have questioned the steps taken to liberalize international trade among countries in the past 40 years. In addition, the number of trade distortions and restrictions has increased recently, while fewer measures for trade liberalization have been carried out. These harmful measures have brought significant uncertainty related to trade policy and led to less output growth through reduced investment and lower business sentiment (Ebeke and Siminitz, 2018). Trade uncertainty has increased episodically with the US-China Trade War. It has also provided us with a better understanding of recent decreases in trade volumes, which traditional models cannot give an adequate explanation (Jaaskela and Mathews, 2015: 39-46). The recent upsurge of the US-China trade war has not only affected firms and households in those economies, but the unintended consequences of this war have also been felt by firms and households in other regions and countries (Chen and Chiang, 2020).

The uncertainty level in the world can be affected by plenty of economic, political, and social factors. As seen in Figure 1, the World Uncertainty (WU) value increased with the 2008 GFC and the EU's sovereign debt crisis. Then, during the Brexit period and the escalation of US-China trade relations, it was heightened again and peaked at the beginning of the Covid-19 pandemic across the globe. The index hit its highest value, 55.685, in the first quarter

of 2020. In the pandemic period, many countries faced economic recessions and depressions. The economic slowdown led to a decrease in output level, many firms fired their workers, and then the unemployment rate increased in many developed and developing countries. After that, it started to decrease subsequent to the economic recovery after the pandemic. However, this economic recovery did not last long; world trade uncertainty increased again because of the Ukraine-Russian war. Since this war has affected both energy and grain prices, especially, the European countries' economies have faced high economic uncertainty.

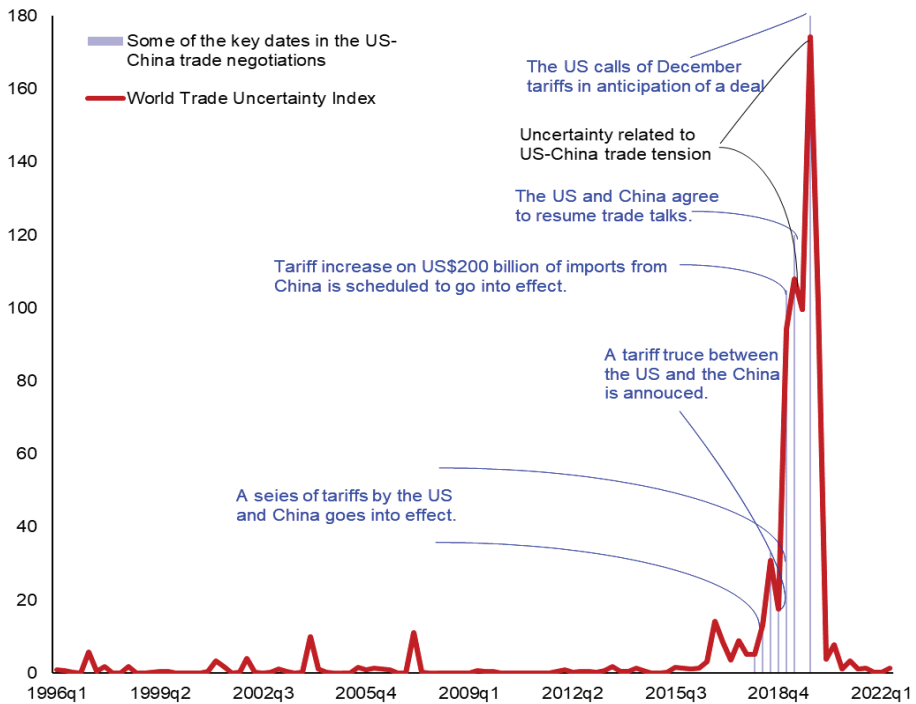


Source: Ahir et al. (2018).

Figure 1: Time Series Plots of World Uncertainty Index (GDP Weighted Average), 1990:Q1-2022:Q2

Considering the trade uncertainty, it is seen that the World Trade Uncertainty (WTU) is less volatile compared to the WU (see Figure 2). The figure shows that especially the trade wars between the US and China caused a sharp increase in the index value. The index hit its highest value, 174.34, in the last quarter of 2019. The high tension between these countries affected

export and import volumes for a considerable number of countries. It had a negative impact on global supply chains. It also damaged competitiveness and increased costs for both firms and consumers. Therefore, demand for goods and services declined because of the relatively higher costs. Then, the economic contraction occurred, and the unemployment rate increased in some countries through the domino effect. In the Biden administration, the aggressive trade relations between the US and China have softened compared to the Trump Administration.



Source: Ahir et al. (2018).

Figure 2: Time Series Plots of World Trade Uncertainty Index (GDP Weighted Average), 1996:Q1-2022:Q2

The cross-border contagion of uncertainty shocks affects countries across the world. With the rise of Türkiye's economic and financial integration into global trade and financial architecture, it is expected that unexpected shocks in world uncertainty will affect export and import markets. Türkiye needs to give special attention to developing countries as it has one of the biggest economies in the world to analyze. International trade is an important

factor in the Turkish economy, as the share of trade in GDP rose from 5.73% in 1960 to 71.21% in 2021 (World Bank, 2022). In this sense, it is imperative to study the transmission of WTU shocks to the Turkish export and import markets. To the best knowledge of the authors, no previous study has probed the influence of WTU on Türkiye's foreign trade markets.

This study aims to investigate the role of the WTU on both the export and import of the Turkish economy for the period from 1998:Q1 to 2021:Q4. For this reason, this study utilizes the ARDL bounds test. Accordingly, this study makes two contributions to the literature. First, this paper confirms the direct effect of WTU shocks on Türkiye's export and import markets both in the short and long run by using the ARDL bounds test. The advantage of using the ARDL model is that it allows series to be integrated into different orders. Secondly, exploring the effects of WTU shocks on Türkiye's export and import markets enables us to focus on more than one aspect of international trade markets.

The remaining part of this study consists of four main sections. Section 2 summarizes the empirical literature on trade uncertainty. Section 3 covers the paper's data, model, and methods. Section 4 presents the paper's findings. The fifth section wraps up the inquiry.

2. LITERATURE REVIEW

The last decade has witnessed rapidly burgeoning literature on the effect of uncertainty on macro and microeconomic activities. Furthermore, the effect of WTU on economic activities has recently gained more significance in the literature. The objective of this section is to build a literature review on the influence of WTU. Even though there are lots of papers examining the relationship between trade uncertainty and macroeconomic and financial indicators (Bouri et al., 2020; Caldara et al., 2020; Constantinescu et al., 2020; Ebeke and Siminitz, 2018; Gozgor et al., 2019; Handley and Limao, 2015; He et al., 2021; Tian et al., 2020) in the literature, the main focus of this section is to analyze the studies investigating the impact of uncertainty on trade performance.

Aslan and Acikgoz (2021) analyzed the effect of economic policy uncertainty on export flows in 28 emerging economies between January 2006

and December 2019, employing a Panel Vector Autoregressive approach. The empirical results demonstrated that economic policy uncertainty has a negative effect on export flows. Similarly, Han et al. (2016: 4907-4921) concentrated on the impact of economic policy uncertainty on export by using the Global Vector Autoregressive (GVAR) technique. The evidence showed that the growth rate of uncertainty in the US, EU, UK, and Japan has a significant and negative effect on Chinese export. Moreover, positive shocks corresponding to the US's uncertainty, compared with other countries' uncertainties, became the most significant cause of a decline in Chinese export. Contrary to the above studies, Jaaskela and Mathews (2015: 39-46) probed the effect of economic policy uncertainty on real import in a panel of 18 advanced countries. Uncertainty has been shown to negatively affect real import, suggesting that a rise in uncertainty by 1% causes a contraction in real import by 19%.

Kirchner (2019: 178-199) and Krol (2018) not only examined the influence of economic policy uncertainty on export but also questioned the impact on import. Kirchner (2019: 178-199) sought to address whether uncertainty affects international trade, industrial production, and investment for Australia and the US. The Vector Autoregressive (VAR) results demonstrated a negative link between uncertainty and trade volumes. An increase in Australian uncertainty by one standard deviation causes a decline in trade volume by 0.4%. There is a similar nexus between uncertainty and trade volume in the US, referring to the fact that an unexpected shock in uncertainty results in a 1.2% drop in trade volumes. Krol (2018) aimed to examine the impact of economic and trade policy uncertainties on US international trade. The findings confirmed a negative relationship between uncertainties and trade volumes. Beyond this existing research, Tam (2018: 3718-3734) empirically investigated the effects of economic policy uncertainty on trade flows for 45 countries spanning the period of 1998:Q1-2016:Q4. One standard deviation increase in US uncertainty leads to a reduction in the US and Chinese export (import) by 3.2% (3.3%) and 6% (3.6%), respectively. In the same way, the response of Chinese export and import to a one standard deviation increase in Chinese uncertainty causes a drop of 2.6% and 1.5%, respectively. Additionally, Wei (2019: 20-31) quantified the effect of oil price shocks and economic policy uncertainty on Chinese trade performance. A negative association is found between uncertainty and trade performance for China, suggesting that increased uncertainty provokes a rapid drop in real export. However, an increase in uncertainty has an insignificant and

adverse influence on real import. Moreover, unexpected shocks in uncertainty do not worsen terms of trade.

In another critical study, Sharma and Paramati (2021: 139-149) explored the impact of economic and financial uncertainties on import. An analysis of India covers a panel of 97 imported commodities over the period 2011:M11-2019:M01 by using novel panel data techniques. According to the estimation results, the US and Global uncertainties will have an impact on India's import in the long run. Contrary to the findings for the long-run relationship, the uncertainties have a positive impact on import in the short run, meaning that heightened economic uncertainty causes a surge in India's import.

Crowley et al. (2018: 96-115) revealed a negative association between trade uncertainty and the trade performance of nations. Crowley et al. (2018: 96-115) examined the effect of trade uncertainty on Chinese export to the US and proposed that an increase in the customs tariffs set by the foreign country causes domestic firms to be less likely to penetrate export markets and more likely to exit from export destinations. In addition, Novy and Taylor (2020: 749-765) examined the impact of trade policy uncertainty on US import. The findings denote that the Great Trade Collapse experienced during the 2008 GFC can be linked to the unanticipated rise in uncertainty shocks. Unexpected changes in uncertainty lead to a reduction of foreign input orders by firms due to increased fixed costs and thereby a contraction in international trade flows. In addition, the effect of world, US, and Chinese trade uncertainties on trade openness in Sub-Saharan African countries was investigated by Bandura (2022: 49-59). The findings proved that openness to international trade in sub-Saharan African countries is negatively associated with world, US, and Chinese trade uncertainties, suggesting that increased uncertainty adversely affects openness to international trade. Moreover, the magnitude of the effect of the world and China trade uncertainties is greater than the US trade uncertainty on openness to international trade.

For the Turkish economy, the impact of trade uncertainty on stock markets (Akdag et al., 2023: 60-77; Çekin and Nuroğlu, 2020: 73-90; Yıldırım, 2021: 11-33), country risk (Eryılmaz and Yılmaz, 2020: 91-112), and exchange rate (Ozkan, 2020) were studied. In addition, the nexus between trade protectionism and credit default spreads (CDS) was explored in another study (Yılmaz and Eryılmaz, 2020: 616-635). Based on the results of these studies for Türkiye, it can be concluded that trade uncertainty is detrimental

to different economic activities, which triggers a reduction in investment and decreases in financial transactions. According to the literature review, it can be suggested that no study has examined the impact of trade uncertainty on Türkiye's export and import markets. To fill this gap in the literature, we attempted to scrutinize the relationship between the world WTU and Türkiye's foreign trade market during 1998: Q1-2021: Q4.

3. DATA, MODEL AND METHODOLOGY

In this paper, we utilize quarterly data to examine the cointegration relationship between export (import) (% GDP) (hereafter, *EX* and *IM* in order), the World Trade Uncertainty (WTU), the real effective exchange rate index (*ER*), the Global Real Economic Activity (*GREA*), and per capita real GDP (after, *GDPpc*) from 1998: Q1 to 2021: Q4. The series are taken from the IMF, the World Uncertainty Index of Ahir et al. (2018), the CBRT, the Bank of Dallas, and the IMF databases, respectively. This paper uses the WTU index constructed by Ahir et al. (2018). This index measures WTU starting from 1996. The WTU was constructed with a total of 143 countries on a quarterly basis by counting the occurrence of trade-related keywords in the Economist Intelligence Unit country reports. Even though the Global Economic Policy Uncertainty (GEPU) set up by Baker et al. (2016) is used to measure economic policy uncertainty, we used the WTU index. The GEPU Index is a GDP-weighted average of 21 national economic policy uncertainty indices and these national indices measure the relative frequency of own-country newspaper articles including a triad of economic (E), policy (P), and uncertainty (U) words. That is to say, the GEPU index reflects the uncertainty of 21 nations and is based on their newspapers. Thus, we preferred to use the WTU index, which reflects trade uncertainty globally and is based on country reports. All the series are seasonally adjusted through the Census X-12 method before the analyses. Besides, they are transformed into natural logarithm forms except for the WTU index and the *GREA* index since they include zero and/or negative values.

This study investigates the effect of the WTU on export and import in the Turkish economy through the following two main models:

$$\textbf{Model 1. } LNEX = f(WTU, LNER, GREA, LNGDPpc)$$

$$\textbf{Model 2. } LNIM = f(WTU, LNER, GREA, LNGDPpc)$$

We set up these two models based on the export supply function and the import demand function. There can be additional control variables included in these models; however, we chose four common variables that affect the dependent variables together. It is widely known that one of the main problems of the Turkish economy is the trade deficit; it exists when imports exceed export in a country ($Trade\ Deficit = Export < Import$). Thus, it can be rational to investigate the factors affecting these two trade variables for the economic well-being of Türkiye.

