

ISSN: 2149-5203

# MALİYE ARAŞTIRMALARI DERGİSİ

Research Journal of Public Finance



# İÇİNDEKİLER

## CONTENTS

01

KEŞİN HESAP KANUNU VE TAMAMLAYICI ÖDENEK ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

AN ASSESSMENT ON FINAL ACCOUNT LAW AND SUPPLEMENTARY ALLOWANCE

SEDA KARAN / FURKAN BEŞEL

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH PAPER

21

TÜRKİYE'DEKİ KONAKLAMA VERGİSİNİN EKONOMİK VE HUKUKİ AÇIDAN BİR ANALİZİ

AN ECONOMIC AND LEGAL ANALYSIS OF ACCOMMODATION TAX IN TURKEY

ERDEM ATEŞAĞAOĞLU / SILA ADAK

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH PAPER

42

SOSYAL BÜTÇENİN POLİTİK EKONOMİSİ: EGE BÖLGESİ ÖRNEĞİ

THE POLITICAL ECONOMY OF SOCIAL BUDGET: THE CASE OF EGEAN REGION

MÜJDE TOKTAY / RECEP TEKELİ

ARAŞTIRMA MAKALESİ / RESEARCH PAPER

## **Maliye Araştırmaları Dergisi**

**Haziran / June 2024 Cilt / Volume:10 Sayı / Issue: 1 ISSN:2149-5203**

**Research Journal of Public Finance  
(RJPF)**

### **İmtiyaz Sahibi / Published by**

Doç. Dr. Furkan BEŞEL

### **Editörler / Editors**

Prof. Dr. Temel GÜRDAL

### **Yardımcı Editörler / Co-Editors**

Dr. Öğr. Üyesi. Veysel İNAL

Arş. Gör. Enes TEKŐAN

### **Dizgi / Typesetting**

Arş. Gör. Enes TEKŐAN

### **Dil Editörü (Türkçe) / Language Editor (Turkish)**

Arş. Gör. Tunahan DEĞİRMENÇİ

### **Dil Editörü (İngilizce) / Language Editor (English)**

Doç. Dr. Dinara Zubaidullina

Adres: Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü, Esentepe Kampüsü  
54187 Sakarya / Türkiye

[maliyearastirmalari@sakarya.edu.tr](mailto:maliyearastirmalari@sakarya.edu.tr)

Tel: +90 (264) 295 6357

Fax: 0 (264) 295 5562

**MAD**  
Maliye Araştırmaları Dergisi

## Maliye Araştırmaları Dergisi

Haziran / June 2024 Cilt / Volume:10 Sayı / Issue: 1 ISSN:2149-5203

### Research Journal of Public Finance (RJPF)

#### Alan Editörleri / Editorial Board

Prof. Dr. Mehmet ASUTAY Prof. Dr. İsa SAĞBAŞ  
Prof. Dr. Osman PEHLİVAN Prof. Dr. Fatih YARDIMCIOĞLU  
Prof. Dr. Mecit EŞ Doç. Dr. İbrahim DEMİR

#### Danışma Kurulu/Advisory Board

Prof. Dr. Fuat ERDAL Prof. Dr. A. Burçin YERELİ  
Prof. Dr. Tarık VURAL Prof. Dr. Mehmet TOSUNER  
Prof. Dr. Hasan Hüseyin BAYRAKLI Prof. Dr. Mehmet TUNÇER  
Prof. Dr. Kamil TÜĞEN Doç. Dr. Furkan BEŞEL  
Prof. Dr. Mehmet YÜCE Doç. Dr. Hakan YAVUZ  
Prof. Dr. Erdal Tanas KARAGÖL

**Hakemli bir dergi olan Maliye Araştırması Dergisi aşağıdaki indeksler tarafından  
taranmaktadır:**

CiteFactor, AcarIndex, Index Copernicus, Asos İndeks, İnfobase Index

Bu derginin her türlü yayım ve telif hakkı Maliye Araştırmaları Dergisi'ne aittir. 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu hükümlerine göre, fotokopi, dijital ve benzeri yöntemlerle herhangi bir bölümü veya tamamı Dergi Sahibinin veya Yayın Kurulu Başkanının izni olmadan basılamaz ve çoğaltılamaz. Bilimsel etik kurallarına uygun olmayan alıntı yapılamaz. Dergide yayımlanan makalelerin fikri sorumluluğu yazarlara aittir.

# Editörden

## Sayın okurlarımız

Maliye Araştırmaları Dergisi(MAD), Politik, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Merkezi tarafından 2015 yılından bu yana tarafsız ve ilkeli yayın anlayışı ile Haziran ve Aralık ayları olmak üzere yılda iki kez yayınlanan hakemli uluslararası bir dergidir.

MAD yapılacak araştırma ve bilimsel çalışmaların bilim çevreleri, piyasa ve ilgilenenlerce paylaşılmasını, müzakere edilmesini ve değerlendirilmesini sağlamaya yardımcı olmayı amaçlamaktadır. MAD ekibi olarak amacımız ulusal ve uluslararası düzeyde bilimsel makaleler yayınlanmasını sağlamaktır. MAD olarak her yıl yayın politikamız doğrultusunda yeni adımlar atıyoruz. Geçtiğimiz yıl dergimizi Open Journal System platformundan Dergipark platformuna taşıdık. Ayrıca çok kısa bir süre içerisinde alanda önde gelen indekslerde indekslenmeye başlayacağımızı da ifade etmekten mutluluk duyuyoruz. Dergimizin bu sayıya yayınlanmak üzere gelen çalışmalardan, titiz bir hakemlik süreci sonucunda 3 çalışma akademik olarak yayına yeterli bulunmuştur.

alışmasrete özveriyle gayret eden dergi ekibimize, ön inceleme aşamasında desteğini esirgemeyen hocalarımıza ve kendilerine gönderilen makaleleri hiçbir karşılık beklemeden en ince ayrıntısına kadar okuyup değerlendirmek suretiyle dergimize destek olan hakemlerimize çok teşekkür ederiz.

**Prof. Dr. Temel GÜRDAL**

# YAZIM KURALLARI

## Başlık

1. Gönderilen bütün makalelerin başında, Türkçe başlık olmalıdır.
2. Başlıklarda her kelimenin ilk harfi büyük olmalıdır.
3. Karakter boyutu 14 punto olmalıdır.

## Özet

1. Özet kısımları 150-250 kelimeyi aşmamalıdır.
2. Özetlerde; amaç, yöntem, bulgular ve sonuç bilgilerinin yer almasına özen gösterilmelidir.
3. Özetlerde mümkünse kısaltma kullanılmamalıdır.
4. Karakter boyutu 10 punto olmalıdır.

## Anahtar Kelimeler

1. Özet kısımlarının altında anahtar kelimeler yazılmalıdır.
2. Her kelimenin ilk harfi büyük olmalıdır.
3. Karakter boyutu 10 punto olmalıdır.

## Abstract

1. Özet kısımları 150-250 kelimeyi aşmamalıdır.
2. Özetlerde; amaç, yöntem, bulgular ve sonuç bilgilerinin yer almasına özen gösterilmelidir.
3. Özetlerde mümkünse kısaltma kullanılmamalıdır.
4. Karakter boyutu 10 punto olmalıdır.

## Key Words

1. İngilizce Özetin altına İngilizce anahtar kelimeler yazılmalıdır.
2. Karakter boyutu 10 punto olmalıdır.

## JEL Classification Codes

1. Gönderilen makalelerde JEL (JOURNAL of ECONOMIC LITERATURE) sınıflaması yapılmalıdır
2. Sınıflama yapabilmek için [http://www.aeaweb.org/journal/jel\\_class\\_system.php](http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.php) adresinden yararlanılabilir.

# YAZIM KURALLARI

## GİRİŞ

1. Giriş kısmında çalışmanın amacı, kullanılan yöntem, çalışmanın literatüre yapacağı katkı ve çalışmanın kapsamı belirtilmelidir.

## Dipnot

1. Gerektiği takdirde dipnotlarla açıklamalar yapılabilir.
2. Dipnot karakter boyutu 10 punto olmalıdır.

## Başlıklar

1. Giriş, Sonuç ve Kaynakça başlıkları hariç olmak üzere, bölüm ve alt bölümler numaralandırılır, her numaradan sonra ilgili bölüm ve alt bölümlerin başlığı yazılır.
2. Başlıklar koyu yazılmalıdır.
3. Tüm başlıklar kalın (bold), iki yana yaslı (girintisiz) ve yalnızca kelimelerin ilk harfleri büyük olacak şekilde yazılmalıdır.
4. Bölümler sırasıyla (1., 2., 3., ...) şeklinde numaralanır, alt bölümler ve onların altındaki diğer alt bölümler;
  - 1.
  - 1.1.
  - 1.1.1.gibi birden çok haneli olarak numaralandırılmalıdır.

## Yazı Türü

1. Gönderilen yazılar 1.15 satır aralıklı, tablo ve şekillerle birlikte en çok 35 sayfa olmalıdır.
2. Yazı 12 puntoda Times New Roman ve Türkçe font kullanılarak hazırlanmalıdır.
3. Yazılar iki yana yaslı olmalıdır

## Tablolar

1. Kaynak ibaresi koyu harfle yazılmalıdır.
2. Yazı 11 puntoda Times New Roman ve Türkçe font kullanılarak hazırlanmalıdır.
3. Yazılar iki yana yaslı olmalıdır
4. Kaynaklar tablo ve şekillerin altına yazılmalıdır.
5. Karakter boyutu 10 punto olmalıdır

# YAZIM KURALLARI

## Denklemler

1. Denklemlere verilecek sıra numarası parantez içinde sayfanın sağıında yer almalıdır.
2. Matematiksel ve istatistiksel simgeler Microsoft Office denklem düzenleyicisi ya da benzer bir denklem düzenleyicisi ile hazırlanmalıdır.

## Şekiller ve Grafikler

1. Şekillere ve Grafiklere başlık ve numara verilmelidir.
2. Başlıklar şekillerin ve grafiklerin altında yer almalıdır ve metne ortalanmalıdır.
3. Grafiklerin bilgisayar yazılım programı çıktısı olmamaları , çizim veya çizim resim halinde ve marj ayarlarını aşmayacak şekilde düzenlenmiş olmaları gerekmektedir.

## Kaynakça

1. Kaynakça Yeni Bir sayfadan başlatılmalıdır.
2. Kaynakçada paragraf yapısı "asılı" şeklinde seçilmelidir.
3. Kaynakça kısmında aynı yazarın çok sayıda kaynağı varsa, kaynaklar eskiden yeni tarihe doğru sıralanarak yazılmalıdır.
4. Kaynakça yazar soyadlarına göre alfabetik olarak düzenlenmelidir.
5. Kaynakçada sadece makalede kullanılan eserler yer almalıdır.
6. Metinde yer almayan kaynaklar kaynakçaya konulmamalıdır.
7. Kaynakça belirtilen örneklere uygun olarak hazırlanmalıdır.

## Paragraf Yapısı

1. Paragraflar iki yana yaslı olarak hizalanmalıdır.
2. Sağ ve spl girintiler 0 (sıfır) cm ve asılı 1,25 cm olmalıdır.
3. Aralıklar önce ve sonra 6 nk, satır aralı tek olmalıdır.

## Sayfa Yapısı

1. Kenar boşlukları tüm yönlerden 3 cm olmalıdır.
2. Cilt payı soldan verilmelidir.

•Makaleler, A4 kâğıdı boyutunda ve MS Word programında dergipark üzerinden gönderilir. Ana metin, Times New Roman yazı tipi kullanılarak hazırlanmalıdır.

\* Dergide yayımlanması kabul edilen ve yayımlanan yazıların, yazılı ve elektronik ortamda tüm yayın hakları Maliye Araştırmaları Dergisine aittir.

\* Makale sunum ve değerlendirme süreçlerine ilişkin tüm iletişim e-mail sistemi ile gerçekleştirilir. Telefonla bilgi verilmez.



# AUTHOR GUIDELINES

## Title

1. All submitted articles must have a Turkish title at the beginning.
2. The first letter of each word should be capitalized in the titles.
3. The character size should be 14 points.

## Summary

1. Abstracts should not exceed 150-250 words.
2. In the abstracts; Care should be taken to include purpose, method, findings and results information.
3. Abbreviations should not be used in abstracts, if possible.
4. The character size should be 10 points.

## Keywords

1. Keywords should be written under the abstracts.
2. The first letter of each word should be capitalized.
3. The character size must be 10 points.

## Abstract

1. Abstracts should not exceed 150-250 words.
2. In the abstracts; Care should be taken to include purpose, method, findings and results information.
3. Abbreviations should not be used in abstracts, if possible.
4. The character size should be 10 points.

## Key Words

1. English keywords should be written under the English Abstract.
2. The character size should be 10 points.

## JEL Classification Codes

1. Submitted articles should be classified as JEL (JOURNAL of ECONOMIC LITERATURE)
2. The address [http://www.aeaweb.org/journal/jel\\_class\\_system.php](http://www.aeaweb.org/journal/jel_class_system.php) can be used for classification.

# AUTHOR GUIDELINES

## introduction

1. In the introduction part, the purpose of the study, the method used, the contribution of the study to the literature and the scope of the study should be stated.

## Footnote

1. If necessary, explanations can be made with footnotes.
2. Footnote character size should be 10 points.

## Titles

1. Except for the Introduction, Conclusion and Bibliography titles, the chapters and sub-sections are numbered.
2. Headings should be written in bold.
3. All headings should be written in bold, justified (without indentation) and only the first letter of the words should be capitalized.
4. Chapters should be numbered respectively (1st, 2nd, 3rd, ...), subsections and other subsections below them;  
one.  
1.1.  
1.1.1.  
should be numbered as multiple digits.

## Font Type

1. Manuscripts should be 1 line-spaced, with tables and figures, and a maximum of 35 pages.
2. The manuscript should be prepared using 12 point Times New Roman and Turkish font.
3. Manuscripts should be justified

## Tables

1. Reference should be written in bold.
2. The manuscript should be prepared using 11 point Times New Roman and Turkish font.
3. Manuscripts should be justified
4. References should be written below the tables and figures.
5. Character size must be 10 points

## Equations

1. The sequence number to be given to the equations should be placed in parentheses on the right of the page.

# AUTHOR GUIDELINES

2. Mathematical and statistical symbols should be prepared with the Microsoft Office equation editor or a similar equation editor.

## Shapes and Graphics

1. Figures and Graphics should be titled and numbered.
2. Headings should be placed below figures and graphics and should be centered in the text.
3. The graphics must not be the output of a computer software program, they must be in the form of drawings or drawings and must not exceed the margin settings.

## References

1. Bibliography should start from a New Page.
2. In the bibliography, the paragraph structure should be chosen as "hanging".
3. If there are many references by the same author in the bibliography, the sources should be listed in order from oldest to newest.
4. The bibliography should be arranged alphabetically according to the surnames of the authors.
5. Only the works used in the article should be included in the bibliography.
6. References not included in the text should not be included in the bibliography.
7. The bibliography should be prepared in accordance with the examples specified.

## Paragraph Structure

1. Paragraphs should be justified.
2. Right and spl indents should be 0 (zero) cm and hanging 1,25 cm.
3. Spacing should be 6 pt before and after, single line spacing.

## Page structure

1. Margins should be 3 cm from all directions.
2. The gutter should be given from the left.

• Articles are sent in A4 paper size and in MS Word program through Dergipark. The main text should be prepared using Times New Roman font.

\* All publication rights of the articles accepted and published in the journal, in written and electronic media, belong to the Journal of Finance Studies.

\* All communication regarding the article submission and evaluation processes is carried out via the e-mail system. No information is given over the phone.

# ETİK İLKELER ve YAYIN POLİTİKASI

Dergimiz 2015 yılında yayın hayatına başlamıştır.

Değerli araştırmacılarımız, dergimize makale göndermeden önce, makale yazım kılavuzumuzu mutlaka okuyunuz.

Dergimiz 2015 - 2020 dönemlerinde yılda üç sayı olacak şekilde yayın politikası geliştirmiştir. 2021 yılından itibaren yılda iki sayı çıkartılacaktır.

Dergimizin yayın dili Türkçe ve İngilizce'dir. Dergimizde yayınlanan tüm eserlerin sorumluluğu yazarlarımıza aittir.

# ETHICAL PRINCIPLES AND PUBLICATION POLICY

Our journal started its publication life in 2015.

Dear researchers, before submitting an article to our journal, please read our article writing guide.

Our journal has developed a publication policy for three issues per year in the 2015 - 2020 periods. From 2021 onwards, two issues will be issued annually.

The literary language of our journal is Turkish and English. The responsibility of all works published in our journal belongs to our authors.

## KESİN HESAP KANUNU ve TAMAMLAYICI ÖDENEK ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

An Assessment on Final Account Law And Supplementary Allowance

## Atıf / Citation

Karan, S. & Beşel, F. (2024). Kesin Hesap Kanunu ve Tamamlayıcı Ödenek Üzerine Bir Değerlendirme. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 10(1), 1-20.

## Seda KARAN

Yüksek Lisans Öğrencisi  
Sakarya Üniversitesi  
Sosyal Bilimler Enstitüsü  
Maliye ABD,  
Mali Hukuk Bilim Dalı  
Sakarya/Türkiye  
seda.karan1@ogr.sakarya.edu.tr  
Orcid ID: 0000-0001-6961-2310

## Furkan BEŞEL

Doç. Dr.  
Sakarya Üniversitesi  
Siyasal Bilimler Fakültesi  
Maliye Bölümü  
Sakarya/Türkiye  
fbesel@sakarya.edu.tr  
Orcid ID: 0000-0002-5930-9200

## Araştırma &amp; Yayın Etiği

Bu makale en az iki hakem tarafından incelenmiş, iThenticate yazılımı ile taranmış, araştırma yayın ve etiğine aykırılık edilmemiştir.

## Research &amp; Publication Ethics

This article was reviewed by at least two referees, a similarity report was obtained using iThenticate, and compliance with research/publication ethics was confirmed.

## Copyright ©

Politik Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar  
Merkezi, Sakarya/TÜRKİYE

Center for Political, Economic and Social  
Research, Sakarya/TURKEY

## Makale Bilgisi

**Makale Türü:** Araştırma Makalesi  
**Article Type:** Research Article  
**Geliş Tarihi:** 08.12.2023  
**Kabul Tarihi:** 21.02.2024  
**Yayın Tarihi:** 02.08.2024

## CC BY-NC 4.0

Bu makale Creative Commons Attribution-NonCommercial License altında lisanslanmıştır.

This paper is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial License

# Kesin Hesap Kanunu ve Tamamlayıcı Ödenek Üzerine Bir Değerlendirme

## Özet

Tamamlayıcı ödenek, uzun bir süredir her yıl başvuru alan bir tür ödenek üstü harcama uygulamasıdır. Mali sistem içinde düzenlenip uygulama sonucunda ortaya çıkmıştır. Kamu mali yönetimimize getirilen etkili değişiklikler kapsamında 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu tamamen kaldırılıp dünyadaki gelişmelerin örnek alınarak hazırlanması, uluslararası standartlara uygun bir şekilde kamu mali yönetimini hedeflemiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte hesap verebilirlik, mali saydamlık, elde edilen kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması hedeflenmiştir. Tüm bu olumlu gelişmelerin ışığında 1982 Anayasası'nın ilk halinde bütçe konusu yasama ve yürütme organı arasında anayasal açıdan bir sınır niteliği taşımaktaydı. 2017 yılındaki Anayasa değişikliğiyle birlikte bu sınır büyük oranda yasama organının elinden alınarak yürütme organının lehine sonuçlanmıştır. Çalışmada kesin hesap kanunu ve tamamlayıcı ödenek kavramlarının Anayasa ile olan ilişkisine ve tarihsel süreçte ne gibi dönüşümlere uğrayarak günümüze ulaştığı konuları değerlendirildikten sonra çalışmanın ana unsuru olan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun içinde tamamlayıcı ödenek var mı sorusunun cevabını arayarak, anayasal açıdan tamamlayıcı ödeneğin değerlendirmesini yapmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Kesin Hesap Kanunu, Tamamlayıcı Ödenek, Bütçe Hakkı

**Jel Sınıflandırması:** H61, H61, H60

## Abstract

Supplementary appropriation is a type of over-appropriation spending practice that has been used every year for a long time. It emerged as a result of regulation and implementation within the financial system. Within the scope of the effective changes brought to our public financial management, the General Accounting Law No. 1050, which came into force in 1927, was completely abolished and prepared by taking the developments in the world as an example, aiming at public financial management in accordance with international standards. With the entry into force of the Public Financial Management and Control Law No. 5018, accountability, financial transparency, and effective and efficient use of the obtained resources are aimed. In the light of all these positive developments, in the first version of the 1982 Constitution, the budget issue was a constitutional boundary between the legislative and executive branches. With the 2017 Constitutional amendment, this limit was largely removed from the hands of the legislative body and ended in favor of the executive body. In the study, after evaluating the relationship between the concepts of final accounting law and complementary appropriations with the Constitution and what kind of transformations they have undergone in the historical process and reached today, we searched for the answer to the question of whether there is a complementary appropriation in the Public Financial Management and Control Law No. 5018, which is the main element of the study, and examined whether the complementary appropriations can be considered constitutionally. is to make an evaluation.

**Keywords:** Final Account Law, Supplementary Allowance, Right to Budget

**Jel Classification:** H61, H61, H60

## Giriş

Dünyada yaşanmakta olan değişimlerle birlikte 1980'den sonra devletin küçültülmesine yönelik uygulanan politikalar, siyasi istikrarsızlıklar, ekonomik krizler, sanayileşme faaliyetlerinin reforma uğraması, kamu hizmetlerinin kaliteli ve verimli bir şekilde sunulması gibi hususlar ciddi bir değişim arayışını gerekli kılmıştır. Kalite kavramı, idareciler ve yöneticiler de dahil insanların kalitesi, sistem kalitesi, hedeflerin kalitesi vb. gibi birçok unsuru bünyesinde barındırmaktadır. Bunlardan herhangi birinin zedelenmesi diğerlerinin iş göremez hale gelmesine neden olmaktadır. Türkiye'de kamu sektöründe kaliteyi etkileyen faktörlerin başında; 1980'li yılların başından itibaren yapılan gereksiz harcamalar, makroekonomik açıdan yükselen kırılğanlıklar, siyasi ortamda istenilen dengenin sağlanamaması ve halkın bu durumdan hoşnut olmaması gibi unsurlar sıralanabilir. Bu kavramlar kamu mali yönetimi alanında birtakım değişiklikleri beraberinde getirmiştir. Diğer yandan, bütçe ve kalkınma planları arasındaki zıtlık, mali işlemlerin bazılarının bütçede yer almaması, 1050 sayılı Kanun'un istenilen ihtiyaçları karşılayamaması, devlet bütçesindeki sorunlar, denetimdeki dengesizliklerin bir arada olması, sistemin başlıca eksiklikleri olarak ortaya çıkmaktadır (Kanca, 2017:494-495).

Bütçe, devletin gelirlerini önceden tahmin ederek, yürütme erkine, devletin üstlendiği hizmetlerin yerine getirilmesi için harcama hususunda izin veren kanundur. Parlamento, gelir tahmini ya da harcama konusunda yürütmeye izin vermekle kalmayarak, bütçe kanununda önceden belirlenen sürenin dolmasından sonra da bütçenin yerine getirilip getirilmediğini denetler. Bu denetlemeye yardımcı olan çeşitli olanakların yanında, bütçe dönemi sonunda, bütçe gerçekteşmelerinin incelenerek denetlendiği ve bu denetim sonucunun bir karara bağlanması kesin hesap kanunu aracılığıyla mümkün olmaktadır (Kara, 2007:2).

Kesin hesaplar hükümetlerin geçmiş yıllarda uyguladığı bütçe faaliyetlerini göstermektedir. Gelecek yıl tahmin içerirken, kesin hesap gerçekteşen bir uygulamadır. Bu durum yasamanın yürütmeyi denetlemesi ve denetimler sonucunda kesin hesabın onaylanması, yani hükümetlerin geçmiş yıllarda yapmış olduğu uygulamaları onayladığı anlamını taşımaktadır. Bu bağlamda kesin hesaplar üzerinde yapılan denetimler, önceden gerçekteşmiş olan uygulamaların daha ayrıntılı denetlenebilmesi konusunda oldukça önemlidir (Dumlupınar, 2019:171).

Modern çağın demokratik aracı olan bütçe hakkı, kamu kaynaklarının hukuka uygun şekilde kullanılması ve siyasi istikrarın korunması açısından büyük öneme sahiptir. Yasama organının mali kaynaklara katılması ve gerektiğinde gelir, harcama, borçlanmaya ilişkin ret hakkının olması, yürütme organının politik kaygılarını bir kenara bırakarak vatandaşın tercihlerine en uygun politikayı hayata geçirmesi arasında bir köprü oluşturmaktadır (Avcı, 2015:78).

Çalışma, kamu maliyesi açısından önem arz eden kesin hesap kanunu ve tamamlayıcı ödenek kavramlarının bütçe hakkına, bütçe sürecine ve süreçten sonraki etkiye ilişkin bir kısım anayasal ilkeler çerçevesinde değerlendirilmesini içermektedir. Çalışmada 5018

sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun içerisinde tamamlayıcı ödenek var mı sorusuna yanıt aranacaktır. Soruya cevap verebilmek adına öncelikle bütçenin Anayasa'yla olan ilişkisi, kesin hesap kanunu ve tamamlayıcı ödenek kavramlarının ne olduğu, tarihsel süreçte nasıl değişime uğradığı, bütçeye ne tür katkılar sunduğu açıklandıktan sonra sorunun cevabının ne şekilde verilmesi gerektiği de şekillenecektir.

## 1. Bütçe Hakkı ve Anayasa İlişkisi

Bütçe hakkının gelişimi üç aşamada incelenebilir: Vergi alma, harcama yapma ve yıllık bütçeyi onama hakkı. Bütçe hakkı hususunda öncelikle vergilerin parlamento ve genel meclisler tarafından onanması hakkı elde edilmiştir. İngiltere'de "Common Council", Fransa'da "Etats Generaux" isimlerini taşıyan genel meclislerin onayı olmadan vergi alınmaması, İngiltere'de 1215 tarihli Magna Carta'nın Kral tarafından kabulü ile kesinlik kazanmıştır. Fakat bu hakkın kesin olarak elde edilmesi 1688 tarihli Bill of Rights isimli Kanun'dan sonra gerçekleşmiştir. Fransa'da bu hak 1789 İhtilali'nden sonra elde edilmiştir (Bağlı, 2012:47). Bütçe hakkının, halkın temsilcilerine ait olduğu düşüncesi elde edilen haklarla birlikte Anayasal bir statüye kavuşmuştur. Bütçe hakkının hükümdarlardan halka geçiş aşaması demokrasi ve parlamenter sistemin gelişmesi konusunda önemli bir unsurdur (Çakır, 2023:105).

Batı ülkeleri içinde tarihi yeni olan fakat gelişme aşamasında öne çıkan bir diğer ülke Amerika Birleşik Devletleri'dir. Amerika kıtasının keşfiyle beraber siyasi, mali ve ekonomik yapı kıtaya gelen göçmenlerin etkisiyle Avrupa'dakine benzer özellikler göstermiştir. Ancak daha sonra ABD, ekonomik ve siyasi sitemlerini geliştirerek sahada yeni bir uygarlığın öncüsü olmuştur (Tüğen, 1999:8; Aktaran, Çataloluk, 2008:90). Bu öncülüğe ulaşabilmek için İngiltere'nin uyguladığı vergilere karşı Amerikan Bağımsızlık Savaşı başlatılmıştır. 1783'te yapılan barış antlaşmasıyla beraber Amerika'ya bağımsızlık hakkı tanınırken, vergi ve bütçe hakkı Amerika halkının temsilcilerine geçmiştir. Amerika Anayasası'nın 1.maddesinin 8.bendinde "Her çeşit vergi, resim, harç ve benzeri mükellefiyetler koymak, borçlanma kararı vermek, Kongrenin yetkileri arasındadır." ifadesi yer alırken, aynı maddenin 9.bendinde "Kanun gerekli tahsisi yapmadıkça, Hazine hesabına harcama yapılamaz. Toplumun ait paraların gelir ve gider durumunu gösteren düzenli hesaplar, zaman zaman yayınlanacaktır." ifadeleri yer almaktadır. İlk olarak bütçe konusunda karar Kongre'den alınıp yürütme organının eline geçmiştir. Buna karşın 1802 ve 1865 yılları arasında Kongre'nin bütçenin hazırlık sürecindeki etkisi devamlılık göstermiştir (Bağlı, 2012:62).