The ARDL bounds test is a seminal work introduced by Pesaran et al. (2001: 289-326). The main advantage of this methodology is that it allows one to examine the cointegration relationship between variables where regressors can be $I(0)$ or $I(1)$. This methodology can be examined through the following models:

$$\begin{aligned} \Delta LNEX_t = & a_0 + a_1 t + \sum_{i=1}^{p_1} b_i \Delta LNEX_{t-i} + \sum_{i=0}^{p_2} c_i \Delta WTU_{t-i} + \sum_{i=0}^{p_3} d_i \Delta LNER_{t-i} \\ & + \sum_{i=0}^{p_4} e_i \Delta GREA_{t-i} + \sum_{i=0}^{p_5} f_i \Delta LNGDPPc_{t-i} + \delta_1 LNEX_{t-1} + \delta_2 WTU_{t-1} \\ & + \delta_3 LNER_{t-1} + \delta_4 GREA_{t-1} + \delta_5 LNGDPPc_{t-1} + u_t \end{aligned}$$

where Δ is the first difference operator, while p_1, p_2, p_3, p_4 , and p_5 are the lag lengths. In addition, a_0 is the unrestricted intercept, t is the unrestricted trend, and u_t is the error term.

$$\begin{aligned} \Delta LNIM_t = & \alpha_0 + \sum_{i=1}^{r_1} k_i \Delta LNIM_{t-i} + \sum_{i=0}^{r_2} l_i \Delta WTU_{t-i} + \sum_{i=0}^{r_3} m_i \Delta LNER_{t-i} + \sum_{i=0}^{r_4} n_i \Delta GREA_{t-i} \\ & + \sum_{i=0}^{r_5} o_i \Delta LNGDPPc_{t-i} + \theta_1 LNIM_{t-1} + \theta_2 WTU_{t-1} + \theta_3 LNER_{t-1} \\ & + \theta_4 GREA_{t-1} + \theta_5 LNGDPPc_{t-1} + \epsilon_t \end{aligned}$$

where Δ is the first difference operator, while r_1, r_2, r_3, r_4 , and r_5 are the lag lengths. Besides, α_0 is the unrestricted intercept and ϵ_t is the error term.

The cointegration relationship between variables can be tested by comparing the null of no cointegration against the alternative one (Bahmani-Oskooee and Nasir, 2004: 483-488; Nazlioglu et al., 2014: 315-324). The F statistics are compared with the lower and upper critical values of Narayan's (2005: 1979-1990) work. The null is rejected if the F statistics is higher than

the upper bound. It means that these variables move together in the long run. In this study, we use Narayan's (2005: 1979-1990) critical values instead of Pesaran et al.'s (2001: 289-326) because his critical values are generated primarily for small sample sizes like ours.

4. EMPIRICAL RESULTS AND DISCUSSION

This paper aims to investigate the effects of the WTU on export and import in the Turkish economy from 1998:Q1 to 2021:Q4. For this purpose, this paper utilized the ARDL bounds test and the error-correction model. Before these analyses, it is required to determine the unit root properties of the variables.

Table 1 presents the empirical findings of the ADF and PP test results for 'with constant and trend model' in addition to 'with constant model'. The empirical results suggest that the stationarity properties of the series differ across the unit root tests utilized and/or the models chosen; however, the common results support that there is not any I(2) data in our analysis. In detail, the dependent variable is I(1), while the independent variables are a mixture of I(0) and I(1). Thus, these series satisfy the requirements for applying the ARDL bounds test.

Table 1: Unit Root Tests Results

Variables	ADF Test		PP Test	
	CM	CTM	CM	CTM
LNEX	-1.433	-2.843	-1.477	-2.843
LNIM	-0.938	-3.562**	-0.976	-3.377**
WTU	-3.324**	-3.530**	-2.885*	-3.251
LNER	-0.304	-1.378	1.495	0.239
GREA	-2.360	-2.417	-2.221	-2.269
LNGDPpc	0.399	-3.657**	0.270	-3.609**
Δ LNEX	-9.674***	-9.699***	-9.518***	-9.524***
Δ LNIM	-9.845***	-9.816***	-9.781***	-9.759***
Δ WTU	—	—	—	—
Δ LNER	-11.082***	-12.905***	-11.054***	-7.505***
Δ GREA	-9.249***	-9.198***	-9.248***	-9.197***
Δ LNGDPpc	-11.313***	-11.344***	-11.326***	-11.358***

Note: *** is 1%, ** is 5%, and * is 10% significance level. CM refers to the constant model, while CTM denotes the constant & trend model.

Table 2 exhibits the ARDL bounds test results for both Model 1 and Model 2. The cointegration test results indicate that these series have a long-run relationship for both models. So, their F statistics exceed the critical values of the upper bound of Narayan (2005: 1979-1990). Besides, these estimated models pass the autocorrelation, heteroskedasticity, and normality tests. Models also pass the CUSUM and the CUSUMQ tests (see Figure 3). Therefore, the long-run coefficients of the models can be estimated in the next step.

Table 2: ARDL Bounds Test and Diagnostic Test Results

Model 1			Model 2		
F statistics: 8.778	I(0)	I(1)	F statistics: 6.608	I(0)	I(1)
10%	3.160	4.230	10%	2.548	3.644
5%	3.678	4.840	5%	3.010	4.216
1%	4.890	6.164	1%	4.096	5.512
Diagnostic Test Results			Diagnostic Test Results		
Tests	Test statistics	p value	Tests	Test statistics	p value
BG Test	1.397	0.844	BG Test	7.102	0.130
WH Test	69.271	0.304	WH	66.845	0.152
Normality Test	1.623	0.444	Normality Test	0.0345	0.982

Note: BG refers to the Breusch-Godfrey Serial Correlation LM Test, while WH denotes the White Heteroskedasticity Test.

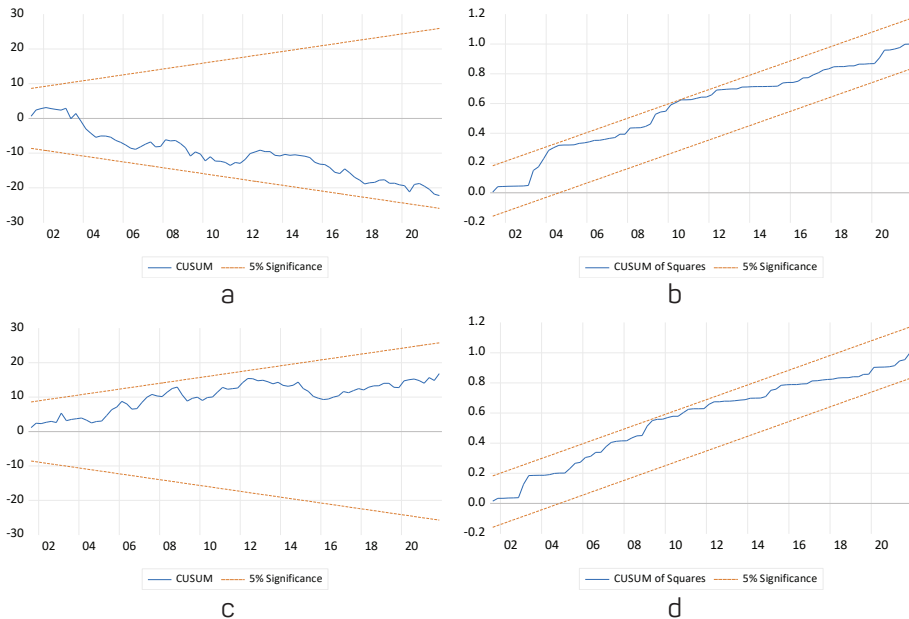


Figure 3: CUSUM and CUSUMQ Graphs for Model 1 (a, b) and Model 2 (c, d)

The long-run estimation results for both the export and import models are displayed in Table 3. The empirical findings show that, in Model 1, a one-unit increase in the WTU causes a 0.145% (-0.00145×100) decline in export in the long run. Besides, a one-unit rise in the GREA increases export by 0.053% (0.00053×100) in the long run. The estimated coefficients of these two variables have to be multiplied by 100 to get a percentage change because they are log-linear models. The signs of these parameters are consistent with the prior expectations. It is expected that a rise in trade uncertainty will cause a decline in export because the trade volume in the world can be negatively affected by these uncertainties, and foreign consumers follow a cautious consumption behavior. Besides, an increase in real global activity refers to a rise in foreign consumers' income; therefore, they can demand more goods and services from Türkiye. The export of the Turkish economy increases slightly with this new demand. Moreover, we find that the appreciation of the domestic currency leads to a decrease in export because Turkish goods and services become more expensive to foreigners. In technical terms, a 1% increase in the real effective exchange rate decreases Turkish export by 0.632%. Lastly, it is found that an increase in per capita GDP does not increase export in the long run.

In Model 2, a one-unit rise in the GREA increases imports by 0.061% (0.00061×100) in the long run. We can assume a positive relationship between global and domestic economic activity, excluding domestic shocks. Therefore, one can say that this finding is consistent with expectations. In addition, a 1% increase in the per capita GDP in Türkiye increases imports by 0.370%. This finding can be attributed to the fact that the demand for imported goods rises when the income level of the citizens advances. Besides, we could not find any statistically significant effect of the WTU and the real effective exchange rate index on imports in the long run for the Turkish economy. Indeed, it was expected that an appreciation of the Turkish Lira would increase the import of foreign goods and services.

Table 3: Long-Run Coefficients of the Models

	<i>Variables</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-statistics</i>
Model 1	WTU	-0.0014**	0.0007	-2.0226
	LNER	-0.6324***	0.0959	-6.5916
	GREA	0.0005***	0.0001	2.7091
	LNGDPpc	-0.2865	0.2960	-0.9680
Model 2	WTU	0.0007	0.0006	1.1925
	LNER	-0.0807	0.0983	-0.8212
	GREA	0.0006***	0.0002	2.8305
	LNGDPpc	0.3703***	0.0756	4.8925

Note: *** is 1% and ** is 5% significance level.

After that, the error-correction forms of the models are set up, and their results are introduced in Table 4. The error-correction terms of the models are estimated at -0.379 for Model 1 and -0.317 for Model 2, respectively. These findings reveal that any deviation from the long-run equilibrium between export (import), the WTU, the real effective exchange rate, the GREA, and per capita GDP is corrected about the next three quarters, approximately. So, we can say that the error-correction mechanism works for both models. It is also confirmed that the coefficients of the parameters are in line with expectations only for the real effective exchange rate for Model 1 and per capita GDP for Model 2 in the short run.

Table 4: Error-Correction Forms

Model 1				Model 2			
<i>Variables</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-statistics</i>	<i>Variables</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>t-statistics</i>
ECT	-0.3790***	0.0558	-6.7829	ECT	-0.3178***	0.0540	-5.8866
CONSTANT	1.388***	0.2029	6.844	CONSTANT	-1.3006***	0.2201	-5.9072
Δ WTU	0.0007***	0.0002	2.8110	Δ LNER	-0.3498***	0.0564	-6.2018
Δ WTU(-1)	0.0016***	0.0002	5.4575	Δ LNER(-1)	-0.2554***	0.0648	-3.9390
Δ LNER	-0.5722***	0.0633	-9.0450	Δ LNER(-2)	-0.1502**	0.0661	-2.2728
Δ LNER(-1)	-0.2727***	0.0695	-3.9230	Δ LNGDPpc	0.9100***	0.1501	6.0614
				Δ LNGDPpc(-1)	0.5627***	0.1534	3.6665

Note: *** is 1% significance level. The ECT refers to the error-correction term.

Our empirical evidence demonstrates a statistically significant and negative relationship between WTU and export, whereas a statistically insignificant and positive association exists between WTU and imports in the long run. Our findings for the relationship between WTU and export are consistent with the studies of Aslan and Acikgoz (2021), Han et al. (2016: 4907-4921), Tam (2018: 3718-3734), and Wei (2019: 20-31), meaning that increased WTU leads to a reduction Türkiye's export. Moreover, our results for the association between WTU and import align with the findings of Constantinescu et al. (2020: 285-308), who found a statistically insignificant relationship between uncertainty and global value chains. Beyond that, Sharma and Paramati (2021: 139-149) found that an increase in economic uncertainty causes an increase in imports in the short run. In addition, Wei (2019: 20-31) provided results for the negative but statistically insignificant relationship between uncertainty and real imports. Our finding for the statistically insignificant relationship between WTU and imports is in line with the findings of Wei (2019: 20-31). However, our results for imports contradict the findings of Jaaskela and Mathews (2015: 39-46) and Tam (2018: 3718-3734), who found that the impact of uncertainty is negative on imports.

Overall, shocks related to global trade uncertainty appear to be crucial in explaining variations in Türkiye's real export during the analyzed period. These findings suggest that the rapid decline in Türkiye's export volume between 1998: Q1 and 2021: Q4 is closely tied to shocks to the level of trade uncertainty throughout the world. This study provided results showing that WTU has a statistically significant and negative effect on export, while WTU does not have a significant impact on imports, even though there is a cointegration relationship between imports, WTU, LNER, GREA, and LNGDPpc.

Additionally, considering the control variables, an appreciation of the domestic currency in the Turkish economy causes a rise in export in the long run because Turkish goods and services become relatively cheaper for foreign consumers. Besides, the empirical results demonstrate that an increase in the GREA affects Turkish export positively. Since the rise in the economic well-being of foreign countries, they demanded more goods and services from Türkiye. Similarly, an advance in the per capita income in Türkiye causes an increase in the demand for foreign goods and services in the long run. In addition, an increase in the GREA affects Turkish import positively but slightly.

This result can be attributed to the fact that an increase in real economic activity in the world leads to an increase in goods and services produced in the world (through a shift in the supply curve to the right). This causes a decline in the price of some goods and services, and then the Turkish people can buy more goods and services from abroad.