Toplumun, iktidarların sınırlandırılmasına yönelik isteğinin ilk aşaması vergilendirme alanında ortaya çıkan bütçe hakkının benimsenmesidir. Bu istek doğrultusunda parlamentonun temelleri atılmaya başlanmıştır. Çünkü toplum, vergilendirme ve bunların tahsilatı, denetim ve karar alma mekanizması ile vergilerin harcanması gereken yerlerin sorumluluğunu parlamentoya bırakmıştır. Bununla birlikte vergilendirmede parlamentonun önemli yetkiye sahip olması, kamu ihtiyaçlarının belirlenerek harcamalarına yetki vermesi, bütçenin onaylanarak denetlenmesi ve bütçe işlemlerinin



yürütme organı üzerindeki kontrolünü de sağlamıştır (Feyzioğlu, 1976:7; Aktaran, Narter, 2012:36).

Demokrasi kavramı ve bütçe hakkının birbirleriyle olan bağlantısından da bahsetmek gerekir. Günümüz demokrasi anlayışında seçmenler, seçimler vasıtasıyla hizmet göreceği alanı oluşturarak, bu hizmeti kendilerine sunacak olan makamları belirleyip onay vermesini sağlamaktadır. Demokrasinin hakim olduğu bir alanda bütçe hakkı; kamu gelirinin nasıl elde edileceği ve kaynağının nasıl sağlandığı, harcanacak yerin bilinmesi, bütçeyi oluşturacak makamların seçimle iş başına gelmesine imkan sağlayarak seçmeni de sürece dahil etmektedir (Çağan, 1980:130-131). Bütçe hakkının devriyle birlikte bu hak yasama organınca kullanılmaktadır. Bu nedenle temsili demokrasilerde bütçe hakkı yasama organına aittir (Pehlivan, 2011:204). Temsili demokrasiler açısından bütçe hakkı, meclis onayı olmadan hükümetin harcama yapamaması ve gelir toplayamamasıdır. Bir başka ifadeyle yasama organı olan parlamentonun kamu maliyesi üzerinde değişmeyen güç olmasıdır (Bağlı, 2014:34).

Vergilendirme yetkisiyle devletin doğrudan mülkiyet haklarına müdahalede bulunması, bireylerin temel hak ve özgürlüklerine karşı müdahaleyi de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle hukuk devletinin bazı temel şartlarının gerçekleşmesi, devletin vergilendirme yetkisini kullanacağı alanda da etkisini göstermelidir. Bu şartlardan en önemlileri hiç şüphesiz bütçe ve vergilerin kanuniliği ilkesinin Anayasaya uygunluğu açısından denetlenmesine imkan sağlanmasıdır. İdarenin her türlü işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması, yasamanın yürütmeye karşı devrettiği yetkisinin sınırlarının önceden bilinmesi, devletin mali sorumluluğu ve kazanılmış haklara saygı, hukuki güvenlik ve vergi kanunlarının geriye yürümezliği ilkeleriyle beraber bütçenin uygulanmasının yasamanın kabulüyle hukuki bir belge halini almasıdır. Bu ilkelerin kabul edilmesi, bütçe hakkının Anayasal açıdan korunmasını da beraberinde getirir (Tekbaş, 2010:124-128; Kumrulu, 1979: 153).

Bütçe hakkının gelişiminde rolü olan önemli aşamalardan biri de özellikle 20.yy'ın sonlarına doğru bilgi teknolojisinin gelişme göstermesi, toplumun seçmiş olduğu temsilcilerini sorgulamaya başlamasıyla etkin bir hal almıştır. Toplumun bilgi edinme hakkı, hesap verme ve mali saydamlık kavramlarını ön plana çıkarmıştır. Yeni bir bütçe anlayışı ve bütçe hakkının hesap verme sorumluluğu açısından güçlendirilmesi, kamu kaynaklarının daha etkin ve verimli bir şekilde kullanımı, buna yönelik denetimlerin sıkladıştırılması yaklaşımını geliştirmiştir. Teknolojinin ilerleyerek daha yaygın bir hale gelmesi, toplumun, hükümetin uyguladığı politikalar ve yaşanmakta olan bütçe süreçleriyle daha yakından ilgilenmesinin yolunu açmıştır. (Narter, 2012:44).

Kesin hesap kanun tasarıları ve gelecek yıl bütçesi mecliste aynı zamanda görüşüldüğünden kesin hesap tasarısı gereken ilgiyi görmemektedir. Bununla birlikte harcama sonrası yapılan denetim etkin olmamakta ve bütçe hakkının kullanımını olumsuz etkilemektedir. Meclisin daha etkin ve verimli bir denetim yapabilmesi için performans

denetim raporlarına ve kesin hesap kanun tasarısına ayırdığı süreyi arttırması gerekmektedir (Güneş, 2022:106).

## 2. Kesin Hesap Kanununun Teorik Çerçeve Değerlendirilmesi

### 2.1. Kesin Hesap Kanunu

Anayasa'nın 161. Maddesi'nde Kesin Hesap Kanunu aşağıdaki gibi düzenlenmiştir;

“Merkezî yönetim kesin hesap kanunu teklifi, ilgili olduğu malî yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Meclise sunar. Kesin hesap kanunu teklifi ve genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve hesap yargılamasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez. Kesin hesap kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifiyle birlikte görüşülür ve karara bağlanır.”

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 42. maddesinde Kesin Hesap Kanunu aşağıdaki gibi düzenlenmiştir;

“Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezî yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.

Kesin hesap kanunu teklifi, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, merkezî yönetim bütçe kanununun şekline uygun olarak Hazine ve Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu teklif, bir yıllık uygulama sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren değerlendirmeleri içeren gerekçesiyle birlikte izleyen malî yılın haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur ve bir örneği Sayıştaya gönderilir.

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri bütçelerinin kesin hesabının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar Hazine ve Maliye Bakanlığınca belirlenir.

İdarelerin faaliyet raporları, genel faaliyet raporu, dış denetim genel değerlendirme raporu ve kesin hesap kanunu teklifi ile merkezî yönetim bütçe kanunu teklifi birlikte görüşülür. Ancak, bu raporlar ile genel uygunluk bildirimini Türkiye Büyük Millet Meclisi komisyonlarında öncelikle görüşülür.

Mahallî idare bütçeleri ile sosyal güvenlik kurumları bütçelerinin uygulama sonuçlarının kesin hesaba bağlanması, ilgili kanunlarındaki hükümlere göre yapılır.”

Anayasa ve 5018 sayılı Kanun'da ifade edildiği üzere kesin hesaplar bir dönem içindeki mali bilgilerin raporlanmasıdır. Kesin hesap kanunu ise, ilgili yıla ait bütçenin o yılın hesap döneminde elde etmiş olduğu gelirlerle, ilgili yılın ödemelerinin gerçekleşmiş tutarını gösteren bir kanundur (Kara, 2007:137).

Kesin hesap kanunu esasında yasamanın yürütmeye verdiği yetkilerin sonucunu denetlediği bir belgedir. Kesin hesapların denetimi sürecinde mevcut hükümetin yapmış olduğu bütün işlemler görüşülerek, etkin ve verimli bir biçimde yapıp yapılmadığı hakkında görüş bildirilmektedir (Kara, 2021:63).

Türkiye’de kesin hesap kanununun etkin ve verimli bir biçimde uygulanıp uygulanmadığı hususu sıklıkla tartışma konusu olup çeşitli öneriler getirilmiştir. Bu durum bütçe yönetimi açısından olumsuzluk oluşturmasının yanında, yürütmenin sürekli tamamlayıcı ödeneğe başvurmasına sebep olmaktadır. Bu nedenle kesin hesap kanunlarının bütçe kanunlarıyla görüşülmesi yerine, mali yılbaşıyla beraber bir ya da iki aylık süreç içerisinde Meclis’te görüşülerek kanunlaştırılmasının bütçe hakkına güven açısından faydalı olacağı düşünölmektedir. Bu konuyla ilgili çeşitli çözüm önerileri sunulmaktadır. İlk çözüm önerisi, Sayıştay’ın Plan ve Bütçe Komisyonu’nda denetim raporlarının detaylıca görüşölmediği, sunulan öneri gerçekleştirilirse Kesin Hesap Kanunu ve Sayıştay raporlarının daha geniş bir sürede inceleneceğidir. Bir başka görüş, kesin hesap komisyonu ile plan ve bütçe komisyonunun ayrı çatı altında teşkilatlanarak Meclis’e teknik destek konusunda ayrı bütçe biriminin kurulmasıdır. Diğer bir görüş ise, bütçenin denetimi konusunda kesin hesap kanununu gereksiz görerek, İngiltere’deki gibi uzman kuruluşların raporları üzerinden denetlenmesidir. Farklı bir görüş ise, bütçenin Meclis tarafından yapılan “ardıl” denetiminin muhalefet parti üyelerinin çoğunlukta bulunduğu komisyon tarafından yerine getirilmesidir. Bununla birlikte bütçe konusunda eksik noktaların bulunduğu ve çeşitli çözüm önerileri getirildiği görölmektedir (Durdu, 2020:56).

## 2.2. Geçmişten Günümüze Anayasalarda Kesin Hesap Kanunu

Tanzimat’a kadar devlet hazinesinin bütçedeki gelir ve giderlerini gösteren muhtasar kayıtlar gerçek bir belge niteliğinde olmayıp, o yıl fiilen devlet hazinesinden gelir ve gider olarak çıkan tutarların muhasebe defterlerinden çıkarılarak, bunların özet haline getirildiği bir kanun niteliği taşımaktaydı. 1874 Nizamnamesi ile kesin hesap başta olmak üzere yeni kurallar getirilmiştir. Bu kurallarla birlikte kesin hesap yeniden düzenlenmiştir. Buna göre yapılan harcamalar maliye dairesine bildirilecek, kesin hesabın şekli yılbaşından önce sisteme uygun olacak, farklılık olması halinde gerekçesiyle açıklanacaktır (Çiçek ve Dikmen: 2015:88-89)

Fakat bu dönemde artan savaş harcamalarının bütçeyi düzenli bir sistem haline getirmekten ziyade, padişaha hesap verme sorumluluğu durumuna sokmuştur. Bu durum meclis denetiminin ne kadar zayıf olduğunu göstermektedir. 1876 Anayasası ile yeniden düzenlenerek işleme alınan kesin hesap kanununun dört yıl gibi bir zamandan sonra meclise sunulması, devlet gelirlerinin toplanması ve memurların işlemlerinin denetlenmesi için Divan-ı Muhasebat (Sayıştay) kurulmasına karar verilmiştir. Fakat toplanan parlamentonun ömrü çok kısa olmuş ve 1877 bütçesini kabul ettikten sonra denetim yapamadan dağılmıştır. 1924 Anayasası, “*vergilerin ancak kanunla salınacağı ve alınacağı*” hükmü ile vergilerin kanuniliği, “*Bütçe Kanunu’nun geçerliliği bir yıldır.*”

Ve “Her yılın Kesin Hesap Kanunu Tasarısı, o yılın sonundan başlayarak en geç iki yıl içinde TBMM’ye sunulur.” hükmüyle düzenlenerek bütçe giderleri ve kesin hesap denetimiyle modern esaslar benimsenmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010:204-205).

1924 Anayasası’nın 98.maddesinde “Kesin hesap kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirle gene o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri Bütçe Kanunu ile tam karşılıklı olacaktır.” kesin hesabın tanımı yapılmıştır. 99.maddesinde ise “Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonundan başlayarak en geç ikinci yıl Kasım ayı başına kadar Büyük Millet Meclisine sunulur.” ifadeleriyle kesin hesabın meclise hangi ayda sunulacağına dair bilgiler açıkça ifade edilmektedir. 100 ve 101. maddelerde ise “Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini ilişkin olduğu kesin hesap kanununun maliyece Büyük Millet Meclisine verilmesi tarihinden başlayarak en geç altı ay içinde Meclise sunar.” ifadeleriyle devletin gelir ve giderlerini düzenlemesi açısından Sayıştay’ın kurulacağı hükmü yer almaktadır.

1924 Anayasası’nda yer alan ilgili maddeler bütçe hakkını net olarak ifade etmektedir. Vergilerin ancak kanunla konulması gerektiği, giderlerin tespit edilerek devlete ait mallardan en ufak bir dilimin dahi harcanmasında söz hakkının TBMM’ye tanınması ve bu yetkinin her dönemde yeniden kullanılmasının gerekliliği belirtilmiştir. 1924 Anayasası’nda sadece hükümet tarafından sunulmakta olan bütçenin onaylanması yetkisinin Meclis’e tanınması ile yetinilmeyerek, onay alan bütçenin nasıl yürütülüp uygulanacağını gösteren kesin hesabın, belirli süre zarfında Meclis’e sunulma zorunluluğu getirilmiştir. Bununla birlikte, bütçenin onama yetkisini millet adına kullanan TBMM’ye, bütçenin nasıl uygulandığının denetlenmesi ve incelenmesi imkanını sağlamıştır (Kara, 2007:33).

Kesin hesap kanunuyla ilgili düzenleme 1961 Anayasası’nın 128.maddesinde yer almaktadır. İlgili maddeye göre “Kesin hesap kanununun tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.” 1924 Anayasası’nda kesin hesabın sunulması için 17 ay olarak öngörülen süre bir yıla indirilmiştir. İlgili maddede, bütçeye ilişkin verilen izinlerin son denetimiyle ilgili hükümler 1924 Anayasası’na göre daha üstün olduğu tespit edilmiştir (Kara, 2007:40).