In the short run, we can say that the estimated parameters are in line with the expectations for the real effective exchange rate for the export model and per capita GDP for the import model. The inconsistencies with the long-run results can emerge from the fact that the short-term reactions of the trade variables can be affected by binding long-term trade contracts. Therefore, a shock in the macroeconomic variables may not affect export or import in the short run, immediately. The spillover effects of macroeconomic shocks may take time.

5. CONCLUSION

This study was set out to explore the effect of the WTU on both Turkish export and import for the periods 1998: Q1 and 2021: Q4. In addition, the real effective exchange rate, the GREA, and the per capita real GDP were utilized as control variables. To find out the long-run relationship between variables, we conducted the ARDL bounds test. In addition, the error-correction forms of the models were constructed to examine the short-term dynamics. The empirical results of this study revealed that there are cointegration linkages between the constructed models. Moreover, our results stated that the error-correction mechanism works for both models.

Taken together, the empirical results show that Turkish export is negatively affected by an increase in the WTU, especially in the long run. In the case of high uncertainty, economic agents, especially risk-averse ones, may prefer cautious consumption behavior. In this case, they tend to save more than compared to the good times. Because of this, the demand for Turkish goods and services from abroad decreases, and then, the country then exports less abroad due to the low demand. Besides, the empirical results suggest that Turkish import is not affected by the WTU significantly. Since the Turkish economy is dependent on imported goods, especially for energy sources (natural gas and oil), high-tech goods, and goods that have high value addition, it is necessary to buy these goods from abroad even in times of high uncertainty.

The empirical findings of this study may direct policymakers to produce and implement more efficient foreign trade policies, considering both the export and import sides. First, they need to increase the number of trade partners since some regions were harshly affected by the trade wars between the US and China, such as Western Hemisphere, Asia and the Pacific, and Europe. Contrarily, the effects of these trade developments remained low in the Middle Eastern and Central Asian countries, in addition to the African countries. Therefore, developing mutual trade ties between these countries may mitigate the detrimental effects of WTU on Turkish export.

Future studies on the current topic at a disaggregated level are recommended. Researchers may be interested in the effects of WTU on the sectoral export and import volumes of emerging economies. In addition, panel data techniques can be utilized to study the relationship between the aforementioned indicators at a regional level.

REFERENCES

- Abel, A. B. (1983). Optimal Investment Under Uncertainty. *The American Economic Review*, 73(1), 228-233.
- Ahir, H., Bloom, N. and Furceri, D. (2018). World Uncertainty Index. Stanford mimeo, https://policyuncertainty.com/media/WUI_mimeo_10_29.pdf, (accessed on 16 August 2022).
- Akdag, S., Yildirim, H. and Alola, A. A. (2023). The USA–China Trade Policy Uncertainty and Inference for the Major Global South Indexes. *Journal of Economic and Administrative Sciences*, 39(1), 60-77.
- Alessandri, P. and Mumtaz, H. (2019). Financial Regimes and Uncertainty Shocks. *Journal of Monetary Economics*, 101, 31-46.
- Aslan, Ç. and Acikgoz, S. (2021). Analysis of Global Economic Policy Uncertainty and Export Flows for Emerging Markets with Panel VAR Modeling. *International Journal of Emerging Markets*.
- Bloom, N. (2014). Fluctuations in Uncertainty. *Journal of Economic Perspectives*, 28(2), 153-176.
- Bouri, E., Gkillas, K. and Gupta, R. (2020). Trade Uncertainties and the Hedging Abilities of Bitcoin. *Economic Notes*, 49(3), Article e12173.

- Boz, E., Bussière, M. and Marsilli, C. (2015). Recent Slowdown in Global Trade: Cyclical or Structural. *The Global Trade Slowdown: A New Normal*. (Ed.) Hoekman, B. London: CEPR Press.
- Bahmani-Oskooee, M. and Nasir, A. B. M. (2004). ARDL Approach to Test the Productivity Bias Hypothesis. *Review of Development Economics*, 8(3), 483-488.
- Bandura, W. N. (2022). Trade Uncertainty in US and China on Trade Openness in Sub-Saharan Africa. *China Economic Journal*, 15(1), 49-59.
- Caldara, D., Iacoviello, M., Molligo, P., Prestipino, A. and Raffo, A. (2020). The Economic Effects of Trade Policy Uncertainty. *Journal of Monetary Economics*, 109, 38-59.
- Çekin, S. E. and Nuroğlu, E. (2020). The Effect of Trade Wars on International Trade and the Real Economy. *International Journal of Economics and Administrative Studies*, 27, 73-90.
- Chen, X. and Chiang, T. C. (2020). Empirical Investigation of Changes in Policy Uncertainty on Stock Returns—Evidence from China's Market. *Research in International Business and Finance*, 53, Article 101183.
- Constantinescu, C., Mattoo, A. and Ruta, M. (2020). Policy Uncertainty, Trade and Global Value Chains: Some Facts, Many Questions. *Review of Industrial Organization*, 57(2), 285-308.
- Crowley, M., Meng, N. and Song, H. (2018). Tariff Scares: Trade Policy Uncertainty and Foreign Market Entry by Chinese Firms. *Journal of International Economics*, 114, 96-115.
- Ebeke, C. H. and Siminitz, J. (2018). Trade Uncertainty and Investment in the Euro Area. IMF Working Papers, 281.
- Eryılmaz, F. and Yılmaz, D. (2020). Effect of Trade Policy Uncertainty on the Risk of Developing Countries: An Empirical Analysis. *Turkish Journal of TESAM Academy*, 7(1), 91-112.
- Gilchrist, S., Sim, J. W. and Zakrajšek, E. (2014). Uncertainty, Financial Frictions, and Investment Dynamics. *National Bureau of Economic Research*, No. w20038.
- Gozgor, G., Tiwari, A. K., Demir, E. and Akron, S. (2019). The Relationship Between Bitcoin Returns and Trade Policy Uncertainty. *Finance Research Letters*, 29, 75-82.
- Han, L., Qi, M. and Yin, L. (2016). Macroeconomic Policy Uncertainty Shocks on the Chinese Economy: A GVAR Analysis. *Applied Economics*, 48(51), 4907-4921.

- Handley, K. and Limao, N. (2015). Trade and Investment Under Policy Uncertainty: Theory and Firm Evidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, 7(4), 189-222.
- Hartman, R. (1972). The Effects of Price and Cost Uncertainty on Investment. *Journal of Economic Theory*, 5(2), 258-266.
- He, F., Lucey, B. and Wang, Z. (2021). Trade Policy Uncertainty and Its Impact on The Stock Market-Evidence from China-US Trade Conflict. *Finance Research Letters*, 40, Article 101753.
- Huang, Y., Lin, C., Liu, S. and Tang, H. (2018). Trade Linkages and Firm Value: Evidence from the 2018 US-China "Trade War". CTEI Working Papers, CTEI-2018-04, The Graduate Institute Geneva.
- Jääskelä, J. and Mathews, T. (2015). Explaining the Slowdown in Global Trade. *Reserve Bank of Australia Bulletin*, September, pp. 39-46.
- Kirchner, S. (2019). State Of Confusion: Economic Policy Uncertainty and International Trade and Investment. *Australian Economic Review*, 52(2), 178-199.
- Krol, R. (2018). Does Uncertainty Over Economic Policy Harm Trade, Foreign Investment, and Prosperity? *Mercatus Research*, Mercatus Center, George Mason University.
- Liu, B. (2010). *Uncertainty Theory*. Berlin: Springer.
- Liu, T. and Woo, W. T. (2018). Understanding the US-China Trade War. *China Economic Journal*, 11(3), 319-340.
- Nalban, V. and Smădu, A. (2021). Asymmetric Effects of Uncertainty Shocks: Normal Times and Financial Disruptions Are Different. *Journal of Macroeconomics*, 69, Article 103331.
- Narayan, P. K. (2005). The Saving and Investment Nexus for China: Evidence from Cointegration Tests. *Applied Economics*, 37(17), 1979-1990.
- Nazlioglu, S., Kayhan, S. and Adiguzel, U. (2014). Electricity Consumption and Economic Growth in Turkey: Cointegration, Linear and Nonlinear Granger Causality. *Energy Sources, Part B: Economics, Planning, and Policy*, 9(4), 315-324.
- Nguyen, D. X. (2012). Demand Uncertainty: Exporting Delays and Exporting Failures. *Journal of International Economics*, 86(2), 336-344.
- Novy, D. and Taylor, A. M. (2020). Trade and Uncertainty. *Review of Economics and Statistics*, 102(4), 749-765.

- Oi, W. Y. (1961). The Desirability of Price Instability Under Perfect Competition. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 58-64.
- Osnago, A., Piermartini, R. and Rocha, N. (2015). Trade Policy Uncertainty as Barrier to Trade (No. ERSD-2015-05). WTO Staff Working Paper.
- Ozkan, O. (2020). Causality Relationship Between USA's Economic and Trade Policy Uncertainties and Dollar-TL Exchange Rate. 19th International Business Congress.
- Pesaran, M. H., Shin, Y. and Smith, R. J. (2001). Bounds Testing Approaches to the Analysis of Level Relationships. *Journal of Applied Econometrics*, 16(3), 289-326.
- Rashish, P. S. (2017). US Trade Policy in the Age of Trump: What Role for Europe in the "New Nationalism"? EPC Commentary, 13 November 2017.
- Sharma, C. and Paramati, S. R. (2021). Does Economic Policy Uncertainty Dampen Imports? Commodity-Level Evidence from India. *Economic Modelling*, 94, 139-149.
- Tam, P. S. (2018). Global Trade Flows and Economic Policy Uncertainty. *Applied Economics*, 50(34-35), 3718-3734.
- Tian, J., Sim, N., Yan, W. and Li, Y. (2020). Trade Uncertainty, Income, and Democracy. *Economic Modelling*, 90, 21-31.
- Wei, Y. (2019). Oil Price Shocks, Economic Policy Uncertainty and China's Trade: A Quantitative Structural Analysis. *The North American Journal of Economics and Finance*, 48, 20-31.
- World Bank (2022). World Development Indicators, World Bank World Development Indicators Database. Retrieved from: <https://databank.worldbank.org/source/worlddevelopment-indicators>. Accessed on 10 August 2022.
- Yıldırım, E. U. (2021). Effects of the US Trade Policy Uncertainty on the Turkish Financial Markets and Bank Loans. *Sosyoekonomi*, 29(50), 11-33.
- Yılmaz, D. and Eryılmaz, F. (2020). Impact of Global Trade Protectionism on Financial Markets: An Analysis on Turkey. *Third Sector Social Economic Review*, 55(1), 616-635.
- Yin, L. and Han, L. (2014). Spillovers of Macroeconomic Uncertainty Among Major Economies. *Applied Economics Letters*, 21(13), 938-944.

DÜNYA TİCARET BELİRSİZLİĞİNİN ULUSLARARASI TİCARETE ETKİSİ: TÜRKİYE EKONOMİSİ ÖRNEĞİ

Muhammed Şehid GÖRÜŞ

Mert AKYÜZ

GENİŞLETİLMİŞ ÖZET

Uluslararası ticaret hareketleri, ekonomik krizler, döviz kuru oynaklıkları, doğal kaynak keşifleri, küreselleşme vb. gibi yerel ve küresel gelişmeler dahil olmak üzere birçok ekonomik olaydan etkilenebilmektedir. Bununla birlikte, ticaret belirsizliği bir ekonominin ticaret hacmini etkileyen bir diğer önemli faktördür. Dünyada son dönemde ABD-Çin Ticaret Savaşı ile birlikte ticaret belirsizliği artmış ve bu belirsizlik diğer gelişmiş ülkelere de sıçrayarak ticaret hacimlerini önemli bir biçimde etkilemiştir. İki ülke arasındaki ticari anlaşmazlıkların neticesinde oluşan olumsuz ekonomik hava, domino etkisiyle tüm dünyaya yayılmış ve Türkiye gibi ekonomisi dış ticarete bağımlı gelişmekte olan bir ekonomiyi de etkilemiştir.

Türkiye ekonomisi hem ihracata hem de ithalata önemli derecede bağımlı bir ülkedir. Dünya bankası verilerine göre 1960'lı yılların başında ticaretin Türkiye ekonomisi içindeki ağırlığı (mal ve hizmet ithalatının ve ihracatının toplamının gayri safi yurt içi hasılaya oranı) %6 civarında iken, 2021 yılının sonuna gelindiğinde bu oran %70'lere çıkmıştır. Ticaret belirsizliği hakkındaki sınırlı ampirik yazın incelendiğinde, Türkiye ile ilgili çalışmaların daha çok borsa, ülke riski ve döviz kuru gibi alanlarda olduğu, ihracat ve ithalat üzerindeki etkisinin incelenmediği tespit edilmiştir. Bu sebeple Türkiye'nin dış ticaretinin dünyadaki ticari belirsizliklerden etkilenip etkilenmediği, etkileniyorsa bunun ne ölçüde olduğu araştırılması gereken önemli konulardan biridir.

Bu araştırma, Dünya Ticaret Belirsizliğinin 1998 yılının 1. çeyreğinden 2021 yılının 4. çeyreğine kadar olan dönem için Türkiye ekonomisinin hem ihracatı hem de ithalatı üzerindeki rolünü anlamaya ve açıklamaya çalışmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, bu makale, değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişkinin tespiti için ARDL sınır testi yaklaşımını kullanmaktadır. Çalışmanın ampirik sonuçları her iki model için de değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olduğunu doğrulamaktadır. Diğer bir ifadeyle değişkenler uzun dönemde birlikte hareket etmektedirler.

Tahmin edilen uzun dönemli katsayılar incelendiğinde, Dünya Ticaret Belirsizliğindeki bir artışın Türkiye'nin ihracatını olumsuz yönde etkilediği tespit edilmiştir. Bu sonuç beklentilerle uyumluluk göstermektedir. Dünyadaki ticaret hacminin belirsizliklerden olumsuz etkilenmesi ve yabancı tüketicilerin ihtiyatlı bir tüketim davranışı izlemesi nedeniyle, ticaret belirsizliğindeki artışın Türkiye'nin ihracatında gerilemeye neden olduğu söylenebilmektedir. Diğer yandan, Dünya Ticaret Belirsizliğindeki bir değişimin Türkiye'nin ithalatı üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkisinin olmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bununla birlikte, Türkiye'nin ithalatının hem yurt içindeki hem de yurtdışındaki ekonomik gelişmelerden olumlu yönde etkilendiği tespit edilmiştir. Çalışmada uzun dönem katsayılarının tespit edilmesinden sonra her iki model için de hata düzeltme modeli kurulmuştur. Modellerin hata düzeltme terimleri ihracat modeli için -0.379 , ithalat modeli için ise -0.317 olarak tahmin edilmiştir. Bu bulgular, değişkenler arasındaki uzun dönemli dengeden herhangi bir sapmanın, yaklaşık üç çeyrek sonra düzeldiğini ortaya koymaktadır.

Bu araştırmanın ampirik bulguları, politika yapıcıları dış ticaretin hem ihracat tarafını hem de ithalat tarafını dikkate alacak şekilde daha etkin ticaret politikaları üretmeye ve uygulamaya yönlendirebilir. Karar alıcıların, bu doğrultuda, ABD ve Çin arasındaki ticaret savaşının etkileri özellikle Batı Yarımkürede, Asya-Pasifik'te ve Avrupa'da daha sert bir şekilde hissedildiği için, dış ticaret ortaklarının sayısını artırması gerekmektedir. Diğer yandan, bu iki ülke arasındaki ekonomik ve siyasi gerilimin etkileri Afrika ülkelerinin yanı sıra Orta Doğu ve Orta Asya ülkelerinde nispeten düşük düzeyde kalmıştır. Bu nedenle, Türkiye'nin bu ülkelerle arasındaki karşılıklı ticaret bağlarını geliştirmesi, gelecekte meydana gelebilecek ticari belirsizlik ortamlarında, dış ticaretinin daha az etkilenmesine neden olabilir.

**YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN HABERLER**

NEWS FROM SUPREME AUDIT WORLD



SAYIşTAYIN 161'İNCİ KURULUş YIL DÖNÜMÜ

161th ANNIVERSARY OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Buket KARACA YAVUZ¹

Sayıştay Başkanlığının 161'inci Kuruluş Yıl Dönümü 29, 30 ve 31 Mayıs 2023 tarihlerinde çeşitli etkinliklerle kutlandı. Tarihteki Türk devletlerinden; Karahanlılar, Gazneliler ve Selçuklularda denetim kurumu olan Divan-ı İşraf'tan Divan-ı Muhasebata ve Sayıştaya uzanan, bin yılı aşkın köklü bir geçmişe ve güçlü bir kurumsal kültüre sahip olan Sayıştay, kamu yönetiminde şeffaflığın, hukuka uygunluğun ve hesap verme sorumluluğunun gelişimine destek verme anlayışıyla sürekli gelişerek günümüze gelmiştir.

YIL DÖNÜMÜ TÖREN VE ETKİNLİK PROGRAMI

Sayıştay Başkanlığının 161'inci Kuruluş Yıl Dönümü, çeşitli etkinliklerle kutlandı. Kuruluş yıl dönümü etkinlikleri, Sayıştay Başkanı Sayın Metin YENER'in başkanlığında başkan yardımcılar, daire başkanları, üyeler, meslek mensupları, başsavcı, savcılar ve yönetim mensuplarından oluşan bir heyetin, 29 Mayıs 2023 Pazartesi günü saat 10:00'da Anıtkabir'i ziyareti ile başladı. Sayın YENER, Atatürk'ün mozolesine çelenk koyarak, saygı duruşunda bulundu ve Anıtkabir Özel Defteri'ni imzaladı.

Kutlama programı, Sayıştay Başkanlığı konferans salonunda Saygı Duruşu ve İstiklal Marşı ile başlamış olup Sayıştay Başkanı Sayın Metin YENER'in günün anlam ve önemine dair konuşması ile devam etti. Akabinde, "Emekli Daire Başkan ve Üyelere Sayıştay Onur Belgesi ve Sayıştay Onursal Kimliklerinin Verilmesi", "Emekli Daire Başkanlarına Hizmet Plaketi Verilmesi" ve "30 Hizmet

1- Sayıştay Mali Hizmetler Uzmanı, Sayıştay Dergisi Sorumlu Yazı İşleri Müdürü, buketkaraca@sajistay.gov.tr

Atıf/To Cite: Karaca Yavuz, B. (2023), Sayıştayın 161'inci Kuruluş Yıl Dönümü, Sayıştay Dergisi, 34 (129), 317-323.

Yılını Dolduran Mensuplarımıza Plaket Verilmesi" için tören düzenlendi. Aynı gün öğleden sonra ve kutlamanın ikinci günü program, üç ayrı konuda düzenlenen panellerle devam etti.

Kutlama programı, 31 Mayıs 2023 Çarşamba günü Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN ve TBMM Başkanı Sayın Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP'un katılımları ile gerçekleşti. Türk Sanat Müziği Konseri ile başlayan program, sırasıyla Sayıştay Başkanı Sayın Metin YENER, TBMM Başkanı Sayın Prof. Dr. Mustafa ŞENTOP ve Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN'ın konuşmaları ile sona erdi.

KURULUŞ YIL DÖNÜMÜ KONUŞMALARI

Kuruluş yıl dönümü kutlama programı kapsamında 29 Mayıs 2023 Pazartesi günü yaptığı konuşmasında Sayıştay Başkanı Sayın Metin YENER, kadim Devlet geleneğimizdeki kritik yeri ile edindiği zengin mirası her geçen gün büyüterek yoluna devam eden Sayıştayın kuruluşundan bugüne bağımsızlık, tarafsızlık ve şeffaflık ilkelerine bağlı kalarak kamu kaynaklarının denetimi, denetim sonuçlarının raporlanması, hesap ve işlemlerin hükme bağlanması görevini özveri ile yerine getirdiğini; denetim ve yargı yetkisi ile kamu kaynaklarının edinilmesinde ve kullanılmasında hesap verebilirlik ve hukuki düzenlemelere uygunluğun sağlanması açısından Cumhuriyetimizin, demokrasimizin ve hukuk devleti ilkesinin değerlerini güvence altına alan bir kurum olduğunun altını çizmiştir.

Sayıştay raporlarının kamu kurumlarına yol gösterici olduğunu ve toplumun Devlete ve kamu kurumlarına olan güveninin tesis edilmesinde önemli bir rol oynadığını belirten Sayın YENER, sorumluluklarını en iyi şekilde yerine getirmek adına sürekli olarak geliştiklerini, uluslararası denetim standartları ile uyumu güçlendirdiklerini, teknolojik ilerlemeler ile bu ilerlemelerin doğurduğu ihtiyaçları da yakından takip ettiklerini ifade etmiştir. Sayıştayın mevcut eğitilmiş, birikimli, genç ve dinamik kadrosu ile Devletimizin 1.000 yılı aşkın denetim geleneğini sürdürmesinde ve tarafsız, adil, hukuka uygun ve mesleki etik çerçevesine bağlı olarak yürüteceği denetim ve yargılama faaliyetleri ile kamu kaynaklarının hukuka uygun kullanılmasının sağlanmasında azami gayreti göstererek, aziz milletimizin refahına ve esenliğine katkıda bulunmaya devam edeceğini vurgulamıştır.

Kutlama programının üçüncü günü olan 31 Mayıs 2023 Çarşamba günü, Sayıştay Başkanlığı konferans salonunda gerçekleştirilen etkinlikte ise ilk konuşma, Sayıştay Başkanı Sayın Metin YENER tarafından yapıldı. Sayın YENER, Sayıştayın 29 Mayıs 1862'de Sultan Abdülaziz tarafından, bugünkü yapının temelini teşkil eden Divan-ı Muhasebat'ın kurulması ile başlayıp 2010 tarihinde modern bir yüksek denetim organı ve hesap mahkemesi olarak yeniden düzenlenerek bugünkü konumuna ulaştığını belirtti.

Dünya çok hızlı değişirken, denetimin de değişime zorlandığını, uluslararası sistemdeki istikrarsızlığın devlet yapıları üzerinde meydana getirdiği etkilerin arttığı, artan ve çeşitlenen krizlerin, krizlere dayanıklı devlet yapılarının inşasını ve mevcut yapıların da gözden geçirilerek güçlendirilmesini zaruri kıldığını, krizleri yönetmede ve üstesinden gelmede, devlet kapasitesi bağlamında kurum ve kuralların gözden geçirilmesine ihtiyaç bulunduğunu, bu ihtiyacın giderilmesinde de dış denetimin katkısının hayati öneme sahip olduğunu ifade etti. Sürekli gelişim anlayışıyla, vatandaşın talep ve beklentilerine duyarlı, rehberlik edici ve hesap verilebilirliği güvence altına alan çağdaş yaklaşım, yöntem ve teknikler kullanılarak; denetimin katma değerini artırmanın, stratejik denetime odaklanmanın, düzeltici ve rehberlik denetimini öncelemenin, tüm paydaşlarla daha etkin iletişimin, denetimlerde dijitalleşme, yapay zeka, makine öğrenmesinin ve kamu yönetiminin etkinliğine daha aktif katkı vermenin hedeflendiğinin altını çizdi.

Sayın YENER, Sayıştaydan hiçbir zaman esirgemediği önemli desteğinden dolayı Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN'a ve çalışan ile emekli mensuplara çalışmalarından dolayı teşekkür ederek konuşmasını sonlandırdı.

Program kapsamında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Prof. Dr. Mustafa şENTOP yaptığı konuşmada, devlet geleneğinin ve inancının, devletin hazinesinin kamu malı olduğu ve dolayısıyla devlet hazinesinden yapılan harcamaların her zaman hesap verilebilir şekilde yürütülmesinin şeffaflık ilkesine dayandığını vurgulayarak, Sayıştayın şeffaf ve hesap verebilir devlet anlayışının anahtar bir kurumu olarak 161 yıldır son derece önemli görevi icra ettiğini ifade etti. TBMM Başkanı Sayın şENTOP, devletlerin hesap verebilir ve şeffaf olabildiği ölçüde milletlerin teveccühüne mazhar olacağını ve esasen Sayıştay mensuplarının yaptıkları görev itibarıyla devlet ve millet arasındaki bu görünmez ama güçlü bağın teminatını oluşturduğunu vurguladı. Sayıştayın millet iradesinin tecelligahı olan TBMM adına görev ifa eden anayasal bir kurum

olduğunu belirten TBMM Başkanı Sayın ŞENTOP, Sayıştayın devlete sağlamış olduğu Şeffaflığın, devlete duyulan güveni perçinlediğini dile getirdi.

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Sayın Recep Tayyip ERDOĞAN 161. Kuruluş Yıl Dönümü dolayısıyla yaptığı konuşmada, Sayıştayın 161. Kuruluş Yıl Dönümü 'nün devletimiz, milletimiz ve Başkanlığımız için hayırlara vesile olmasını diledi ve Divan-ı Muhasebattan beri bu çatı altında görev yapmış ancak aramızda bulunmayan kurum mensuplarını rahmetle yad etti. 161 yıllık köklü bir kurumda çalışmanın gururu ve ağır sorumluluğu ile devletimize hizmet eden Sayıştay mensuplarını tebrik etti. Sayıştayın kuruluşundan bu yana geçen süre içinde devlet organları içinde müstesna bir konuma sahip olduğunu ve ülkenin mali istikrarına katkı vermek üzere gelirlerin ve giderlerin kontrol altına alınmasında yerinin doldurulamaz olduğunu vurguladı. Sayıştay mensuplarının, TBMM adına yürüttüğu faaliyetler ile 85 milyonun tamamının hakkını koruyarak devlete karşı sorumluluklarını en güzel Şekilde yerine getirmekte olduklarından asla Őüphe duymadığını ifade etti.

Cumhurbaşkanımız Sayın ERDOĞAN, Cumhuriyetimizin ilk yüzyılını geride bırakırken ülkemizi muasır medeniyetler seviyesine taşıyacak kapsamlı bir yol haritası olan Türkiye Yüzyılı vizyonunu tüm kurumların sahiplenmesinin başarıyı garantileyeceğini belirtirken devletimizin diğer organları gibi Sayıştayın da yeni dönemde üzerine düşen görevi hakkıyla ifa edeceğine inandığını dile getirdi.

KURULUŞ YIL DÖNÜMÜ KAPSAMINDA DÜZENLENEN PANELLER

Etkinlik programı kapsamında, 29 Mayıs 2023 Pazartesi günü, Anayasa Mahkemesi Üyesi ve Sayıştay Eski Başkanı Doç. Dr. Recai AKYEL'in oturum başkanlığında, Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölüm Başkanı Prof. Dr. Tekin AKDEMİR, Sayıştay Savcısı Ertan ERÜZ, Sayıştay 6. Daire Üyesi Dr. Mehmet AKSOY ve Sayıştay 4. Daire Üyesi Dr. Mehmet Ali ÖZYER'in panelist olarak katıldıkları "Kamu Mali Yönetim Reformunun Dünü, Bugünü ve Yarını" konulu bir panel düzenlendi.

Oturum Başkanı Sayın AKYEL, Sayıştay denetimi ile kamu mali yönetimi arasındaki ilişki hakkında genel açıklamalarda bulunarak, kamu mali yönetim reformunun irdelenmesi için sözü panelistlere bıraktı. Sayın AKDEMİR, "Tarihsel Süreçte Kamu Mali Yönetimde Reform Arayışları ve Başlıca Reform Girişimleri" başlıklı sunumu kapsamında; mali yönetimin bileşenleri ve amaçları, modern

öncesi ve modern dönemde mali yönetim, Osmanlı'da mali yönetim ve başlıca yapılan reformlar konusunda düşünce ve değerlendirmelerini aktardı.