1961 Anayasası’nın ilgili maddesinde yer alan “kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise” ifadesiyle beraber Muhasebe-i Umumiye Kanunu ya da başka kanunlarda bu sürenin kısaltılabileceğine işaret edilmiştir. Bu düzenlemeyle beraber amaçlanan, Anayasa’da bütçenin denetimi hususunda süratle ilerleyebilmektir (Kara, 2007:40).

1982 Anayasası’nda, bütçe ve kesin hesabın hazırlanarak denetlenmesi hususunda 1961 Anayasası’nın getirdiği yenilikler aynen kabul edilmiştir (Kara, 2007:57). 1982

Anayasası'nın, 1961 Anayasası'ndaki düzenlemelerine ek olarak, kesin hesap kanun tasarılarının yeni yıl bütçe tasarılarıyla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görülmüştür ve genel kurulda görüşülerek birlikte karara bağlamasını uygun görmüştür. Yapılan değişlikle kesin hesap sonuçlarında gecikme olması engellenmiştir. 1980'den önceki bazı dönemlerde kesin hesap kanun tasarılarının mecliste görüşülmeyle on beş yirmi yıl gibi uzun süreden sonra kanunlaşabilmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010:205).

### 2.3. Kesin Hesap Kanun Süreci

TBMM, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunu ile kullanır. Kanun teklifi, muhasebe kayıtları dikkate alınmak koşuluyla merkezi yönetim kanununun şekline bağlı kalarak Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanır. Kanun teklifi, bir bütçe dönemi sonuçlarını karşılaştırmalı olarak gösteren faaliyetleri ile değerlendirilerek mali yılın haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye sunulur, bir örneği Sayıştay'a gönderilir.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ve Kesin Hesap Kanunu görüşmeleri mecliste aynı anda yapılmaktadır. Kesin hesabın bütçe komisyonunda görüşülme usulü; ilgili bakanın sunumu, söz isteği olan vekillerin soruları ve bakanın bu sorulara cevabı, merkezi yönetim bütçesinin ve kesin hesabın ilk maddelerinin okunması, bütçesi görüşülecek kurumların sunum ve talepleri, yeniden söz talebi olan vekillerin soruları ve ilgili kurum temsilcilerinin cevabı, bu kurumların bütçe ve kesin hesabının onaylanması şeklindedir (Akbeý ve Gök, 2020:288).

Bu iki yapının ayrı ayrı değil de tek bir bütçe çatısı altında olması hakkında çeşitli öneriler gelmiştir. Örneğin, 2015 yılında TBMM'ye kesin hesap komisyonu kurulması hakkındaki kanun teklifi sunulmuştur. Teklifte, TBMM bünyesinde yeni bir komisyon olarak kesin hesap komisyonunun kurulmasını, başkanının muhalefetten seçileceği, üyelerin partilerin milletvekilleri sayılarıyla orantılı olarak uygulanması düzenlenmiştir. Fakat teklif kanunlaşmamıştır (Çam, 2017:2864)

Kesin hesap bütçesi, bütçeden tamamen farklı olarak tamamlanmış bir süreci ifade etmektedir. Önceden tasarlanmış bir faaliyetin ne şekilde kullanılacağını açıklamaktadır (Dumlupınar, 2019:165).

Sayıştay kesin hesabın kanunlaşması aşamasına gelinceye kadar TBMM adına bütün denetimleri gerçekleştirmiş, ilgili uygunsuzlukları tespit ederek gerekli yaptırımları uygulamış olmalıdır. Kesin hesap bütçesinin reddinde, Sayıştay'ın yapmış olduğu denetimler ve uygulamış olduğu cezalar kapsamında bununla ilgili yeni bir kanun düzenlemesine gidilmesine ihtiyaç kalmamıştır. Özetle, Sayıştay ortaya çıkabilecek bütün hukuksal sorunların ve kesin hesabın reddi gibi unsurların yasama organı adına düzeltilmesini sağlamaktadır (Dumlupınar, 2019:165).

Kesin hesap hükümetin başarı ya da başarısızlığını ifade etmektedir. Kabul görmesi halinde yetkilileri temize çıkaran bir görüş niteliğindedir. Bu sebeple kesin hesap kanunu, bütçe hakkının da özünü oluşturmaktadır. Kesin hesabın geriye doğru denetlenen bir

sistem olmasıyla birlikte aslında ileriye yönelik bir yanı da vardır. Bütçeyi onaylama yetkisi elinde olan yasama organı bu sayede geçmiş yıl bütçesinden faydalanarak vermiş oldukları kararların doğru ve yerinde kullanılıp kullanılmadığı bilgisinden faydalanabilmektedir (Dumlupınar, 2019:160).

Kesin hesap kanun süreci mevcut sistemin içerisinde Plan ve Bütçe Komisyonu'nda görüşülerek genel kurula sevk edilmektedir. En az Merkezi Yönetim Bütçe Kanun teklifi kadar önemli olan bu kanun teklifi için Meclis'te bir bütçe kesin hesap komisyonu kurulması, bütçe hakkının denetimi konusunda önemli bir adım olacaktır. Bu komisyonun tıpkı Plan ve Bütçe Komisyonu gibi Anayasal statüde olması gerekmektedir (Mutluer, 2015:142).

Bu sistemin zayıf yönleri komisyonun eksik olması, bilgi akışının sağlıklı olmaması, seçimlerin getirdiği aksaklıklar ve takvimde bu sisteme yönelik uygun bir anın olmaması gibi faktörler sıralanabilir. Bu sisteme getirilebilecek öneriler ise; kesin hesabın görüşülmesi için uygun bir takvim oluşturulmalıdır. MYBK'ndan ayrılarak tamamen ayrı görüşülmesi gerekmektedir. Böylece her iki sisteminde uyguladığı faaliyetler yasama organı tarafından bütçe görüşmelerinde yok gibi görünmeyecektir. Bu sayede sadece yasama ya da iktidar ve muhalefet olarak değil, toplum olarak da bu konuya ilgi artacaktır. Bu koşullar sağlandığı takdirde hesap verilebilirlik ve hukuki güvenlik, kesin hesabın denetimi ile mümkün olabilecektir (Mutluer, 2015:142).

### **3. Tamamlayıcı Ödenek Kavramının Teorik Çerçeve Değerlendirilmesi**

#### **3.1. Tamamlayıcı Ödenek Kavramı**

Tamamlayıcı ödenek, bütçe kanunlarında belirtilen harcama limitlerini aşmanın ya da başka bir ifade ile ödenek üstü harcama yapılması olarak tanımlanmaktadır. Ödenek üstü yapılan harcamanın daha sonra Meclis tarafından onanmasıdır. Diğer bir ifadeyle uygulamadan kaynaklanmakta olup yasal bir dayanağı bulunmamaktadır. (Kara, 2021:62). Bütçenin büyüklüğünde artışa sebep olduğundan yedek ödenek ve ödenek aktarması olarak farklı kolları bulunur. Bu iki ödenek türü bütçenin büyüklüğüne yardımcı olmasından ziyade ödeneklerin dağıtılmasında değişikliklere sebep olmaktadır. Bahsettiğimiz iki ödenek kavramı tamamlayıcı ödenek ile kıyaslandığında, tamamlayıcı ödeneğin bütçe disiplinini daha fazla bozduğu sonucuna varılabilir (Kıral ve Akdemir, 2019:110).

Kesin hesapların içinde gösterilen tamamlayıcı ödeneklerin zorunluluk gibi görüşülmeden yasalaştırılması, kanunlara duyulan güvenin zedelenmesine yol açmaktadır. Kesin hesap onaylandığı an bunun yanında ödenek üstü harcamalar da yürürlüğü girmektedir ve bu harcamaları yapanların hiçbir sorumluluğu yok gibi görünmektedir. Örneğin; 2009, 2010, 2011, 2013, 2015 ve 2017 yıllarında kesin hesap planları için Meclis'te Kanun'un maddeleri görüşülmeyle, doğrudan onaylanıp yürürlüğe girmiştir. Kesin hesapların yeterince incelenmemesi ve Kanun'da yeterli bilgilerin yer almaması, Türkiye'de son yıllarda yüksek boyutlara ulaşan tamamlayıcı ödenek uygulaması, bütçe hakkını da olumsuz etkilemiştir (Akbeý ve Gök, 2020:292).

### **3.2. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu Kapsamında Tamamlayıcı Ödenek**

Kurtuluş Savaşı sonrası Türk bütçelerindeki en önemli gelişme 1050 sayılı Kanun'la sağlanmıştır. Bu Kanun kapsamında genel, özel, katma, özerk, fon bütçeleri ve döner sermayeler için düzenlemeler getirilmiştir. 1924 Anayasası ile tanımlanan vergide adalet ve eşitlik ilkeleri, 1927 yılında yürürlüğe giren 1050 sayılı Muhasebe-i Umumi Kanunu ile bazı esaslara bağlanmıştır. O günün şartları göz önüne alındığında iyi bir şekilde hazırlanan Kanun, bütçe sistemine yeni değişiklikler getirmiştir. Aradan uzun bir zaman geçmesine rağmen 2005 yılına kadar faaliyetlerini sürdürmüş olan bu Kanun, 2005 yılından itibaren kaldırılarak yerini 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu'na bırakmıştır (Kara, 2007:35).

Tamamlayıcı ödenek 1050 sayılı Kanun'da açıkça yer almamaktadır. (Kara, 2021:63). (Çetinkaya, 2003:54), yapmış olduğu çalışmasında tamamlayıcı ödeneği 1050 sayılı Kanun'un 48. maddesine atıfta bulunarak şu şekilde yorumlamıştır: "Ödenek üstü harcama, yasama organı tarafından görüşülüp onanmadan elde edilen bir harcama olup bu harcamaların ne kadar olacağı konusunun önceden tahmin edilmeyen ve bu sonuçların kesin hesap ile alındığını ifade eden bir kavram olmaktadır."

### **3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Tamamlayıcı Ödenek**

5018 sayılı Kanun Türk bütçe sistemine önemli katkılarda bulunmasının yanında, tamamlayıcı ödenek için önemli bir öncüdür. Kanun ile bütçe kapsamının darlığından kaynaklanan sorunlardan kurtulabilmek için Kanun'da gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanun mali disiplinin sağlanmasının yanında dünyadaki değişimlere uyum sağlaması amacıyla hazırlanıp kanunlaşan, Türkiye'nin mali açıdan sıkıntılarını gideren bir reform olarak nitelendirilmektedir (Kanca, 2017:495).

Kanun'un amacı, kalkınma planları ve bu programlar kapsamında yer alan politikalar ve hedefler, elde edilen kamusal kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlık dahil olmak üzere tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilip raporlanması ve düzenlenmesi faaliyetidir.

Türk mali sisteminde normal durumlarda ödenek üstü harcama yapılması mümkün görünmemektedir. 5018 sayılı Kanun ile yalnızca doğal afetler, güvenlik vb. olağandışı durumlar için ödenek üstü harcama izni tanınmıştır. Önceden tahmin edilemeyen durumlar için de Kanun kapsamında yedek ödenek düzenlenmesine karar verilmiştir. Bütün bu düzenlemeler kapsamında ilave bir ödemeye ihtiyaç duyulursa ek bir ödeneğin yapılabileceği konusu ayrıca belirtilmiştir. Kanun'da yer alan ek ödeneklerin içerisinde tamamlayıcı ödenek bulunmamaktadır. Fakat Türkiye'de tamamlayıcı ödeneğe ihtiyaçlar kapsamında başvurmanın yanında, yasamanın onayı alınmadan faaliyette bulunulmaktadır (Kara, 2021:64).

## **4. Anayasal İlkeler Kapsamında Değerlendirme**

### **4.1. Hukuk Devleti ve Hukuki Güvenlik İlkesi**

Hukuk devleti, devletin hukuka uyduğu, kendini hukukla bağlı hissedip kabul ettiği devlettir. Kanunlar, hukuka, hukukun ilkelerine ve Anayasa'ya; diğer düzenlemeler bir üst normlara uygun olmalıdır. İdarenin işlemlerinin hukuka uygun olarak yapılması; düzenlemelerin hukuka uygun denetlenmesi, hukuka aykırılık oluşturan tutumların daima yaptırımının olması gerekmektedir (Karakoç, 2014:1297).

1982 Anayasasının 2.maddesinde Türkiye Cumhuriyeti “...*demokratik, laik ve sosyal bir hukuk devletidir.*” ilkesini benimsemektedir. Anayasanın Vergi Ödevi başlıklı 73. maddesinde hukuk devleti, kişilerin hak ve özgürlük alanına müdahale ettiğinden vergilendirme yetkisinde bir sınır özelliği taşımaktadır (Öncel, Kumrulu, Çağan ve Göker, 2021:45). Anayasa Mahkemesi hukuk devletini aşağıdaki gibi tanımlamıştır (AYM, E: 1985/31, K: 1986/11);

“Hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozmayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.”

Bir ülkede hukuki güvenliğin yer bulabilmesi, devletin kendisinin de kurallara uymasına bağlıdır. Toplumun bağlı kalacağı hukuk kurallarını önceden bilmesi ve buna göre hareket etmesini gerektirir (Çağan, 1980:141). Anayasa Mahkemesi'ne göre hukuki güvenlik ilkesi aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir (AYM, E: 2015/63, K: 2015/106);

“... Kişilerin hukuki güvenliğini sağlamayı amaçlayan hukuki güvenlik ilkesi, hukuk normlarının öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde Devlete güven duyabilmesini, Devletin de yasal düzenlemelerinde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.”