Sayın ERÜZ, "2000'li Yıllarda Kamu Mali Yönetim Reformu: 5018 Sayılı Kanun ve Etkileri" başlıklı sunumu kapsamında; kamu maliyesindeki değişim ihtiyacı, değişime yön veren belgeler, 1050 sayılı Kanun'dan 5018 sayılı Kanun'a geçiş süreci ve getirilen yenilikler, program esaslı performans bütçe ve bütünlüşük kamu mali yönetim sistemine ilişkin açıklamalarda bulundu.

Sayın AKSOY, "Kamu Mali Yönetiminin Geliştirilmesinde Sayıştayın Rolü" başlıklı sunumu kapsamında; yönetim kavramı ve fonksiyonları bağlamında denetim, mali yönetimde denetim türleri ve Sayıştay denetimi arasındaki ilişki, Sayıştay denetim türleri, yasal dayanağı ve Sayıştay denetiminin amacına ilişkin değerlendirmelerine yer verdi.

Sayın ÖZYER, "Kamu Mali Yönetiminde Reform İhtiyacının Sürekliliği ve Reformun Geleceği" konusunda çağdaş reformun özellikleri ve mali kural yaklaşımı, reformlara duyulan ihtiyaç ve reformların nedenleri, dünyada ve Türkiye'de kamu maliyesi ve gelecekte olabilecek reformlar hakkında değerlendirmelerde bulundu.

Sayıştay Başkanlığının 161'inci Kuruluş Yılı Dönümü Etkinliğinin ikinci günü olan 30 Mayıs 2023 Salı günü sabah oturumunda, Sayıştay Üyesi ve Sayıştay Eski Başkanı Seyit Ahmet BAŞ'ın oturum başkanlığında "Denetimde Dijital Dönüşüm ve Yapay Zeka" konulu panel düzenlendi. Panel kapsamında Yeminli Mali Müşavir ve Bağımsız Denetçi Arif YILDIRIM, İzmir Bakırçay Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Erman COŐKUN, Dokuz Eylül Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Hakan KAHYAÖğLU ve Cumhurbaşkanlığı Dijital Dönüşüm Ofisi Başkanı Dr. Ali Taha KOÇ tarafından sunumlar yapıldı.

Sayın YILDIRIM, "Kamu Mali Yönetiminde Dijital Dönüşüm ve Denetim" konusunda, internetin gelişimi, dijital ortamda hizmetlerin yeniden tanımlanması-dijital dönüşüm, kamu mali yönetimi ve bilişim teknolojileri kullanımı, bütünlüşük kamu mali yönetimi bilişim sistemi projesi, dış denetim ve teknolojiye ilişkin değerlendirmelere yer verdiği sunumunun ardından; Sayın COŐKUN, "Denetimin Dönüşümünde Dijital Teknolojilerin Rolü; Fırsatlar ve Tehditler" başlıklı sunumunda dijital dönüşüm süreci (dijitleşme, dijitalleşme ve dijital dönüşüm), başarılı bir dijital dönüşüm için ihtiyaç duyulan temel unsurlar (insan, kültür, organizasyon ve teknoloji), makine öğrenmesi ve yapay zekanın denetim alanında nasıl kullanılabilieceğine ilişkin konularda açıklamalarda bulundu.

Sayın KAHYAOĞLU yaptığı “Denetimde Yapay Zeka Kullanımı ve Yapay Zeka Uygulamalarının Denetimi” başlıklı sunumunda, sorumlu yönetim anlayışının bir sonucu olarak dijitalleşme ile ortaya çıkan dijital iş modeli, dijital denetim ve dijital risk evreni kavramlarından hareketle denetimin risk yönetimi olduğunu, dijitalleşme ile birlikte denetim mesleğinde risk analizi ve risk raporlamasının önem kazandığını dile getirmesinin ardından; Sayın KOÇ, dijital dönüşümde iş süreçleri, insan ve teknoloji faktörünün önemi, dijital dönüşümün denetimin kalitesini artırabilmesi, denetim maliyetlerini düşürebilmesi, büyük miktarlardaki veriye hızlı ve doğru bir şekilde erişim sağlayabilmesi gibi avantajları ve etik sorunlar, veri güvenliği riskleri, azalan insan kontrolü gibi dezavantajları konularında da genel değerlendirmelerde bulunmuştur.

Öğleden sonraki oturumda ise İstanbul Sabahattin Zaim Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. Metin TOPRAK'ın oturum başkanlığını yaptığı “Vatandaşın Hayatına Değer Katan Denetim: Değişen Dünyada Sayıştayların Gelişen Rollerini” konulu panel gerçekleştirildi. Panel kapsamında Atılım Üniversitesi öğretim üyesi Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ, Sayıştay 3. Daire Başkanı Rasim DOĞAN, Sayıştay Grup Başkanı Doç. Dr. Hacı Ömer KÖSE ve Sayıştay Uzman Denetçisi Yaşar UZUN tarafından sunumlar yapıldı.

Sayın YILMAZ, “Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Amaçları (SKA) ve Sayıştayların Rolü” başlıklı sunumunda, SKA'ların yaşamın devamlılığı, hem insanların hem doğanın iyi olma hali, insan ve çevre dostu kalkınma, kapsayıcı ve adil bir büyüme ve bölüşümü amaçladığı, insan, gezegen, refah, barış ve ortaklık kavramları üzerine şekillendiği ve kimseyi geride bırakmamak gündemini desteklemek üzere vatandaşların hayatında fark yaratmak hedefiyle SKA'lara odaklanan denetimlerin amaçlarından bahsetmiştir.

Sayın DOĞAN, “Hukuk Devleti İlkesinin Hayata Geçirilmesinde Sayıştay Yargısının Rolü” başlıklı sunumunda, Sayıştay denetim ve yargı fonksiyonunu yerine getirirken önemli ölçüde katkı sunduğu hukuk devleti ilkelerinin genel gerekleri olan yasama, yürütme ve yargı organının hukuka bağlı olması ile özel gerekleri olan hakimlerin bağımsız ve teminatlı olması, idare faaliyetlerinin önceden bilinebilir olması, hukuki güvenlik ilkesi ve idarenin mali sorumluluğu konularına ilişkin değerlendirmelerde bulunmuştur.

Sayın KÖSE, "Kamuda Saydamlık ve Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesinde Sayıştayların Rolü" konusunda, demokratik yönetimin özü olan saydamlık ve hesap verebilirlik kavramları, saydam ve hesap verebilir yönetim anlayışı ve kökeni, vatandaşın hayatını doğrudan etkileyen kapsayıcı denetimlerle hesap verebilirlik ve saydamliğın geliştirilmesinde Sayıştayların model olma sorumluluğuna ilişkin değerlendirmelere yer verdiği sunumunun ardından; Sayın UZUN, "Kamu Yönetiminde Etik Değerlerin Güçlendirilmesinde Sayıştayların Rolü" başlıklı sunumunda, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde uyulması gereken etik değer ve ilkeler, kamuda etik değer ve ilkelerin korunması ve gözetilmesinin amaçları, etik kontrol sistemi (etik kurallar, etik rehberlik, etik yönetim ve etik izleme), kamu yönetiminde dürüstlük anlayışının hakim olması ve bu kapsamda ulusal dürüstlük sisteminin bir unsuru olarak Sayıştayların kamu yönetiminde etik kavramını güçlendirmesi konularını ele aldı.

Paneller kapsamında yapılan söz konusu sunumlar bir kitap haline getirilerek, Sayıştay Başkanlığı yayını olarak yayımlanacaktır.

161 YILIN ARDINDAN

Binlerce yıllık kadim devlet geleneğimizin önemli bir mirası ve 161 yıl önce kurulmuş köklü kurumlarımızdan olan Sayıştayın kuruluş yılı dönümü etkinlikleri yoğun bir ilgiyle izlenmiştir. Yazılı ve görsel medyada kapsamlı şekilde yer verilen bu etkinlik, Sayıştayın daha nice yıl dönümlerinde daha da güçlü şekilde devlete ve topluma hizmet etme azim ve kararlılığının nişanesi olmuştur.

161 yıllık uzun bir süreçte elde edilen kazanımlar, geleceğe daha emin adımlarla ilerlemenin ve çağımızın gerektirdiği yeni donanımlarla mücehhez olacak şekilde sürekli gelişmenin teminatıdır. Daha güçlü bir Sayıştayın daha güçlü bir Türkiye'nin teminatı olarak önemli görevler ifa edeceği nice 161 yıllara erişilmesi dileğimizdir.

SAYIŞTAY KARARLARI

DECISIONS OF TURKISH COURT OF ACCOUNTS

Temyiz Kurulu Kararları

Decisions of Board of Appeal



TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 04.01.2023

No : 52788

Konu: Belediye Başkanıyla yapılan ve belediyenin tanıtımından ziyade belediye başkanının şahsi reklamı mahiyetindeki röportajların yüklü ücretler karşılığında gazete ve dergilerde yayınlattılması ve bu ücretlerin röportajı yayınlayan gazete ile dergilerden önemli miktarlarda satın alınması suretiyle belediye bütçesinden karşılanması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Belediye Başkanıyla yapılan rutin haber ve söyleşileri yayınlayan gazete ile dergiden, reklam ve sponsorluk ödemesi adı altında gazete ve dergi satın alındığı görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Belediyenin görev ve sorumlulukları" başlıklı 14'ncü ve "Belediyenin yetkileri ve imtiyazlar" başlıklı 15'nci maddelerinde, belediyelerce yerine getirilmesi öngörülen görevler ve sorumluluklar ile belediyelerin yetkilerinin belirtilmiştir. 5393 sayılı Kanunun 14'ncü maddesinin birinci fıkrasında yer alan "mahalli müşterek nitelikte olmak şartıyla" ibaresiyle bu husustaki sınır da belirlenmiş, Belediye bütçesinden yapılan bir harcamanın Belediye gideri olarak kabul edilebilmesi için mahalli ve müşterek bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik olması gerektiği ve 5393 sayılı Kanun'un 14'ncü maddesinde açıkça sayılan görev ve sorumluluklar içinde yer alması gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Anılan Kanun'un 60'nci maddesinde ise, belediye giderlerinin neler olabileceği yine tek tek sayılmak suretiyle hüküm altına alınmıştır. Bu maddede

belirtilen belediye giderleri 14 ve 15'nci maddelerde sayılan görevlerin yerine getirilmesi ve yetkilerin kullanılması ile ilgili giderler olduğu belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun "Belediyenin giderleri" başlıklı 60 inci maddesinde; temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri ve Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri yer almaktadır. Söz konusu maddede, Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırmaları için harcama yapılabileceği belirtilmekle birlikte, Kanun maddesinde Belediyenin rutin faaliyet ve hizmetlerinin gazetelerde, televizyonlarda ve web ortamında yer alan haber ve reklam giderleri ile, Belediye Başkanın şahsi reklamı mahiyetinde haber ve söyleşi giderlerinin Belediye bütçesinden karşılanacağına dair hüküm bulunmamaktadır.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırlama ve Tören Giderleri Yönergesi'nin;

2'nci maddesinde Yönergenin, belediye idaresinin başı ve temsilcisi olan belediye başkanının bu sıfatının gereği olarak yapacağı temsil, ağırlama ve tören giderleri konusunda uyacağı kuralları kapsadığını,

3'ncü maddesinde genel kural olarak temsil, ağırlama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayininin belediye başkanının takdirine tabi olduğunu,

4'ncü maddesinde temsil giderlerinin görevle ilgili olmak şartıyla; beldede başarılı çalışmalarını görülenler için toplantılar düzenlemek, Kupa ve benzeri teşvik uygulamalarında bulunmak, gerçek ve tüzel kişilere plaket, ödül ve hediye vermek, çiçek göndermek, beldede göreve başlayan veya ayrılan protokole dahil kişiler için toplantılar düzenlemek ve hediye vermekten ibaret olduğunu,

5'nci maddesinde ağırlama giderlerinin, beldenin misafiri durumunda olan; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu üyeleri, Hükümet Merkezi veya diğer illerin protokolüne dahil kişiler, yabancı ülke temsilcileri veya konuklar, sanat, bilim, kültür ve spor dallarında temayüz etmiş kişiler, basın mensupları, beldenin kalkınmasında katkısı olanlar veya olacağı anlaşılanlar ile bu kişilerin eşleri ve refakatindeki görevliler için geleneklere ve davetin şumulüne göre, ağırlama, konaklama, konutlandırma ve bu işlerle ilgili olarak hazırlıkların gerektirdiği giderlerle ziyafet, kokteyl, hediye, çiçek, bahşiş ve taşıma giderleri olduğunu,

9'ncü maddesinde tören giderlerinin, resmi ve dini bayramlar ile anma günleri, beldenin kurtuluş günleri, festival ve fuarlar, beldenin sosyal, ekonomik

ve kültürel kalkınmasına katkıda bulunacak temel atma ve açılış günleri, millî mücadeleye ait önemli günlerde yapılacak törenlerin gerektirdiği giderlerin tümü veya bir kısmından oluştuğunu ve bu giderlerin ancak tören komitesinin kararı ile ödenebileceğini,

10'ncu maddesinde diğer maddelerde belirtilen giderler dışında kalan ve yapılması belde için de gerekli olan veya mahalli örf, adet ve sosyal yaşantı için de gerekli sayılan etkinlik ve törenlerin diğer tören giderleri kapsamında olduğunu belirterek bu törenler için (nişan, nikah, ölüm gibi) harcama yapılabileceğini belirtilmiştir.