2017 yılında yapılan değişiklikle, 1982 Anayasası'nın, yasamanın yürütme üzerindeki bütçe yetkisi Anayasal bir araç olarak kabul edilmiştir. Fakat, Anayasa değişikliğiyle bütçenin etkisi büyük oranda ortadan kaldırılmıştır. Anayasanın 161. maddesine göre, bütçenin yasama tarafından kabul edilmemesi, yürütmenin önceki yıla ait bütçeyi yeniden değerlendirme oranına göre arttırarak kullanmasına neden olmaktadır. Bu durum yönetimde istikrar açısından önemli olsa da kuvvetler ayrılığı, demokratik devlet ilkesi ve Anayasal devlet açısından eleştiriye açıktır (Güveyi, 2019:1360).

## **5. Bütçe İlkeleri Kapsamında Değerlendirme**

### **5.1. Belirlilik İlkesi**

Belirlilik ilkesi, kişilerin hangi hak ve ödevlere sahip olduğunu bilmesidir ve Kanun'da yapılan düzenlemelerin açık/anlaşılır olmasını gerekli kılar. Kanun, hukuka ulaşmada aracı olan kuralların bilinebilirliği için gereklidir. Hukuk, Kanun'dan önce de sonra da varlığını devam ettirecektir. Kanun, hukuk kurallarına riayet ettiği sürece saygıya değer



olup güvenilirliğini korur (Karakoç, 2014:1290). Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında (AYM, E: 2015/63, K: 2015/106) belirlilik ilkesi aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır;

“Belirlilik ilkesi ise yalnızca yasal belirliliği değil, daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla, mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleri ile de hukuki belirlilik sağlanabilir. Aslolan muhtemel muhataplarının mevcut şartlar altında belirli bir işlemin ne tür sonuçlar doğurabileceğini öngörmelerini mümkün kılacak bir normun varlığıdır.”

Verginin kanuniliği, belirlilik ilkesinin ön koşulu gibi görünse de belirlilik ilkesi bu ilkenin sonucu değildir. Anayasanın 73. maddesinin 3. fıkrası “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*” ve 73. maddesinin 4. fıkrası “*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflik, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Cumhurbaşkanına verilebilir.*” hükümleri belirlilik ilkesine hizmet etmektedir (Tekbaş, 2010:135).

Belirlilik ilkesi hukuki güvenliğin bir unsuru olarak bütçenin içinde yer alan mali saydamlık ilkesiyle bağlantılıdır. Mali saydamlık, devletin yaptığı işlemlerin açık ve net olmasını gerektirmektedir. Bu işlemleri uygulayanlardan ziyade, yükümlü için de açık ve net olmalıdır. Sonuç itibariyle bütçe, başta vergiler olmak üzere kamu gelirlerinin önemli bir kısmını ilgilendirmektedir ve hukuki güvenliğ ilkesinin kapsamına girer (Çıfci, 2020:108-109).

## 5.2. Önceden İzin İlkesi

Önceden izin ilkesi, bütçe kanununun, yükümlülerin, kamusal gelirlerin ve harcamalarının yanında, sorumluluğu üstlenecekleri, mali yükümlülüklerinin nereye harcanacağı hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamaktadır. Bu bağlamda hukuki güvenliğin uygulanması halinde, bireyler güven ölçüsünde yaşamlarını sürdürebilecektir (Güneş, 2000:179). Bütçe yılı içinde kamusal mali hakları talep etmek için bunların yasal dayanağını oluşturan mali kanunların varlığı gereklidir, fakat yeterli değildir (Karakoç, 2014:1291).

Önceden izin ilkesinin kamu gelirleri açısından dayanağının 5018 sayılı Kanun'da olduğunu söylemek doğru bir yaklaşımdır. Vergilerin tahsili için mülga 1050 sayılı Kanun dönemindeki gibi, bütçe kanununa ekli C Cetveli'nde kanuni dayanaklarıyla beraber detaylıca yer alır. 5018 sayılı Kanun'un 15.maddesinin 2.fıkrasında ifade edilen bağlı cetveller, Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nun parçası olarak düzenlendiğinden C Cetveli Kanun'dan ayrı düşünülemez. Bağlı cetvellerde bütçe kapsamında bulunan gelir, gider ve kurumların detaylı listesi yer aldığından, bu cetveller olmadan bütçe kanunu önemli bir anlam ifade etmez (Kaneti, Ekmekci, Güneş ve Kaşıkçı, 2019:59).

1050 sayılı Kanun'un “*Ahkamı umumiye*” başlıklı birinci faslında yer alan 6.madde devlet bütçesini, “*Bütçe, Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarifi*

*muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur.*” şeklinde tanımlamaktaydı. Bununla birlikte bütçenin yıllık gelir ve gider tahmini değerlerini gösteren, bunların uygulanmasına yetki veren Kanun olarak ifade edilmekteydi (Çifci, 2020:113).

1050 sayılı Kanun’un “*Varidat bütçesi*” başlıklı üçüncü faslında yer alan 39.maddede, “*Kanuna müsait olmadıkça hiçbir vergi ve resim tarh ve tevzi ve tahsil edilemez. Vergi ve resimlere mütaallik tarh ve cibayet usulleri kanun ve nizamlarına tabidir. Muvazene-i Umumiye Kanunu her sene vergi ve resimlerin tahsiline mezuniyet verir.*” Bu hükümle beraber üç hususa değinilmiştir. İlk olarak, kanuni bir dayanak olmadan vergi ve resim konulamayacağı, dağıtılıp tahsil edilemeyeceğidir. Bu ifade esasında kanunilik ilkesinin devamı niteliğindedir. İkinci ifade, vergi ve resimlerin Kanun’a ve tüzüklere göre tarh edilip toplanacağıdır. Nitekim bu ifade de kanunilik ilkesinin başka bir uzantısıdır. Üçüncü ifade önceden izin ilkesine ilişkindir. 39.maddede yer alan vergi ve resimlerin tahsili için her yıl Muvazene-i Umumiye Kanunu’yla izin verilmesini aramaktaydı (Çifci, 2020:113).

Önceden izin ilkesi Anayasa’da bir ilke olarak düzenlenmese de mülga edilen 1050 sayılı Kanun’un 39. maddesinde vardır. Yürürlükteki 5018 sayılı Kanun’da ise böyle bir düzenlemeden söz edilmemektedir. (Çifci, 2020:125).

### **5.3. Tamamlayıcı Ödenğin Değerlendirilmesi**

1982 Anayasası’nın ilk haline göre bütçe, yasamaya verilen bir hak olarak, yasama ve yürütme arasındaki denge denetim mekanizmasını sağlayan Anayasal bir araç niteliğindedir. Fakat, 2017 Anayasa değişikliğiyle beraber bütçenin Anayasal statüsü, yürütmenin lehine sonuçlanmıştır (Güveyi, 2019:1370).

Yapılan dönüşümle, yasama organı bütçeyi onaylamadığı takdirde, yürütmenin mali kaynaktan yoksun kalma ihtimali ortadan kalkmıştır. Bu değişimle birlikte, yasama ve yürütmenin arasındaki mali sınırın çizilmesi mümkün görünmemektedir. Söz konusu değişimin görünüşte olumlu olduğu düşünülse de Anayasal devletin önemli unsuru olan kuvvetler ayrılığı açısından sorgulanabilir nitelikte olmasıdır (Güveyi, 2019:1370). Anayasa Mahkemesi’ne göre (AYM, E: 2016/47, K: 2018/10);

“Maliye Bakanlığı bütçesinin “Yedek Ödenek” tertibine aktarmaya maliye bakanının yetkili olduğunu belirterek olağan kanun ile düzenlenmesi gereken kurumlar arası ödenek aktarma işlemleri bütçe kanunu kapsamında düzenlendiği ... bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamayacağı ve bütçe kanunu ile mevcut kanun hükümlerinin açıkça veya zımnen değiştirilemeyeceği ilkesini ihlal ettiği gibi dava konusu kuralla maliye bakanına çerçevesi çizilmemiş, esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınması Meclisin sahip olduğu bütçe hakkını ihlal etmektedir.”

Mahkemenin ilgili değerlendirmesinde, ödenek aktarma işleminin kanuni olmasının yanında, Maliye Bakanlığı'na sınırları geniş olan bir yetkinin verilmesi vurgulanmaktadır. Mahkemeye göre, incelemeye konu olan bütçe kanunu, Anayasaya aykırılık oluşturmaktadır. Bu sayede Mahkeme, bütçe kanunları ile mevcut kanun hükümlerinin açıkça değiştirilemeyeceği ilkesine bağlı kalmaktadır (Güveyi, 2019:1369).

Ödenek aktarmanın bütçe hakkı kapsamında incelenmesinde dikkat edilmesi gereken unsurlardan biri personel giderleri tertibinden yedek ödeneye aktarılan harcamalardır. 5018 sayılı Kanun'un 21.maddesinde, personel giderleri tertiplerinden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı hükmü yer almaktadır. Fakat, Sayıştay'ın Genel Uygunluk Bildiriminde ek bütçe yoluna gidilmeyerek personel giderleri tertibinden yedek ödeneye aktarma yoluyla harcama yapılması ve bunun kesin hesap kanunu tasarılarında "tamamlayıcı ödenek" olarak verilmemesi konusu Sayıştay tarafından TBMM'ye bırakılmıştır. Mali mevzuatta yer almayan tamamlayıcı ödenenin TBMM tarafından uygun bulunması, personel tertiplerinden diğer tertiplere aktarma yapılamayacağı sınırının esnetildiği anlamı taşımasının yanında, bu uygulamanın yasamanın bütçe hakkı açısından yeniden değerlendirilmesini de gerekli kılmaktadır (Kıral ve Akdemir, 2019:127).

Halkın bütçe hakkını yasama organına devretmesi, zamanla bu yetkinin doğru kullanılıp kullanılmadığı hususunda tartışmalara başlanılmasına sebep olmuştur. Demokratik sistemde bütçenin hazırlanmasında, yürütmenin etkisi yasama organına göre üstünken, bütçeye ilişkin yetkilerin hukuken adil olarak kullanılmasının denetimi, parlamentonun ve diğer yetkili organların elindedir (Narter, 2012:43). Bir başka ifade ile yürütmenin, yasamadan onay almadan geręekleřtirdięi ödenek aktarmaları, bütçe hakkına aykırı olduğu gibi, bu yetkinin yasal düzenlemeyle verilmesi, ödeneklerin her yıl Meclis'te görüşülerek onaylanması ilkesine aykırılık oluşturmaktadır (Kıral ve Akdemir, 2019:122-123).

Anayasa Mahkemesi'nin bütçe hakkına demokrasi ve kuvvetler ayrılığı açısından önem verdiğini söylemek doğru bir yaklaşım olur (Güveyi, 2019:1369). Mahkeme bir kararında durumu şu şekilde ifade etmektedir (AYM, E.2017/61, K.2018/12):

"(...) bütçe hakkı (...) demokratik ölkelerde halk tarafından seçilen temsilcilerden oluşan yasama organına ait bulunmaktadır (...) Bütçe, hükümetin Meclis'e karşı temel sorumluluk mekanizmasıdır. Meclis, bütçe ile hükümete gelir toplama ve gider yapma yetkisi vermekte; bu yetkinin uygun kullanılmasını da bütçe sürecinin bir parçası olan kesin hesap faaliyeti ile denetlemektedir."

Hükümetin yıl içinde tamamlayıcı ödenek adı altında ödenek üstü harcamalara başvurması, bütçe açıklarının artmasına ve yasama organının bütçeye olan etkisiyle güven ortamını zedelemektedir (Çağan, 2008:187). Kesin hesap kanunlarında bütçedeki ödenek eksiklikleri ve yapılan ödenek üstü harcamalar zorunluluk olarak kabul edilip, değerlendirilmeden yasalaşmaktadır. Sonuç itibariyle tamamlayıcı ödenenin kullanımına

izin verilerek güven duyulmayan bütçeler uygulamada geçerlilik kazanmaktadır (Parlak, 2005:85).

Türkiye’de bütçe hakkında devamlılığın sağlanabilmesi için, tamamlayıcı ödenek uygulamasına son verilmelidir. Ödenek üstü harcamalar önceden tahmin edilip bir plan dahilinde başlangıç ödeneklerinin içinde gösterilmeye çalışılmalıdır. Aksi durumda hükümetler “*meclis nasılsa tamamlayıcı ödenek verecektir*” düşüncesiyle harcamalarını kontrolsüz olarak uygulamaya devam edebilir. Bütçe uygulamalarında esnekliğe yer verilmesi bir sonraki yılın bütçe tekliflerinde inandırıcılığın kaybolmasına sebep olmaktadır. Bu durum bütçe samimiyetini ortadan kaldıracı niteliktedir (Konukman, 2000:151-152).

Örnek verilen mahkeme kararları, bütçe ilkeleri ve anayasal ilkeler değerlendirildiğinde, tamamlayıcı ödenek uygulamasının hesap verme sorumluluğu açısından hukuki güvenlik ilkesine aykırılık oluşturduğu görülmektedir. Yıl içinde devamlı tamamlayıcı ödeneğe başvurulması, yıl sonunda bütçenin tahmin edilenden daha fazla olmasına sebep olmaktadır. Ayrıca bütçeyi hazırlayanların, tahminlerini belirtip bunları talep edenlerin, tamamlayıcı ödenek uygulamasını gerekçe göstererek Meclis’e emrivakide bulunmaları sorunu söz konusudur. Her iki durumda da tamamlayıcı ödenek uygulamasının bütçede hesap verme sorumluluğu, Anayasa’da hukuki güvenlik ilkeleriyle uyumlu olmadığını göstermektedir. Bahsi geçen bu durumlar bütçenin önceden izin alma ilkesiyle de bağlantılıdır (Kara, 2021:72).

## **Sonuç**

Demokrasinin güvenilir şekilde uygulama alanı bulmasının ön koşullarından biri de bütçe hakkının kurallara uygun şekilde sürdürülmesiyle mümkündür. Bütçe sürecinin daha şeffaf olması, denetim yapılırken bütçe hakkını zedelemeyen ve hukuk düzenlemeleri çerçevesinde sürekli takip halinde olması gerekmektedir. Bütçe, mali sistem içerisinde maliye politikasının önemli araçları arasında görülmekle birlikte tamamlayıcı ödenek dışında bütçede farklı harcamalar yapılması, mali yıl sonunda raporların doğru bir şekilde değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır.