Belediye Bütçesinden Yapılacak Temsil, Ağırılama ve tören Giderleri Yönergesi'nin 3'ncü maddesinde genel kural olarak Temsil, ağırılama ve tören giderlerinin konu, kapsam ve miktarının tayini Belediye Başkanının takdirine tabi olduğunu ifade etmekle beraber bu takdiri yönergede yer alan giderleri saymak suretiyle açık ve net bir şekilde belirlemiş ve bu gibi benzeri şekildedeki ifadelere yer vermeyerek kıyasa tabi tutmamıştır.

Ödeme emri belgesi ve eklerinin incelenmesi neticesinde;

1373 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında ve ekli fatura açıklamasında "dergi, reklam satın alma ve dergiye reklam verilmesi" ibaresinin yer aldığı, eki dergide yer alan haberde "... Belediyesi ... Petrolleri", "doğa dostu belediye doğa dostu akaryakıt" sloganı ile tam sayfa ... petrollerine ait petrol ofisinin reklamının yapıldığı, reklamın yayınlandığı dergiden alım yapılarak TL ödendiği,

1374 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında ve ekli fatura açıklamasında "dergi, reklam satın alma ve dergiye reklam verilmesi" ibaresinin yer aldığı, eki dergide yer alan haberde "Erasmus Değişim Programı" ve "Avrupa Gönüllü Hizmetlerine" ilişkin Belediye Başkanı ile yapılan röportajın yer aldığı, röportajın yayınlandığı dergiden alım yapılarak TL ödendiği,

4120 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında ve ekli fatura açıklamasında "dergi satın alma" ibaresinin yer aldığı, eki dergide yer alan haberde Belediye Başkanı ile ... Belediyesi El Sanatları Merkezi üzerine yapılan röportajın yer aldığı, röportajın yayınlandığı dergiden 100 adet alım yapılarak TL ödendiği,

5095 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında "Belediyenin Covid-19 ile ilgili bilgilendirme ve çalışmalarının yer aldığı derginin satın alınması" ibaresinin yer aldığı, eki dergide yer alan haberde Belediye Başkanı ile Belediye

ve Belediye Başkanının Covid 19 virüsüne karşı tutumu ve alınan önlemler üzerine röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı dergiden 500 adet alım yapılarak TL ödendiği,

5096 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında “renkli gazete baskıları sponsorluk desteği ve internet yayını satın alma” ibaresinin yer aldığı, eki dergide yer alan haberde Belediye Başkanı ile Covid 19 virüsüne karşı tutumu ve alınan önlemler üzerine röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı dergiden alım yapılarak ... TL ödendiği,

5205 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında ve ekli fatura açıklamasında “Belediye Başkanıyla yapılan özel röportajın yer aldığı gazetenin satın alınması” ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde Belediye Başkanı ile Covid 19 virüsüne karşı tutumu ve alınan önlemler üzerine röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı gazeteden 4000 adet alım yapılarak TL ödendiği,

5827 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında ve ekli fatura açıklamasında “gazete satın alınması” ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde ... Devlet Hastanesinin yapımına ilişkin Belediye Başkanının kendisine yöneltilen suçlamalar hakkında röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı gazeteden 1500 adet alım yapılarak TL ödendiği,

6799 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında “belediye başkanının röportajının olduğu gazetenin satın alınması” ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde 5 Haziran Dünya Çevre Günü dolayısıyla Belediyesinin çevre dostu projeleri ile ilgili olarak Belediye Başkanı ile röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı gazeteden 2000 adet alım yapılarak TL ödendiği,

9802 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında “Belediye Başkanının röportajının olduğu gazetenin satın alınması” ibaresinin yer aldığı, eki dergide yer alan haberde canlı hayvan pazarında belediyenin yaptığı çalışmalar ve mezarlık ziyaretleri ile ilgili olarak Belediye Başkanı ile röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı gazeteden 75 adet alım yapılarak TL ödendiği,

10615 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında “belediye başkanının röportajının olduğu gazetenin satın alınması” ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde korona virüs salgın süreci, virüsün ekonomiye olan olumsuz etkisi ve Partisinin ..'nci kurultayıyla ilgili gözlemlerini anlatması ile ilgili olarak belediye başkanı ile röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı gazeteden 3500 adet alım yapılarak TL ödendiği,

14631 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında "29 Ekim Cumhuriyet Bayramı 97. yıl özel ekinin bulunduğu gazete ilanı" satın alma ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde Belediye Başkanının Cumhuriyet Bayramı nedeniyle yayımladığı mesaja ve tam sayfa resmi ile birlikte kutlama mesajına yer verildiği, mesajın yayınlandığı gazeteden 3000 adet alım yapılarak TL ödendiği,

14632 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında "29 Ekim Cumhuriyet Bayramı 97.yıl özel eki sponsorluğu" satın alma ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde Belediye Başkanının Cumhuriyet Bayramı nedeniyle yayımladığı mesaja ve tam sayfa resmi ile birlikte kutlama mesajına yer verildiği, mesajın yayınlandığı gazeteden 3000 adet alım yapılarak TL ödendiği,

14633 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında "Belediye Başkanı ile yapılan Cumhuriyet söyleşisine ilişkin gazete satın alma" ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde Cumhuriyet ile ilgili olarak Belediye Başkanı ile röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı gazeteden 3000 adet alım yapılarak TL ödendiği,

15254 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında "Belediye Başkanının röportajının yer aldığı derginin satın alınması" ibaresinin yer aldığı, eki dergide yer alan haberde ... Cami tarihi ve etrafındaki alanda yapılan çalışmalara ilişkin Belediye Başkanı ile röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı dergiden 100 adet alım yapılarak TL ödendiği,

15874 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında "24 Kasım Öğretmenler Günü özel ekinin yer aldığı gazete satın alınması" ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde Belediye Başkanının Öğretmenler Günü nedeniyle yayımladığı kutlama mesajına yer verildiği, mesajın yayınlandığı gazeteden 1000 adet alım yapılarak TL ödendiği,

15900 sayılı ödeme emri belgesinin açıklama kısmında "belediye başkanının korona virüs mesajları ve uyarılarının bulunduğu özel sayfanın yer aldığı gazetenin satın alınması" ibaresinin yer aldığı, eki gazetede yer alan haberde korona virüse yakalanan Belediye Başkanı ile hastalığına ilişkin röportaj yapıldığı, röportajın yayınlandığı gazeteden 1000 adet alım yapılarak TL ödendiği görülmüştür.

Dergi ve gazetelerde yer alan haber ve röportajların içeriğinde yer alan; Belediyesinin ... Petrollerinin reklamını yapması, Erasmus Değişim

Programı ve Avrupa Gönüllü Hizmetlerine ilişkin konuların mahalli müşterek nitelikte olmaması, Belediye Başkanıyla yapılan röportajda Covid 19 virüsüne karşı belediyenin aldığı önemlerden ziyade korona virüse yakalanan Belediye Başkanın hastalığına ilişkin olan kişisel düşüncelerini konu etmesi, Devlet Hastanesinin yapımına ilişkin Belediye Başkanının kendisine yöneltilen suçlamalar hakkında röportaj yapması, Belediye Başkanının Partisinin ..'nci kurultayıyla ilgili gözlemlerini anlatması ile ilgili olarak röportaj yapılması, Belediye Başkanın cumhuriyet ile ilgili kendi kişisel fikirleri üzerine röportaj yapılması, Belediye Başkanı ile Belediyesi El Sanatları Merkezi üzerine yapılan röportajda belediyenin yaptığı hizmetlerden çok kendi yaptıklarını ön planda tutması, resmi ve özel günler dolasıyla verilen kutlama mesajların belediye adına değil kendi adına ve tam sayfa kendi resminin basılmak suretiyle haber yapılması faaliyetleri Belediye Başkanın şahsi reklamı mahiyetinde olup belediyenin tanıtımını içermediği için 5393 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde yer alan "temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri ve Belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri" kapsamında değerlendirilemeyecektir.

Belediye Başkanının, belediye faaliyet ve hizmetleri ile ilgili gazetecilere bilgilendirme, röportaj yapma ve programlara çıkabilme hakkı bulunmaktadır. Ancak bu röportaj ve bilgilendirmelerin belediye başkanının şahsi reklamı niteliğinde olması ve yüklü ücretler karşılığında gazetelere ve dergilere yayınlatılması belediyenin tanıtım giderleri kapsamında bulunmamaktadır.

İlamda yer alan ödeme emri belgeleri ve eklerinde yer alan harcamaların, temsil ağırlama ve tören giderleri kapsamında olmadığı, yapılan haber ve röportajların Belediyesinin tanıtımından ziyade Belediye Başkanının şahsi reklamını yapma amacını taşıdığı, Belediye Başkanıyla yapılan röportajların yüklü ücretler karşılığında gazete ve dergilerde yayınlatıldığı ve bu ücretlerin röportajı yayınlayan gazete ile dergilerden önemli miktarlarda satın alınması suretiyle belediye bütçesinden ödenerek karşılanması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiğinden sorumlu talebinin reddi ile 33 sayılı İlamın 2'nci maddesiyle verilen TL tutarındaki tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 11.01.2023

No : 52968

Konu: Büyükşehir Belediyesinde Genel Sekreter Yardımcısı olarak çalışan kişilere geriye dönük yersiz maaş farkı ödenmesi sonucunda kamu zararına neden olduğu hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

30 sayılı İlamın 1. maddesiyle, Büyükşehir Belediyesinde Genel Sekreter Yardımcısı (İl Özel İdaresinden Devir) olarak çalışan ... ve ... 'ya 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlük tarihi olan 15.01.2012 ile İl Özel İdaresinin Belediyeye devir tarihi olan 31.03.2014 tarihleri arası dönem için, ek ödeme oranlarının 666 sayılı KHK'nın (I) sayılı cetvelinde kadro unvanları gösterilerek belirtilmiş olmasına rağmen (II) sayılı cetvele göre hesaplanan farkın geriye dönük olarak ödenmesi sonucu oluşan TL kamu zararının tazminine hükmedilmiştir.

Bu hüküm, 01.12.2021 tarih ve 50550 sayılı Temyiz Kurulu kararı ile tasdik edilmiştir.

Rapor dosyası ve eklerinin incelenmesi sonucu, ... Büyükşehir Belediyesinde Genel Sekreter Yardımcısı (İl Özel İdaresinden Devir) olarak çalışan ... ve ...'nın 16.11.2017 tarihinde belediyeye vermiş oldukları dilekçelerinde, 02.11.2011 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (II) sayılı cetveline göre maaşlarının hesaplanarak daha önce İl Özel İdaresinde ödenen maaş ile arasındaki farkın kendilerine ödenmesini talep ettikleri, Belediyece de 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin yürürlük tarihi olan 15.01.2012 ile İl Özel İdaresinin Belediyeye devir tarihi olan 31.03.2014 tarihleri arası her iki mevzuata göre hesaplanan maaş farklarının ilgililere ödendiği görülmüştür.

5302 sayılı Kanunun "Norm kadro ve personel istihdamı" başlıklı 36'ncı maddesinin dördüncü fıkrasında;

"Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanır ve aynı usulle görevden alınır. Büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel sekreter

kadrosuna atanalar, genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürleri, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atanalar bakanlık bağımsız daire başkanları, 1. hukuk müşaviri ve daire başkanı kadrosuna atanalar ise bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152'nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynen yararlanırlar; diğer illerde ise genel sekreter kadrosuna atanalar genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık bağımsız daire başkanları, genel sekreter yardımcısı kadrosuna atanalar ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 152'nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynı usul ve esaslar dahilinde yararlanırlar. Genel sekreter olarak atanaların bu görevde geçen süreleri mesleki kıdemlerinde geçmiş sayılır." denilmek suretiyle, il özel idaresi genel sekreteri ve yardımcılarının özlük hakları hakkında bir düzenleme yapılmıştır.

666 sayılı KHK'nın 1'inci maddesiyle 375 sayılı KHK'ya eklenen ek 10'uncu maddede yer alan;

"Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı, Başbakanlık ve bakanlıklar ile bunların bağlı ve ilgili kuruluşları (Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ile 2659 sayılı Kanunun 30 uncu maddesi ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin ek 2'nci maddesi kapsamında bulunanlar hariç), sosyal güvenlik kurumları, Türkiye İnsan Hakları Kurumu, Yükseköğretim Kurulu, Üniversitelerarası Kurul ve Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının;"

ifadesi gereğince söz konusu maddede belirlenen tutarlarda ek ödeme yapılabilmesi için, öncelikle ek ödeme yapılacak personelin madde metninde sayılan kurumlarda çalışıyor olması gerekmektedir. İl özel idareleri ise, mahalli yönetimler olup, Başbakanlık, bakanlık ya da bunlara bağlı veya ilgili kuruluşlar arasında ve dolayısıyla madde kapsamında bulunmamaktadırlar.

5302 sayılı Kanunun 36'nci maddesinin dördüncü fıkrasında; genel sekreter kadrosuna atanaların, genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık bağımsız daire başkanları ve genel sekreter yardımcısı kadrosuna atanaların, genel idare hizmetleri sınıfına dâhil bakanlık daire başkanları için ilgili mevzuatında öngörülen ek gösterge, makam, görev ve temsil tazminatları ile

657 sayılı Kanunun 152'nci maddesi uyarınca ödenen zam ve tazminatlardan aynı usul ve esaslar dâhilinde yararlanacakları ifade edilmiştir.

666 sayılı KHK ile getirilen ek ödeme ise, bunun haricinde yeni bir ödeme olup, 5302 sayılı Kanunun 36'ncı maddesinin dördüncü fıkrası kapsamına girmemektedir. Bir başka deyişle, 666 sayılı KHK ile getirilen ek ödeme, 5302 sayılı Kanunun 36 ncı maddesinin dördüncü fıkrası kapsamında olmayan yeni bir ödemedir. Dolayısıyla söz konusu yasal düzenlemeler birbirinden farklı ödemeleri ifade etmektedir. 666 sayılı KHK ile (I) sayılı cetvelde "İl Özel İdaresi Genel Sekreteri" kadro unvanı açıkça belirtilmiş olup ek ödemenin burada yer alan orana göre yapılması öngörülmüştür.