2017 Anayasa değişikliğiyle birlikte Cumhurbaşkanlığı yönetiminde köklü değişiklikler yapılarak yürütmenin idari yapılanması güçlenmiştir. Bu değişimle beraber yasama organı bütçeyi onaylamasa dahi yürütme organının mali kaynaktan faydalanamaması ihtimali ortadan kalkmıştır. Yasama ve yürütme arasındaki sınır ve denetimin birlikte ilerlemesi mümkün gözükmemektedir. Mevcut sistem yasamanın bütçe hakkını ve yürütmenin maliye politikası hakkını koruyamamaktadır. Başta Anayasa olmakla beraber mevzuatta kamu giderlerinin tabi olduğu hukuki statünün düzenlenmesinde bütçe hakkının görünürde var olduğu fakat içinin boşaltıldığı görülmektedir.

Uygulanmakta olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde etkin bir bütçe sisteminin olduğunu savunmak doğru bir yaklaşım değildir. Çünkü kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanması için öncelikle mali disipline dikkat edilmesi gerekmektedir. Mali disiplinle arasında bir bağ olan stratejik planların etkin ve verimli bir şekilde

devamlılığının sağlanması için öncelikle amaç ve hedeflerin belirlenmesi, orta ve uzun vadede belirli bir bakış açısına sahip olunması, idare açısından mümkün olan en az maliyetle ve anlaşılır bir biçimde yapılması, planlanan uygulamaların sıklıkla takip edilmesi ve kamuoyunun bilgilendirilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de son yıllarda birçok Kesin Hesap Kanunu için görüşme yapılmadan direkt onaylanıp uygulamaya geçilmiştir. Gerekçe olarak, ilgili dönemdeki siyasi tartışmaların sistem için önemli olan Kanun’un önüne geçmesidir. Tamamlayıcı ödenek ve Kesin Hesap Kanunu tasarısının mecliste tıpkı bir bütçe süreci gibi görüşülüp karar verilmesi gerekmektedir. Tarafsız olarak düşünöldüğünde, başkan her kim olursa olsun mecliste Plan ve Bütçe Komisyonu gibi Kesin Hesap Komisyonu’nun kurulması bütçe sürecinin daha sağlıklı işleyebilmesi açısından faydalı olabilir. Görüşölmeden onaylanmakta olan her bir karar, hesap verme sorumluluğu ve hukuki güvenlik ilkelerini zedelemektedir. Kesin Hesap Komisyonu’nun kurulması halinde bütçenin ilerlemedeki keyfi faaliyetlerin önüne geçileceği düşünögesi doğru bir yaklaşım olur. Bütün bu düzenlemelerden önce tamamlayıcı ödenek kavramının önce Meclis’te, daha sonra kamuoyunda tam anlamıyla tanımlanıp anlatılması gerekir. Bu sayede vatandaşın bütçe sürecine olan güvensizliği olumlu sonuçlanabilir.

## Kaynakça

- Akbey, F. (2020). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bütçe Hakkı ve Kanunu. *International Journal of Public Finance*, 5(1), 1-26.
- Akbey, F., & Gök, M. (2020). Kesin Hesap Kanunu ve Bütçe Hakkı: Tbm Görüşmeleri Üzerinden Bir Analiz. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* (56), 279-306.
- Anayasa Mahkemesi, 14.02.2018 tarih ve E: 2016/47, K: 2018/10 sayılı karar, (RG. 06.04.2018).
- Anayasa Mahkemesi, 14.02.2018 tarih ve E: 2017/61, K: 2018/12 sayılı karar, (RG. 06.04.2018).
- Anayasa Mahkemesi, 25.11.2015 tarih ve E: 2015/63, K: 2015/106 sayılı karar, (RG. 04.12.2015-29552).
- Anayasa Mahkemesi, 27.03.1986 tarih ve E: 1985/31, K: 1986/11 sayılı karar, (RG. 09.05.1986-19102).
- Anayasa Mahkemesi, E: 2015/63, K: 2015/106.
- Avcı, M. A. (2015). Yasamanın Birincil Güçlü Silahı Bütçe Hakkı: Teorik Bir Yaklaşım. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(1), 69-80.
- Bağlı, M. (2012). Teorik ve Tarihsel Açından Bütçe Hakkı. *Yasama Dergisi*, 39-77.
- Bağlı, M. (2014). *5018 Sayılı Kanun Sonrası Bütçe Hakkı Kullanımında Etkinlik Düzeyinin Ölçümü*. Yayımlanmamış Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi, Ankara.
- Bozkurt, C. (2009). 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun İç Kontrol Bağlamında Değerlendirilmesi. *Denetim* (3), 29-40.
- Çağan, N. (1980). Demokratik Sosyal Hukuk Devletinde Vergilendirme. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 129-151.
- Çağan, N. (2008). *Modern Bütçe Sürecinde Parlamento'nun Rolü*. Uluslararası Sempozyum Afyonkarahisar, TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu.
- Çakır, F. (2023). *Sosyal Bilimlerde Toplumsal Sorunlara Bakış: Teorik Çalışmalar içinde: Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi*. (Bora Öçal.) İstanbul: Efeakademi Yayınları.
- Çam, M. U. (2017). Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim. *D.E.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi*, 19(Özel Sayı), 2841-2870.
- Çataloluk, C. (2008). Batı Toplumlarında Toplumsal Yapı Değişimleri ve Bütçe Hakkının Gelişimi. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 10(2), 72-94.
- Çetinkaya, Ö. (2003). Konsolide Bütçenin Başlangıç Değerlerinin Uygulama Sonuçları ile Birlikte Değerlendirilmesi. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 5, 48-65.

- Çiçek, H., & Dikmen, S. (2015). Osmanlı Devleti'nde Bütçenin ve Bütçe Hakkının Tarihsel Gelişimi. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 11(2), 83-98.
- Çifci, H. B. (2020). Bütçe Kanununda Yer Almayan Vergi Kanunlarının Hukuki Güvenlik İlkesi Bağlamında Uygulanabilirliği. *T.C Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* (1), 105-127.
- Dumlupınar, S. (2019). *Maliye Araştırmaları 3 içinde: Bütçe Hakkının Tesis Edilmesinde Kesin Hesap Bütçesi, Değerlendirmeler ve Öneriler: Türkiye Örneği*, (Salim Ateş Oktar, & Yasemin Taşkın,), İstanbul: On İki Levha Yayıncılık A.Ş. 153-174.
- Durdu, M. (2020). Bütçe Hakkının Cumhurbaşkanlığı Sistemindeki Görünümü ve Latin Amerika Ülkeleri ile Mukayesesi. *Liberal Düşünce Dergisi* (99), 49-78.
- Feyzioğlu, N. (1976). *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe* (5 b.). İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Güneş, G. (2000). *Hukuksal Teknik Açısından Bütçede 'Önceden İzin İlkesi'nin Vergi Gelirleri Yönüyle İşlevini Kısmen Yitirmesinin Bütçe Hakkı Açısından İrdelenmesi*. XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu, Marmara Üniversitesi Maliye Araştırma ve Uygulama Merkezi, (s. 173-197). Muğla.
- Güneş, V. (2022). Türkiye'de Bütçe Hakkının Doğruluk İlkesi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, 10(2), 95-109.
- Güveyi, Ü. (2019). Bütçe Hakkının Anayasacılık Bakımından Önemi ve Türk Anayasal Düzenindeki Durum. *Terazi Hukuk Dergisi*, 14(155), 1360-1370.
- Kanca, O. C. (2017). 5018 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme. *Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(2), 493-505.
- Kaneti, S., Ekmekci, E., Güneş, G., & Kaşıkçı, M. (2019). *Vergi Hukuku*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Kara, B. (2021). *Türk Mali Sisteminde Tamamlayıcı Ödenek Uygulaması: 1985-2019 Verileri Örnekleminde Bir Değerlendirme*. Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi (60), 59-78.
- Kara, S. (2007). *Türk Anayasası'nda Bütçe ve Kesin Hesap Kanunları*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karakoç, Y. (2014). Anayasal Vergilendirme İlkeleri Üzerine Bir Değerlendirme. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(Özel Sayı), 1259-1308.
- Kıral, H., & Akdemir, T. (2019). Bütçe Hakkı Kapsamında Türkiye'de Ödenek Aktarmalarının Değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi* (112), 107-135.
- Konukman, A. (2000). *Kesin Hesap Kanun Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme*. İstanbul: Tesev Yayınları.
- Kumrulu, A. (1979). Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 36(1), 147-162.

- Mutluer, M. K. (2015). Anayasa'nın Mali ve Ekonomik Hükümleri. *Sayıştay Dergisi* (96), 137-144.
- Narter, R. (2012). Anayasal Açıdan Bütçe Hakkı. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi *Hukuk Fakültesi Dergisi*, XVI (1-2), 35-52.
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N., & Göker, C. (2021). *Vergi Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Parlak, M. (2005). Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etkileri.” *Sayıştay Dergisi* (59), 73-87.
- Pehlivan, O. (2011). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Tekbaş, A. (2010). Vergi Kanunlarının Tabi Olduğu Anayasal İlkeler. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 12(Özel Sayı), 123-191.
- Tüğen, K. (1999). *Devlet Bütçesi*. İzmir.
- Yılmaz, H., & Biçer, M. (2010). Parlamentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi* (158), 201-225.



## TÜRKİYE'DEKİ KONAKLAMA VERGİSİNİN EKONOMİK ve HUKUKİ AÇIDAN BİR ANALİZİ

An Economic and Legal Analysis of Accommodation Tax in Turkey

## Atıf / Citation

Ateşgaöğlü, E. & Adak, S. (2024) Karan, S. & Beşel, F. (2024). Türkiye'deki Konaklama Vergisinin Ekonomik ve Hukuki Açidan Bir Analizi. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 10(1), 21-41.

## Erdem ATEŞGAÖĞLÜ

Doç. Dr.,  
İstanbul Üniversitesi,  
Hukuk Fakültesi,  
Mali Hukuk Anabilim Dalı,  
İstanbul/TÜRKİYE  
[eatesaga@istanbul.edu.tr](mailto:eatesaga@istanbul.edu.tr)  
Orcid ID: 0000-0003-0018-3508.

## Sıla ADAK

Arş. Gör.,  
Kadir Has Üniversitesi,  
Hukuk Fakültesi,  
Mali Hukuk Anabilim Dalı,  
İstanbul/TÜRKİYE  
[sila.adak@khas.edu.tr](mailto:sila.adak@khas.edu.tr)  
Orcid ID: 0000-0002-1871-2829.

## Araştırma &amp; Yayın Etiği

Bu makale en az iki hakem tarafından incelenmiş, iThenticate yazılımı ile taranmış, araştırma yayın ve etiğine aykırılık edilmemiştir.

## Research &amp; Publication Ethics

This article was reviewed by at least two referees, a similarity report was obtained using iThenticate, and compliance with research/publication ethics was confirmed.

## Copyright ©

Politik Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar  
Merkezi, Sakarya/TÜRKİYE

Center for Political, Economic and Social  
Research, Sakarya/TURKEY

## Makale Bilgisi

**Makale Türü:** Araştırma Makalesi  
**Article Type:** Research Article  
**Geliş Tarihi:** 21.03.2024  
**Kabul Tarihi:** 12.07.2024  
**Yayın Tarihi:** 02.08.2024

## CC BY-NC 4.0

Bu makale Creative Commons Attribution-NonCommercial License altında lisanslanmıştır.

This paper is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial License

# TÜRKİYE’DEKİ KONAKLAMA VERGİSİNİN EKONOMİK ve HUKUKİ AÇIDAN BİR ANALİZİ

## Özet

Ülkemizde yürürlüğe giren ve Türkçe yazında henüz detaylı bir irdelemesinin yapılmadığı konaklama vergisinin hukuki ve ekonomik açıdan bir analizi, bu çalışmanın amacını oluşturmaktadır. Çalışmada öncelikli olarak konaklama vergisinin, tüketim faaliyetleri halihazırda katma değer vergisi ile vergilendirilmekteyken, hangi ekonomik gerekçeye dayanılarak ihdas edildiği araştırılmaya çalışılmıştır. Turizm vergileri kategorisi altında incelenen konaklama vergilerinin ihdas edilmesinde dünya uygulamalarında belli başlı gerekçeler; piyasa başarısızlığı, negatif dışsallıkların içselleştirilmesi ve vergi ihracı sağlaması altında kümelendirilmiştir. Ayrıca yine ekonomi literatürde turizm vergilerinin ekonomiye olumlu veya olumsuz etkide bulunup bulunmadığı araştırılmış ve bu konuda kesin bir yargıya varılmanın güç olduğu söylenmiştir. İlk bölümün son başlığında ise, ülkemizde yürürlüğe konulan konaklama vergisinin, hangi gerekçe ile getirildiği ve bu verginin tasarımının bu amacı gerçekleştirmeye uygunluğu sorgulanmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise oldukça kısa bir yasal düzenleme ile Türk vergi sistemine dahil olan konaklama vergisinin hukuki açıdan yaratabileceği sorunlar; verginin konusu ve istisnaları, vergiyi doğuran olayı ve mükellefi, matrah ve oranı başlıkları altında detaylandırılmış ve ortaya konulmuştur.

**Anahtar Kelimeler:** konaklama vergisi, turizm vergisi, Türk vergi sistemi, tüketim vergileri.

## Abstract

The purpose of this study is a legal and economic analysis of the accommodation tax, which came into force in our country and has not yet been analyzed in detail in the Turkish literature. The study primarily tried to investigate on what economic reason the accommodation tax was introduced, while consumption activities are already being taxed with value added tax. The primary economical reasons in world practices for the creation of accommodation taxes, which are examined under the category of tourism taxes; they are clustered under “market failure”, “internalization of negative externalities” and “tax exportation”. Additionally, in the economic literature, it has been researched whether tourism taxes have a positive or negative impact on the overall economy, and it has been said that it is difficult to make a definitive judgment on this issue. In the last title of the first part, it has been questioned whether the design of this tax is in align with the economic reason for the accommodation tax introduced. In the second part of the study, the legal problems that may be caused by the accommodation tax, which is included in the Turkish tax system with a very short legal regulation; is researched by comparting the constituent parts of the tax, that is mainly its subject, taxable evet and its exceptions, its taxpayer and its taxable base and tax rate.