Öte yandan; 666 sayılı KHK'nın ilgili hükümlerinin Anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile Sayıştay 1. Dairesi tarafından 25.09.2014 tarih ve 10367 tutanak nolu Karar ile Anayasa Mahkemesine iptal başvurusunda bulunulmuş,

Anayasa Mahkemesi tarafından bu başvuru üzerine verilen 13.11.2014 tarih ve E:2014/172 K:2014/170 sayılı Kararın "Sonuç" kısmında;

11.10.2011 günlü 666 sayılı Kamu Görevlilerinin Mali Haklarının Düzenlenmesi Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin eki (I) Sayılı Cetvelin "A-Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar" bölümünün (1) numaralı sırasının;

A- (d) bendinde yer alan "... diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri,..." ibaresinin

B- (e) bendinde yer alan "... büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı,..." ibaresinin,

Anayasaya aykırı olduklarına ve İPTALLERİNE, iptal hükümlerinin, Anayasanın 153'üncü maddesinin üçüncü fıkrası ile 6216 sayılı Kanunun 66'ncı maddesinin (3) numaralı fıkrası gereğince, Kararın Resmi Gazetede yayımlanmasından başlayarak altı ay sonra yürürlüğe girmesine, 13.11.2014 gününde oy birliği ile karar verildi." denilmiştir.

Anayasa Mahkemesi kararı incelendiğinde, söz konusu hükmün, yetki kanununun verdiği tasarruf alanının dışına çıkılarak doğrudan mali hakların düzenlenmesi nedeniyle iptal edildiği görülmüş olup; bu konudaki yasal karışıklık ve boşlukları önlemek için kararın yayımı tarihinden 6 ay sonra yürürlüğe

gireceği kararlaştırılmıştır. Bunun üzerine, 6639 sayılı kanun çıkarılarak 24. Maddesi ile 375 sayılı KHK'nın iptal edilen ibareleri yerine aynı mahiyette yeni ibareler getirilmiştir. Mezkûr maddede:

“ 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin; eki (I) sayılı Cetvelin “A- Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa Göre Alanlar” kısmının “I-Kadroları Genel İdare Hizmetleri Sınıfında yer alan personel ile Teknik Hizmetler, Sağlık ve Yardımcı Sağlık Hizmetleri ile Avukatlık Hizmetleri sınıflarında bulunan personelden ek ödeme oranları ilgili gruplarında düzenlenmeyen ve kadro unvanları bu bölümde yer alan personel” bölümünün (d) sırasında yer alan “büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı, diğer illerin il özel idaresi genel sekreteri,” ibaresi “il özel idaresi genel sekreteri,” şeklinde ve aynı bölümün (e) sırasında yer alan “büyükşehir belediyesi bulunan illerin il özel idaresi I. hukuk müşaviri, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerin il özel idaresi genel sekreter yardımcısı,” ibaresi “il özel idaresi genel sekreter yardımcısı,” şeklinde değiştirilmiş.....” denilmektedir.

Somut olayda söz konusu ödeme 2017 yılında geriye dönük biçimde; 2012, 2013, 2014 yıllarına ilişkin olarak yapılmış olup, o yıllarda yürürlükte bulunan 666 sayılı KHK hükümlerine aykırıdır. Yürürlükte bulunan 666 sayılı Kanun Hükmünde Kararname hükümlerine aykırı olarak, İl Özel İdaresi Genel Sekreter Yardımcılarına ait ek ödemelerin (II) sayılı Cetveldeki ücret ve tazminat unsurları esas alınarak hesaplanması ve ödenmesi nedeniyle kamu zararına sebebiyet verilmiştir. Savunmalarda iddia edildiğinin aksine, öğretide savunulduğu ve bir takım emsal Yargıtay ve Danıştay kararlarında zaman zaman yer verildiği üzere Anayasa madde 153'e rağmen Anayasa mahkemesi kararlarının bazıları geriye yürütülebilir olsa dahi, somut olayda (II) sayılı cetvele göre ek ödeme yapılması mümkün bulunmamaktadır. Zira iptal edilen ibare, (I) sayılı cetvelle ilgilidir. Anayasa Mahkemesinin iptal Kararından sonra yürürlüğe konan yeni mevzuat (6639 sayılı KHK 24. Maddesi ile 375 sayılı KHK'de yapılan değişiklik) esas alındığında dahi ödemenin 375 sayılı KHK'nın Ek 9. maddesi hükmü gereğince yine I sayılı Cetvele göre yapılması gerekmektedir. Ek 10. Madde kapsamında olunmadığından II sayılı Cetvele göre ödeme söz konusu olamaz.

Yukarıda anılan nedenlerle, 30 sayılı ilamın 2. maddesiyle verilen tazmin hükmünün tasdikine ilişkin 01.12.2021 tarih ve 50550 sayılı Temyiz Kurulu İlamının DÜZELTİLMESİNE MAHAL OLMADIĞINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 25.01.2023

No : 53358

Konu: Belediye tarafından işçilere toplu iş sözleşmesi gereğince aynı olarak verilen alışveriş kart bedelinden gelir vergisi kesintisi yapılmaması sonucunda kamu zararına sebebiyet verildiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Temyize konu Daire Kararında Belediye tarafından işçilere toplu iş sözleşmesi gereğince aynı olarak verilen alışveriş kart bedelinden gelir vergisi kesintisi yapılmaması hususu ile ilgili olarak tahsil edildiği anlaşılan TL için ilişilecek husus kalmadığına, geriye kalan TL'nin ise harcama yetkilisi ve gerçekleştirme görevlisine ödettilmesine karar verildiği görülmektedir.

Sorumlular temyiz dilekçelerinde, ücretin Gelir Vergisi Kanunu'nun 61 inci maddesinde, "İşverene tabi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayın ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatler" olarak tanımlandığını, İş Kanunu'nda yer alan tanımıyla ücretin, bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan para olarak ödenen tutar olduğunu,

İş Kanunu'nda yer alan tanım uyarınca bir değerlendirme yapılırsa, ücretin, işçi tarafından yapılan bir işin karşılığında, işçinin kendisinin ve ailesinin geçimini sağlayabilmesi için işveren veya üçüncü kişilerce işçiye sağlanan para veya parasal nitelikte değeri bulunan bir gelir çeşidi olduğunu, İş hukukundaki ücret tanımı ile vergi hukukundaki ücret tanımı mukayese edildiğinde, vergi hukukundaki tanımın çok daha geniş kapsamlı olduğunu,

Gerek istisna gerekse de muafiyet uygulamalarının altında yatan temel gerekçenin, o vergi konusunun ya da mükellefin vergilendirilmemesinden sağlanacak toplumsal yararın, vergilendirme ile sağlanacak toplumsal yarardan daha fazla olduğu düşüncesi olduğunu, bu doğrultuda değerlendirme yapıldığı takdirde TİS'den kaynaklı olarak işçiye alışveriş çeki verilmiş olmasının vergiye tabi bir ücret kategorisinde değerlendirilmeyeceğinin açık olduğunu, ifade ederek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmişlerdir.

193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nun "Mevzuu" başlıklı 1 inci maddesinde gerçek kişilerin gelirlerinin gelir vergisine tâbi olduğu ifade edilmiş, "Gelirin

unsurları" başlıklı 2 nci maddesinde "ücretler" gelire giren kazanç ve iratlar arasında sayılmıştır.

Aynı Kanun'un "Ücretin tarifi" başlıklı 61 inci maddesinde;

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

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

...

2. Evvelce yapılmış veya gelecekte yapılacak hizmetler karşılığında verilen para ve ayınlarla sağlanan diğer menfaatler;

..." denilmektedir.

Gelir Vergisi Kanunu'na göre ücret; işverene tabi belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir.

... Belediyesi 2019 yılı Toplu İş Sözleşmesinin "Gıda ve Ek Gıda Yardımı" başlıklı 46 ncı maddesinin ikinci fıkrasında;

"01.01.2019 tarihinden itibaren işçilere yemek yardımı olarak 2019 yılı için her ay ... TL değerinde market kartı verilir." denilmektedir.

Belediye işçilerine aynı olarak yapılan gıda yardımı, para ile temsil edilebilen bir menfaat olması nedeniyle Gelir Vergisi Kanunu'nda yer alan ücret tanımına girmektedir. Bu nedenle işçi statüsünde görev yapan personele toplu iş sözleşmesi gereğince aynı olarak gıda yardımından (market kartı bedelinden) gelir vergisi kesintisi yapılması gerekmektedir.

Bu itibarla, Belediyesi tarafından işçi personele yapılan gıda yardımından gelir vergisi kesintisi yapılmaması sonucu kamu zararına sebebiyet verildiğinden, sorumlu talebinin reddi ile 35 sayılı İlamın 9 uncu maddesiyle verilen tahsil edildiği anlaşılan TL kamu zararı için ilişilecek husus kalmadığına, geriye kalan TL'nin sorumlulara ödettirilmesine dair hükmün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 15.02.2023

No : 53878

Konu: Açık ihale usulü ile ihale edilen Muhtelif Cadde ve Sokaklarda Yol ve Kaldırım Düzenlenmesi İşinin ihalesinde uygulanan puanlama yöntemi sonucunda kamu zararına neden olduğu hk.

Konuyla ilgili olarak sorumlular adına duruşma talep eden vekilleri Av. ... ile Sayıştay Savcısının sözlü açıklamalarının dinlenmesinden ve dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

01.03.2019 tarihinde açık ihale usulü ile ... San. Tic. Ltd. Şti.'ne ihale edilen ... TL (birim fiyat) sözleşme bedelli "Muhtelif Cadde ve Sokaklarda Yol ve Kaldırım Düzenlenmesi İşii" ile ilgili olarak;

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun "İhalenin karara bağlanması ve onaylanması" başlıklı 40'inci maddesinde;

"Madde 40- 37 ve 38 inci maddelere göre yapılan değerlendirme sonucunda ihale, ekonomik açıdan en avantajlı teklifi veren isteklinin üzerinde bırakılır.

(Değişik ikinci fıkra: 20/11/2008-5812/13 md.) Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde, ihale dokümanında bu unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları belirlenir.

..."

Yapım İşleri İhaleleri Uygulama Yönetmeliğinin;

"Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi" başlıklı 61'inci maddesinde;

"Madde 61-(1) Ekonomik açıdan en avantajlı teklif, sadece fiyat esasına göre veya fiyat ile birlikte fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenir."

“Fiyat dışı unsurlar ve bu unsurlara yönelik düzenleme” başlıklı 62’nci maddesinde;

“Madde 62 – (1) İhale konusu işin özelliği göz önünde bulundurularak işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer, süre gibi unsurlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilir.

(2) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin, fiyat ile birlikte fiyat dışı unsurların da dikkate alınarak belirleneceği ihalelerde; fiyat dışı unsurların parasal değerleri veya nispi ağırlıkları ile hesaplama yöntemi ve bu unsurlara ilişkin değerlendirmenin yapılabilmesi için sunulacak belgeler idari şartnamede açıkça belirtilir.

(3) Fiyat dışı unsurlar, bir marka veya model esas alınarak rekabeti ortadan kaldırıcı bir şekilde belirlenemez.

(4) Fiyat dışı unsurlara, bu unsurların parasal değerlerine veya nispi ağırlıklarına ve hesaplama yöntemine yönelik düzenlemeyi yapan birim veya görevliler tarafından gerekçeli bir açıklama belgesi hazırlanır ve bu belge ihale onay belgesinin ekinde yer alır.”

Kamu İhale Genel Tebliği’nin “Yapım işlerine ilişkin diğer hususlar” başlıklı 53’üncü maddesinde;

“53.3. (Ek: 23/8/2013-28744 R.G./2. md.) Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin fiyat dışındaki unsurlar da dikkate alınarak belirlenmesi ile ilgili hususlar.

53.3.1. Kanununun 40 ıncı maddesi uyarınca, ekonomik açıdan en avantajlı teklif; sadece fiyat esasına göre belirlenebileceği gibi fiyat ile birlikte işletme ve bakım maliyeti, maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değer gibi fiyat dışındaki unsurlar dikkate alınarak belirlenebilmektedir. Ekonomik açıdan en avantajlı teklif sahibinin hangi yöntem kullanılarak belirlenebileceği hususu tamamen idarenin takdirinde olup fiyat dışı unsurlar kullanılarak belirlenmesi durumunda aşağıdaki esaslara uyulması gerekmektedir.

53.3.2. Fiyat dışı unsurların, Kanununun 5 inci maddesinde belirtilen ilkelere halel getirmeyecek bir biçimde idari şartnamede açık ve net olarak düzenlenmesi gerekmektedir.

53.3.3. İdari şartnamede fiyat dışı unsur olarak belirlenen hususların parasal değerlerinin veya nispi ağırlıklarının belirlenmesi gerekmektedir.

53.3.4. Fiyat dışı unsur olarak yalnızca niceliksel unsurların belirlenmesi zorunlu olmayıp bu kapsamda niteliksel belirlemeler de yapılabilir. Bu bağlamda, ihale konusu işin beklenen kaliteye uygun olarak gerçekleştirilmesini sağlamaya yönelik parametreler, kamuya karşı yükleniminde bulunan işlerin miktarı veya tutarı bakımından kapasite durumu ya da ihale konusu işi oluşturan bileşenler itibarıyla isteklinin teklifi ile yaklaşık maliyet yapısının birbiri ile uyumu gibi hususlar fiyat dışı unsur olarak belirlenebilecektir.”

İhaleye ait İdari Şartnamenin “Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesi” başlıklı 35’inci maddesinde;

“35.1. Bu ihalede ekonomik açıdan en avantajlı teklif, fiyatla birlikte fiyat dışı unsurlar da dikkate alınarak belirlenecektir.