**Keywords:** accommodation tax, tourism tax, Turkish tax system, consumption taxes.

**JEL Codes:** K34, H23, Z30.

## **Giriş**

Vergilerin salınmasında en büyük gerekçe, onun fiskal amacı olan kamu hizmetlerinin finansmanı olma niteliğidir. Bu çerçevede devletler, kamu hizmetlerinin kapsamının genişletilebilmesi, devamlılığının sağlanması veya kalitesinin yükseltilmesi gibi amaçlarla, egemenlik yetkilerine dayanarak, başka bir gerekçeye muhtaç olmaksızın, kişilerin mali güç göstergeleri olan geliri, serveti veya harcamaları üzerine vergi salınabilir durumdadır. Bu açıdan bakıldığında, konaklama gibi herhangi bir verginin ekonomik gerekçelerinin irdelenmesi önemsiz görülebilir ise de bir tüketim (harcama) faaliyeti olan konaklama faaliyetinin, halihazırda katma değer vergisi ile yükümlendiriliyor olması, konaklama vergisi ile amaçlananın, klasik anlamdaki fiskal niyetler olmadığını düşündürmektedir. Eldeki bu çalışmanın ilk bölümünde de konaklama vergisinin fiskal olmayan amaçlarının neler olabileceği, ekonomi literatüründe ortaya atılan belli başlı nedenler (piyasa başarısızlığı, negatif dışsallık yaratımı ve vergi ihracı imkânı) çerçevesinde açıklanacak; konaklama vergilerinin ekonomiye etkilerinin kısa bir analizi sonrasında ise nihayetinde ülkemizde uygulanan konaklama vergisinin fiskal olmayan amacının bu nedenlerden hangisine işaret ettiği ortaya konulacaktır.

Vergilerin klasik amacı dışında bir amaçla; 7194 sayılı Kanun'un 9. maddesi ile 6802 sayılı Gider Vergileri Kanunu'nun ("Kanun") 34. maddesine eklenmiş olan konaklama vergisi, 7194 sayılı Kanun ile ihdas edilen ve dijital hizmet vergisi ile değerli konut vergisinden sonra Türk vergi sistemine dahil edilen üçüncü vergi olmuştur. Yürürlüğü uzun bir süre ertelendikten sonra nihayetinde 7338 sayılı Kanun ile 1 Ocak 2023 tarihinde yürürlüğe konulan bu vergi oldukça kısa bir düzenleme ile verginin temel özelliklerini düzenlemiştir. Ancak çalışmanın ikinci bölümünde inceleme konusu edildiği üzere, kanun yapım tekniğindeki sorunsallar ve vergiye ilişkin ikincil düzenlemelerdeki hukuka aykırılık ve belirsizlikler, verginin hem vergi hukukunun temel ilkelerine uygunluğunu hem de verginin uygulanması sırasında yaşanabilecek sorunları tetikleyebilir niteliktedir. Çalışmanın ikinci bölümünde de konaklama vergisinin konusu, istisnaları, mükellefi, vergiyi doğuran olayı ve matrah ve oranı başlıkları altında analizlerde bulunularak bu hususların tespiti yapılmaya çalışılacaktır.

### **1. Ekonomik Açıdan Konaklama Vergisi**

Bu bölümde konaklama vergisinin salınmasına gerekçe oluşturan ekonomik nedenler incelenecek olup aşağıda listelenecek belirli ekonomik gerekçeler takip edildiğinde konaklama vergisinin ne şekilde formüle edilmesinin daha uygun bir tercih olacağı ortaya konulacaktır. Bu incelemelerin sonunda Türkiye'de konaklama vergisinin hangi ekonomik amaca dayalı olarak salındığı ve bu amacı gerçekleştirmeye uygun bir şekilde düzenlenip düzenlenmediği araştırılacaktır.

#### **1.1. Piyasa Başarısızlığı Nedeniyle Konaklama Vergisi**

Ekonomi literatüründe turizm sektöründe turizm ürünlerinin doğasından kaynaklı olarak bir piyasa başarısızlığı durumunun bulunduğu belirtilmektedir (Gooroochurn ve Sinclair, 2005: 482; Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 381). Şöyle ki, “*wanderlust* turizm” olarak adlandırılan turizm sektöründe, turistler belirli bir lokasyona özgülenmiş aktiviteleri yapmak yahut yalnızca o yörede bulunan bir cazibe merkezini görebilmek için turizm faaliyetini gerçekleştirirler (Gray, 1987: (Aktaran: Gooroochurn ve Sinclair, 2005: 482). Örneğin Türkiye’de İstanbul, Kapadokya, Pamukkale, Çatalhöyük gibi turizm merkezleri, bu tür turizme örnek olarak gösterilebilir. Diğer bir turizm biçimi ise “*sunlust* turizm” denilen ve belirli bir lokasyona özgü olmayan deniz, kum, güneş temalı turizmdir. Ülkemizde Antalya, Marmaris ve Çeşme bu tür turizme en büyük örneklerdendir. Bu iki turizm şeklinde ürün farklılığı ve dolayısıyla piyasa gücü açısından farklılık mevcuttur; ilki piyasada, herhangi bir ürün ikamesi bulunmadığından ekonomik anlamda *monopol* konumundadır (Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 381) ve bu monopol durumu turizm sektöründe bir piyasa başarısızlığı yaratır. Bu amaçla “*wanderlust* turizm” aleyhine ek bir mali yükümlülük getirilmesi ile ekonomik kaynakların yanlış dağılımı nedeniyle oluşan piyasa başarısızlığının dengelenmesi amaçlanabilir. Burada konaklama vergisinin piyasayı düzeltici rolü ön plandadır.

Piyasa başarısızlığını düzeltme amacıyla konaklama vergisinin (yahut genel olarak turizm vergisinin) salınması düşünülürse, böyle bir verginin tamamen yerel bir şekilde; yalnızca belirli bir idari sınır içerisinde faaliyet gösteren turizm aktörleri aleyhine yükletilmesi gerekir. Yalnızca Paris sınırları içerisinde alınan “Paris vergisi” buna bir örnektir (Paris Official Website of the Convention and Visitors Bureau, 2024). Ancak bu noktada turizm aktörleri ibaresini biraz detaylandırmak gerekir, bu verginin yalnızca yabancı turistlere mi, hem yabancı turist hem de yerleşik turistlere mi, yoksa turizm işletmecilerine mi yükletilmesi gerekir? Böyle bir vergi “*wanderlust* turizm” özelinde ek bir yükümlülük getirmesini amaçladığı için, yerleşik olup olmasına bakılmaksızın bütün turist tercihlerini etkilemeyi amaçlamaktadır. Bu nedenle yabancı veya yerleşik ayırımı yapılmadan mali yükümlülük yükletilmesi mantıklıdır. Bu turist tercihlerinin etkilenmesi dolaylı vergi ile mi yapılmalı, diğer bir anlatımla vergi yükünün turizm işletmecileri aracılığıyla ilgili turistlere mi yükletilmesi amaçlanmalı yoksa mükellef olarak doğrudan turistler mi kabul edilmelidir? Piyasa başarısızlığı gerekçesi bu soruya bir yanıt vermekte yetersizdir. Ancak vergi tahsilatının güvenliği açısından dolaylı vergilerin başarısı tartışmasızdır.

## 1.2. Negatif Dışsallık Nedeniyle Konaklama Vergisi

Turizmin yarattığı negatif dışsallıkların dengelenmesi amacıyla konaklama vergisi salınması düşüncesi, çoğu turizm vergisinin temel ekonomik gerekçesi olarak ön plana çıkmaktadır. Bu ekonomik gerekçeye göre turizm bölgelerinde turistler, o bölgede yaşayan yerleşikler ve genel olarak turizm ülkesi aleyhine negatif dışsallıklar yaratmaktadır. Yoğun turist akımına maruz kalan bölgelerde ilgili ülke, turizm bölgesi olmayan diğer yerlere

nazaran turizm bölgesine daha fazla yoğunlukta kamu hizmeti (güvenlik, medikal hizmetler, altyapı hizmetleri, kanalizasyon hizmetleri, çöp toplama hizmetleri, su sağlama sistemi gibi) sağlamak zorundadır. Zira ilgili yörede yerleşiklerin kullanımına sunulan kamu hizmetleri, turistlerin yaratmış olduğu negatif dışsallıklar nedeniyle hem nitelik hem nicelik açısından daha düşük bir konumda bulunmaktadır; yöre yerleşikleri kamu hizmetlerine erişimde, ülkenin diğer yerleşiklerine nazaran daha fazla sorun yaşamaktadır (Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 382; Delibaş, 2020: 107; Palmer ve Riera, 2003: 666). Bu sorunun daha şiddetli olarak, belediye tarafından verilen kamu hizmetlerinde karşılaşıldığını da not etmek gerekir, nitekim erişimde sorun yaşanan kamu hizmetlerinin niteliği oldukça yereldir.

Bu ekonomik gerekçelendirmede fayda prensibi ile negatif dışsallıkları içselleştirilmesi düşüncesinin benzerlik gösterdiği anlaşılmaktadır. Zira turistlerin yaratmış olduğu negatif dışsallıkların (düşük nitelikteki yerel kamu hizmeti) içselleştirilmesinin temelinde yatan gerekçe, turistlerin elde ettiği faydanın (yerel kamu hizmetlerinin) karşılığı olarak turistlerden belirli bir ödeme alınmasıdır. Ekleyelim ki bu durumda, yerleşik olmayan turistlerden de alınan katma değer vergisi gibi vergilerin, bu dışsallıkları içselleştirmeye yetmediği düşüncesi de mevcuttur (Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 382). Verginin salınmasındaki temel ekonomik gerekçelerden olan fayda prensibinde de, ilgili kamu hizmetlerinden yararlanılmasının karşılığı olarak vergi alınması ve vatandaşların veya yerleşiklerin faydalandıkları kamu hizmetlerinin finansmanına katılması düşüncesi hâkimdir<sup>1</sup>. Bu kapsamında turizm vergilerinde turistlerin, faydalandıkları kamu hizmetinin finansmanına katılması gerekçelendirmesi de yapılabilmektedir (Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 382).

Negatif dışsallık gerekçelendirmesine dayanılarak turizm vergisinin salınması durumunda bu tür turizm vergisinin bir çevre vergisi görünümünde olduğu anlaşılabilir<sup>2</sup>. Nitekim yoğun turist çeken yörelerde, yalnızca düşük nitelikteki kamu hizmetlerine sebep olunması şeklindeki negatif dışsallıktan başka, yörenin çevresel düzeninin bozulması ile de bir negatif dışsallık yaratılır. Bu noktada yoğun turist akımına maruz kalan yerlerde ortaya çıkan çevresel kirliliklerin, bu turizmin yalnızca bir çıktısı değil, bir girdisi de olduğu, bu durumun bu yerler için bir cazibe de yarattığı görüşünün mevcut olduğunu da eklemek gerekir (Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 382).

Özellikle turizm bölgelerinin gelecek nesillere aktarılabilmesi ve sürdürülebilirlik kaygıları nedeniyle bu dışsallığın içselleştirilmesi için bir turizm vergisinin salınması, bu vergiyi bir çevre vergisi haline getirebilir (sürdürülebilir turizm hakkında daha fazla bilgi için bkz.

<sup>1</sup> Temelini, toplumsal sözleşmeden alan ve yararlanma (istifade) yaklaşımı olarak da adlandırılan bu görüşe ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz. Musgrave ve Musgrave, 1976: 211.

<sup>2</sup> Balear Adalarında uygulanan ve kamuoyuna bir çevre vergisi olarak tanıtılan turizm vergisi hakkında bkz. Palmer ve Riera, 2003: 665.

Doğan, 2017: 269; Çetin, 2014: 35). Bir çevre vergisinden bahsedilebilmesi için vergi konusunu oluşturan hususun çevreye doğrudan bir negatif etkisinin olması gerekir (European Commission, 1997: 4). Turizm bölgeleri özelinde salınacak genel bir “turizm” vergisinin bir çevre vergisi niteliğinde olması kabul edilebilse de çalışmamız özelinde konaklama vergileri için “konaklama” faaliyetinin çevreye doğrudan negatif bir etkisinin bulunduğunu söylemek zordur (Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 383). Dolayısıyla konaklama vergisinin bir çevre vergisi olduğu iddiası yerinde görülememektedir.

Turizmin yarattığı negatif dışsallıkların düzeltilmesi amacıyla *Pigouvian* türünde bir vergi salınması düşüncesi takip edilirse ilgili ülkenin, yaratılan negatif dışsallık için katlandığı marjinal maliyeti karşılayacak miktarda ek bir mali yükümlülük salınması gerekir. Burada turizm faaliyetinin, ki bir tüketim faaliyeti olarak görülmelidir, vergilendirilmesinde en uygun yol bir tüketim vergisi tanıtılmasıdır. Bu şekilde tüketimden dolayı ortaya çıkan dışsallık kaynağında düzeltilenektir (Gooroochurn ve Sinclair 2005: 483). Turizm faaliyetinde negatif dışsallık yaratan turizm aktörü; söz konusu bölgenin yerleşigi olmayan, oraya dışarıdan gelen ve turistik amaçlarla ziyaret eden bireylerdir. Bu turistler yerli de yabancı da olabilir; zira yerli turistler de ilgili bölgede negatif dışsallık üretebilmektedir (Gooroochurn ve Sinclair, 2005: 481). Bu durumda ilgili bölgeye özgülenmiş ve yalnızca yabancı turistlerden alınmayan bir vergi söz konusu olacaktır.