35.11.

A. Değerlendirme “teklif fiyatı” ile “kalite ve teknik değer nitelik” olmak üzere iki kısımda yapılacaktır.

A.1. Teklif fiyatı puanlaması

Teklif fiyatı puanlaması 50 tam puan üzerinden yapılacaktır. Geçerli teklif veren istekliler arasında teklif edilen en düşük teklif fiyatı sahibi istekli 50 puan alacak olup, diğer isteklilere ait teklif puanları; $TP = (TF_{min} \times 50) / TF$ formülü ile hesaplanacaktır.

Bu formülde;

TP: Teklif puanı,

TF_{min}: Geçerli teklifler içinden istekliler arasında teklif edilen en düşük teklif fiyatı,

TF: İsteklinin teklif fiyatı,

ifade eder.

A.2. Kalite ve teknik değer nitelik puanlaması

Kalite ve teknik değer nitelik puanlaması 50 tam puan üzerinden yapılacaktır. Geçerli teklif veren isteklilere ait kalite ve teknik değer nitelik puanlamasına konu iş kalemleri aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Birim fiyat teklif cetvelinde 4 no.lu sıradaki iş kalemi 20 puan ve 5, 6, 7 no.lu sırasındaki iş kalemleri 10’ar puan üzerinden değerlendirilecek olup, toplamda 50 puandır.

Söz konusu iş kalemleri için isteklilerce teklif edilen fiyatların toplam tekliflerine oranının; aynı iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki bedellerinin toplam yaklaşık maliyete oranının %80-%120 aralığında (%80 ve %120 dahil) kalması durumunda her bir iş kalemi için yukarıdaki tabloda yer alan puanlar verilecektir. İsteklilerin teklif oranları %80 - %120 aralığı dışında kalıyorsa iş kalemleri için puan alamayacaklardır. Kalite ve teknik değer nitelik puanı, her bir iş kalemi için verilen puanların toplamıdır.

A.3. Toplam puan

Toplam puan, teklif fiyat puanı ile kalite ve teknik değer nitelik puanının toplamıdır.

A.4. Fiyat dışı unsurlar dikkate alınarak değerlendirilmiş teklif bedeli

Fiyat dışı unsurlar dikkate alınarak değerlendirilmiş teklif bedeli;

$FDTF = (ETF \times 100) / TTP$ formülü ile hesaplanacaktır.

Bu formülde;

FDTF: İsteklinin fiyat dışı unsurlar dikkate alınarak değerlendirilmiş teklif bedeli,

ETF: Toplam puanı en yüksek istekliye ait teklif bedeli,

TTP: İsteklinin toplam puanı,

ifade eder.

35.2. Ekonomik açıdan en avantajlı teklifin birden fazla istekli tarafından verilmiş olması halinde;

35.2.1. Teklif fiyatı daha düşük olan istekli ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak belirlenecektir." Denilmiştir.

Anılan ihale kapsamında en düşük teklife verilecek 50 puanın yanı sıra, İdarece yaklaşık maliyetin %67,01'ini oluşturan 4, 5, 6, 7 no.lu olmak üzere belirlenen 4 iş kalemi için bu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki nispi oranı ile her birinin isteklinin teklifindeki teklif fiyatına oranının karşılaştırılması ve söz konusu iş kalemleri için teklif oranının yaklaşık maliyetteki nispi oran rakamının %80 - %120 aralığında kalması halinde isteklinin toplam 50 puan üzerinden kalite ve teknik değer nitelik puanı alacağı bir yöntem seçilmiştir.

İhale komisyonununun 04.03.2019 tarihli ve 1 no.lu kararında; teklifi geçerli sayılan 3 isteklinin teklif birim fiyatları şartnamede bahsedilen A1-A2-A3-A4 hesaplarına tabi tutularak teklif ve teknik puanı ile birlikte en yüksek puanı alan (79,93 puan) ... San. Tic. Ltd. Şti. ekonomik açıdan en avantajlı 1. teklif sahibi kabul edilmiş ve ihale anılan firmanın uhdesine bırakılmıştır.

İdarenin 4734 sayılı Kanununun 40'inci maddesinde belirtildiği şekliyle ihalede maliyet etkinliği, verimlilik, kalite ve teknik değerlerin elde edilmesi amacıyla yaklaşık maliyetin %67,01'ini oluşturan 4, 5, 6, 7 no.lu iş kalemlerini fiyat dışı unsur olarak belirlediği, verilecek tekliflerin fiyat ile birlikte bu unsurlar üzerinden yapılacak hesaplama göre puanlamaya tabi tutulacağını ihale öncesinde idari şartnamede ve ilan metninde açık ve net olarak yer vermek suretiyle isteklilere duyurduğu, neticede de idari şartnamede izah edildiği üzere en yüksek puanı alan istekliye ait teklifin ekonomik açıdan en avantajlı teklif olarak kabul edilerek ihalenin sonuçlandığı görüldüğünden, yapılan işlemin 4734 sayılı Kanuna ve yukarıda hükümlerine yer verilen ilgili diğer mevzuata aykırı bir yönünün bulunmadığı anlaşılmıştır.

İlamda puan verilmesi öngörülen dört iş kaleminin ölçülebilir ekonomik bir değere sahip olmadığı, bu kalemlerden üçünün önem ve yaklaşık maliyetteki ağırlığının çok düşük olduğu, yapılan imalatın İdareye ilave bir katkı sağlamadığı, ayrıca bu iş kalemlerinin yaklaşık maliyetteki fiyatlarının piyasa araştırması yoluyla tespit edilmiş olmasının isteklilerin öngöründe bulunmalarına imkân vermediği gibi değerlendirmeler ile İdarenin 4735 sayılı Kanununun 5'inci maddesinde belirtilen ihalelerdeki saydamlık, rekabet ve kaynakların verimli kullanılması ilkelerine hâlel getirilecek şekilde yapım işi ihalesinin en düşük geçerli teklifte bulunan istekli yerine daha yüksek teklifte bulunan istekliye verilmesi sonucu 5018 sayılı Kanununun 71'inci maddesi uyarınca kamu zararına sebebiyet verdiği öne sürülmüş ise de; objektif kriterlere dayanmayan ve herhangi bir kanıtı olmayan söz konusu değerlendirmeler ile işin gerçekleşen bedeli ile en düşük teklif bedeli arasındaki fark üzerinden hesaplanan farazi bir kamu zararı rakamına hükmedilmesi doğru değildir.

Bu itibarla; açıklanan hususlar çerçevesinde; "Muhtelif Cadde ve Sokaklarda Yol ve Kaldırım Düzenlenmesi İşleri"nde ekonomik açıdan en avantajlı teklifin belirlenmesinde fiyat dışı unsurların dikkate alınmasında mevzuata aykırı bir husus tespit edilmediğinden ve kamu zararına sebebiyet verilmediğinden, 104 sayılı İlamın 1'nci maddesi ile verilen TL'lik tazmin hükmünün KALDIRILMASINA,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 15.02.2023

No : 53882

Konu: Anahtar teslim götürü bedelle ihale edilen yapım işine ilişkin olarak Sayıştay denetimi esnasında talep üzerine oluşturulan teknik komisyon üyeleri tarafından yapılan fiili fiziki inceleme sonucu düzenlenen tespit tutanağı ile projesine uygun yapılmadığı veya hiç yapılmadığı tespit edilen imalatlarla ilgili kamu zararına sebebiyet verildiği hk.

Dosyada mevcut belgelerin okunup incelenmesinden sonra,

GEREĞİ GÖRÜŞÜLDÜ:

Konunun Esası Yönünden İnceleme:

55 sayılı İlamın 6'ncı maddesiyle; ... İl Özel İdaresi tarafından 21.11.2017 tarihinde ... TL anahtar teslim götürü bedelle ihale edilen "... Ortaokulu Yapımı" işine ilişkin olarak Sayıştay Denetimi esnasında talep üzerine ... Valiliği İl Özel İdaresi Genel Sekreterliğinin 29.01.2019 tarih ve 76272981-020-E.714 sayılı Olur'u ile oluşturulan teknik komisyon üyeleri ile birlikte iş mahallinde yapılan fiili fiziki inceleme sonucu düzenlenen 05.02.2019 tarihli Tespit Tutanağında (5798 yevmiye no.lu ödeme emri belgesi ekindeki) yer alan;

"1-İhale dokümanı eki uygulama projesi ve mahal listesi gereğince çatı yapımında 10*10 cm ve 5*10 cm kalaslar kullanılması gerekirken 9*9 cm ve 9,3*9,3 cm ile 4*9 cm kalasların kullanıldığı,

2-İhale dokümanı gereğince bina çevresine 4 cm kalınlığında andezit döşenmesi gerekirken 3,5 cm kalınlığında döşendiği,

3-İhale dokümanı gereğince bodrum zeminlerine ısı yalıtımı maksadıyla 300 KPA 5 cm kalınlığında XPS döşenmesi gerekirken bu imalatın temin edilememe gerekçesiyle fiilen tatbik edilmediği,

4-İhale dokümanı eki uygulama projesi ve mahal listesi gereğince bina çatısına Osmanlı kiremit (Y.18.201/A01A pozu tarifi) döşenmesi gerekirken Marsilya tipi kiremit (Y.18.201/A02 pozu) döşendiği" tespitlerine dayanılarak hesaplanan ... TL kamu zararının tazminine karar verilmiştir.

Kurum adına temyiz başvurusu yapan (Vali Yard.) tarafından gönderilen temyiz dilekçesinde; 1, 2 ve 4 no.lu tespitlerle ilgili olarak; işin projesine ve mahal listesine uygun olarak çatı yapımında 10*10 cm ve 5*10 cm kalasların kullanıldığı, Y.26.020/305A pozundan 4 cm kalınlığında andezit taş döşendiği, bina çatısına Y.18.201/A01A pozundan osmanlı kiremit döşendiği belirtilerek, bunun yanı sıra 3 no.lu tespitle ilgili olarak da; proje ve mahal listesinde Y.19.057/003 poz numarası ile yer alan ancak yapılmayan imalat için hesaplanan (tenzilat oranı uygulanarak bulunan) TL'nin 7 no.lu hakedişten düşüldüğü ifade edilerek, kamu zararının olmadığı iddia edilmiş ve bu ifadelerin kanıtı niteliğinde her bir imalat bazında çekilmiş ölçümlü ve diğer fotoğraflar dilekçe ekine konularak Temyiz Kurulu'na gönderilmiştir.

İlgili, temyiz dilekçesinde ilamdaki tespitlere itiraz etmiş ise de;

Yapılan incelemede; ilamdaki tazmin hükmünün, Valiliği İl Özel İdaresi Genel Sekreterliğinin 29.01.2019 tarih ve 76272981-020-E.714 sayılı Olur'u ile oluşturulan teknik komisyon üyeleri tarafından Sayıştay Denetçileri ile birlikte iş mahallinde gerçekleştirilen incelemeler sonucu düzenlenen 05.02.2019 tarihli Tutanakta yer alan tespitlere ve hesaplamalara dayanılarak verildiği, işin kontrollüğünü üstlenen yapı denetim heyetinin bu tespitlere karşı herhangi bir itirazda bulunmadığı hatta kamu zararı hesabına esas metraj cetvelleri, fiyat analizleri ile tutarların bizzat yapı denetim görevlisi tarafından hazırlandığı görülmüştür.

Bununla birlikte; anılan Tutanakta yer alan 1, 2 ve 4 no.lu tespitlerle ilgili olarak temyiz dilekçesinde öne sürülen iddia ve fotoğrafların sadece işin yüklenicisi tarafından hazırlandığı, gönderilen fotoğrafların hangi imalat sahasında çekildiğinin ve fiili durumu yansıtmadığının açık olmadığı, yüklenicinin Yapım İşleri Genel Şartnamesinin 51'inci maddesi uyarınca bu konuda İdareye herhangi bir itiraz ve şikâyet başvurusu yapmadığı, dolayısıyla yapı denetim heyetince veya İdare tarafından görevlendirilen teknik bir komisyon nezdinde bu itirazların ve fotoğrafların görülmediği ve kabul edilmediği anlaşıldığından, ayrıca 3 no.lu tespitle ilgili olarak da; proje ve mahal listesinde Y.19.057/003 poz numarası ile yer alan ancak yapılmayan imalat için hesaplanan (tenzilat oranı uygulanarak bulunan) ... TL'nin 7 no.lu hakedişten düşüldüğü ve bu tutarın zaten kamu zararının hesabında dikkate alınmadığı görüldüğünden; Kurum adına temyiz başvurusu yapan (Vali Yard.)'ın temyiz dilekçesi ekinde yer alan iddia ve fotoğrafların bu haliyle kabul edilmesinin mümkün olmadığı sonucuna varılmıştır.

Bu itibarla; İdarece görevlendirilmiş teknik komisyon üyeleri ile Sayıştay Denetçilerinin birlikte iş mahallinde gerçekleştirdiği incelemeler neticesinde düzenlenen 05.02.2019 tarihli Tutanağa dayanılarak verilmiş tazmin hükmünün mevzuatına uygun olduğu değerlendirilerek, söz konusu Tutanak ile işin projesine uygun yapılmadığı veya hiç yapılmadığı tespit edilmiş imalatlarla ilgili yapılan ödemeler nedeniyle 5018 sayılı Kanunun 71/g bendi uyarınca İlamda hesaplandığı tutarda kamu zararına sebebiyet verildiği anlaşıldığından, 55 sayılı İlamın 6'ncı maddesiyle verilen TL'lik tazmin hükmünün TASDİKİNE,

karar verildi.



T.C.

SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI

Sayıştay Dergisi Editörlüğü

06520 Balgat/ANKARA

dergi@sayistay.gov.tr

ISSN: 1300-1981 eISSN: 2651-351X