Negatif dışsallık gerekçelendirmesinde, yürürlüğe konulan ek mali yükümlülüğten toplanılan hasılatın ilgili turizm bölgesinin yerel kamu hizmetlerinin finansmanına özgülenmesi gerekir (Alfano, Simone, D’Uva ve Gaeta, 2022: 3-4). Böylece turistik akımlara maruz kalan yörenin iyileştirilmesi, bakımı ve onarımı sağlanabilmiş olacak, vergi amacına hizmet etmiş olacaktır. Konaklama vergisi şeklinde bir turizm vergisi tanıtılmış olan ülkelerin çoğunda, bu verginin belediyeler tarafından ve yerel yönetimin bütçesine dahil edilmek üzere yükletilmesi de bu düşüncüyü doğrulamaktadır. Yunanistan ve Malta haricinde, turizm vergisi uygulamakta olan Avrupa Birliği üyesi ülkeler, bu vergiyi bir yerel yönetim bütçe kalemi olarak düzenlemiştir (Delibaş, 2020: 108). Böyle bir düzenleme tercih edildiğinde, esasında turizm kendi kendini besleyen bir sektör konumuna erişebilecektir; yörenin bakımı, iyileştirilmesi ve güzelleştirilmesi başarılabilirdiğinde bu yörenin turistik cazibesini de pozitif yönde etkileyecektir. Böylece verginin turizm işletmecileri üzerindeki bozucu etkisi azalacak, eğer bütçe amacına uygun kullanılırsa turizmin canlanmasına imkân verileceği için, turizm sektörü bu tür bir vergiden olumlu yönde dahi etkilenebileceklerdir (Çetin, 2014: 28; European Commission, 2017: 126).

Dahası bu durum gittikçe daha çok vergi hasılatı üreten bir senaryoya da dönüşebilecektir; toplanılan verginin bölgenin cazibesinin artırılmasına özgülenmesi halinde gelecekte daha çok miktarda vergi toplanılmasının önü açılacaktır (Çetin, 2014: 30). Şayet toplanan hasılat yerel kamu hizmetlerine özgülenmez yahut yörenin turizmini canlandırmaya tahsis edilmez

ise yörenin turistik faaliyetlerini caydırıcı nitelikte olacak bu vergi, turizm işletmecilerinin aleyhine olabilecektir.

Negatif dışsallık nedeniyle salınacak verginin tasarımında göz önüne alınması gereken son unsur, verginin tüm ülke genelinde değil, yalnızca turistik faaliyetlerden negatif yönde etkilenen turizm yörelerinde uygulanması gerekliliğidir. Bu şekilde bir düzenleme öngörülmez ise, belirli turistik bölgeler nedeniyle katlanılan kamusal maliyetin tüm ülkeye yayılması söz konusu olacak ve amaca uygun bir araç yaratılmamış olacaktır.

### 1.3. Vergi İhracı İmkânı Nedeniyle Konaklama Vergisi

Vergi ihracı, vergi yükünün esas olarak yerleşik olmayan kişilere düşmesidir. Yerleşik olmayan turistlerin ödediği ve varış ülkesine göre vergilendirme esasının kabul edildiği katma değer vergisinde vergi yükünün ihraç edildiği görülebilmektedir. Vergi ihracı kanun koyucular için tercih edilir bir uygulamadır, zira bu şekilde politika yapıcılar aşırı vergilendirmenin ve verginin bozucu etkisi konusunda kaygı duymazlar (Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 382; Gooroochurn ve Sinclair, 2005: 486) ve vergi ihracı sayesinde yerel halka bir vergi yükü yüklemeksizin vergi hasılatı elde edilmesi imkânı doğar (Alfano, Simone, D’Uva ve Gaeta, 2022: 10). Ayrıca ilgili ülke vatandaşı olmayan ve üzerine vergi yükü düşen kişilerin, katlandıkları mali yükümlülüğe karşı rahatsızlıklarını dile getirebilecekleri de bir yol yoktur (Gago, Labandeira, Picos ve Rodriguez, 2009: 381; Alfano, Simone, D’Uva ve Gaeta, 2022: 13; European Commission, 2017: 125), bu kişiler oy kullanmazlar<sup>3</sup> ve örgütlenmeleri de oldukça zordur. Dolayısıyla yerleşik olmayan turistler üzerine yükletilecek bir vergi, “optimal vergidir.” Yalnızca yerleşik olmayan yabancı turistlere yükletilen ve yerleşiklerin muaf tutulduğu vize harçları veya havaalanı giriş/çıkış harcı gibi mali yükümlülükler bu açıdan *optimal* bir vergi olarak görülebilir (Gooroochurn ve Sinclair, 2005: 495). Sonuçta vergi yükünün ihraç edilmesi arzu ediliyorsa burada yerleşikler ile yabancılar arasında farklılaşan bir mali yükümlülük düzenlemesinden bahsedilmesi gerekir (Cenikli, 2015: 89).

Yalnızca yerleşik olmayan kişiler üzerine konaklama vergisi biçiminde bir turizm vergisinin salınmasının diğer bir ekonomik gerekçesi olarak da işte bu vergi ihracından sağlanan ekonomik fayda gösterilebilir. Diğer bir anlatımla turizm bölgesi ülkesi daha kazançlı olacağını düşündüğü için vergi ihracı tercihinde bulunarak, yalnızca yabancı turistler üzerine bir konaklama vergisi salabilir. Nitekim vergi ihracının en mümkün hale gelebildiği sektör, turizm sektörü olacaktır. Bu durumda ilgili verginin, varış ülkesi esasına göre toplanan bir dolaylı vergi olacağını görmek de zor değildir. Ancak bazı yorumcular böyle bir verginin yerel üreticilere zarar vereceğini, piyasayı bozucu etkisinin bulunacağını ve en nihayetinde elde edilen faydadan çok zararının doğabileceğini belirterek uyarılmaktadır (European Commission, 2017: 103).

<sup>3</sup> Bu gerekçeyle bu tür vergi ihracının *vergide temsiliyet* ilkesine aykırı olduğuna dair görüşler de mevcuttur.

#### 1.4. Konaklama Vergisinin Ekonomiye Olan Etkisi

Belirli ekonomik gerekçeler takip edilerek turizm vergisi mahiyetinde bir konaklama vergisinin tanıtılabileceği yukarıda açıklanmıştı. Ancak piyasayı düzeltici rolü olmasına rağmen turizme ek bir mali yükümlülük yükletilmesinin turizm sektörünün genel bütçeye olan katkısını negatif yönde etkileyip etkilemediği de incelenmelidir. Zira belirli nedenlerle böyle bir vergi salınmış olsa dahi vergi ile elde edilen hasılat, turizmin ülke ekonomisine olan genel katkısını bozabilir ve en nihayetinde elde edilmesi beklenen fayda zarar doğurabilir. Bu durumda böyle bir verginin turizm sektörünü hangi yönde ve ne şiddette etkilediğinin araştırılması gerekir.

Hemen belirtelim ki, ekonomi literatüründe turist vergilerinin ülke ekonomisine olan olumlu veya olumsuz etkileri bilinmekteyse de bu etkilerin hangisinin ağır bastığına dair bir fikir birliği yoktur. Avrupa Komisyonu tarafından yayınlanan bir raporda, turizm vergilerinin ekonomiye olumsuz yönde etkilediği belirtilmiş ve bu tür yükümlülüklerin azaltılarak piyasadaki rekabetin geliştirilmesi ve turizmin desteklenmesi çağrısında bulunulmuştur (European Commission, 2017: 158). Ancak bazı yazarlara göre; her ne kadar vergi, özellikle piyasa gücü zayıf bir bölgede rekabeti düşürerek piyasanın bozulmasına sebep olsa da, negatif dışsallık gerekçesinde de belirttiğimiz üzere, piyasayı olumsuz etkileyen bu verginin ilgili yörenin cazibesinin artırılmasına özgülenmesi halinde ilgili yörede rekabet gelişebilecek, böylece yörenin piyasa gücü artabilecektir (Heffer-Flaata, Voltes-Dorta ve Suau-Sanchez, 2020: 750).

Bu tür turizm vergilerinin ekonomiye etkisindeki belirsizliğin bir nedeni olarak, turist vergilerinin birçok ülkede birçok farklı görünüme sahip olması gösterilmektedir (Heffer-Flaata, Voltes-Dorta ve Suau-Sanchez, 2020: 750). Bu nedenle yalnızca belirli bir bölgede salınan belirli bir türdeki verginin turist tercihlerine etkisi inceleme konusu edilebilmektedir. Örneğin yaz aylarında İngiltere'den İspanya, Fransa ve İtalya'ya yönelik olan uçuşlarda havaalanı yolcuların tercihlerini inceleyen ekonomik bir araştırmada (Heffer-Flaata, Voltes-Dorta ve Suau-Sanchez, 2020: 749-750), İngiltere mukimi turistlerin varış ülkelerinde yükletilen otel vergilerine duyarlı olduklarını ve bu tür vergilerin İngiltere mukimi turistlerin tercihlerini olumsuz yönde etkilediği ortaya konulmuştur.

Belirli bir turizm vergisinin turist tercihlerini ne yönde etkilediğinin ve dolayısıyla verginin genel ekonomiye olumsuz etkide bulunup bulunmadığının tespitinde, ilgili turizm bölgesinin *esnekliği* önemli olmaktadır; turistler fiyat değişikliğine ne derecede duyarlıdır? Çalışmanın başlarında bahsedildiği üzere, özellikle “*wanderlust* turizmi” statüsünde bulunan turistik bölgelerde, bu yerlerin bir ikamesi de bulunmadığından, turistlerin fiyat değişikliklerine karşı çok hassas olmadığı ve salınan verginin turist tercihlerini kayda değer derecede olumsuz yönde etkilemeyeceği söylenebilmektedir (Gooroochurn ve Sinclair, 2005: 382). Ancak fiyat karşılaştırma sitelerinin ve çevrimiçi sıralama sistemlerinin



gelişmesi ile turistlerin tatil tercihlerinde fiyat duyarlılığının geliştiği uyarısı da eklenmektedir (European Commission, 2017: 101-102).

Talebin esnekliği, verginin salınmasında kilit bir role sahip turizm şletmecileri açısından oldukça önemlidir. Zira talep esnek değil ise, diğer bir anlatımla tüketicisi (turist) fiyat değişikliğine karşı düşük hassasiyete sahipse, turizm şletmesi ödemiş olduğu vergiyi yansıtabilecektir. Diğer yandan talep esnek ise, turizm şletmecileri rekabeti koruyabilmek adına, vergi yükünü üzerinde tutacak ve nihai fiyata yansıtmayacaktır (Cenikli, 2015: 90). Talebin esnek olup olmadığının tespitinde ise ilgili turistik bölgenin münhasır özellikleri ön planda olacaktır. Ülkemizde, özellikle “*sunlust* turizm” merkezlerindeki turizm şletmecilerinin ülkemizde uygulamaya konulan konaklama vergisine olumsuz bakış ağısını da buraya not düşmek gerekir (endüstrinin konaklama vergisine olumsuz bakış ağısını yansıtan bir çalışma için bkz. Pekşen ve şener, 2021; ayrıca bkz. Diken, 2019.)

### **1.5. Ülkemizde Yürürlüğe Konulan Konaklama Vergisindeki Ekonomik Gereke**

Ülkemizde 1 Ocak 2023 tarihinden itibaren uygulamaya konulan konaklama vergisinin temel gerekçesinin “negatif dışsallık” gerekçesi olduğu görülmektedir. Konaklama vergisi ülkemizde, 7194 sayılı Kanun’un 9. maddesi ile 6802 sayılı Kanun’un 34. maddesine eklenmiştir. 7194 sayılı Kanun’un ilgili maddesinin gerekçesinde konaklama vergisi ihdasının gerekçesi olarak şu ibareler kullanılmıştır: “*Bilindiği üzere, başta turizm merkezi ülkeler olmak üzere çok sayıda ülkede, ilgili ülkede veya şehirde konaklama veya turistik amaçlı verilen hizmetlerden faydalanan kişilerden, bu hizmetlerin sunulması amacıyla merkezi yönetim veya yerel yönetimlerin katlandığı kamusal maliyetlerin bir kısmının finanse edilebilmesi amacıyla, merkezi yönetim veya yerel yönetim tarafından konaklama tesislerinin verdiği hizmetler üzerinden turizm vergisi, turist konaklama vergisi, ziyaretçi vergisi, şehir vergisi ... alınmaktadır. Aynı amaca matuf olmak üzere ...*” Bu gerekçeden anlaşıldığı üzere, ülkemizde konaklama vergisi uygulanmasındaki ana gerekçe yerel ve merkezi yönetimin katlandığı kamusal faaliyetlerdir. Dolayısıyla, bu verginin amaca uygun bir araç olması için, negatif dışsallık ekonomik gerekçesi başlığı altında belirtilen görüşlerin, ülkemizdeki konaklama vergisinin düzenlenmesinde de dikkate alınması gerekir.

Çalışmanın ilgili başlığında, negatif dışsallık gerekçesi takip edildiğinde belirli bir yöresel sınır içerisinde uygulama alanı bulması ve vergi ile elde edilen kamusal gelirin yerel yönetimlere özgülmesi gerekliliği üzerinde durulmuştu. Ancak ülkemizde yürürlüğe konulan konaklama vergisi için bu iki amaca uygun araçsal düzenlemenin takip edilmediği anlaşılmaktadır. İlk olarak ülkemizdeki konaklama vergisi tüm ülke içerisindeki konaklamalara uygulanmaktadır. Belirli bir bölgede turizmden kaynaklı sorunlar hasıl olmuş ise bu soruna ancak bölgesel farklılaşmayı bünyesinde barındıran bir vergisel düzenleme ile cevap verilebilir (European Commission, 2017: 121; Doğan, 2017: 276; Bozdoğanoğlu, 2013: 148; Saraçoğlu ve Çarkuşlu, 2020: 12). Konaklama vergisinin ayrı

bir vergi olması hasebiyle merkeziyetsiz olma özelliğinden faydalanılabilmesi imkânı kullanılmadığı takdirde, katma değer vergisinden farklı bir vergisel yükümlülük getirilmemiş olunacaktır (Gooroochurn ve Sinclair, 2005: 383). Burada *Akçaoğlu*'nun da işaret ettiği üzere, niçin katma değer vergisindeki oranı yükseltmeyip yeni bir vergi ihdas edilmesinin tercih edildiği sorusu gündeme gelebilecektir (Akçaoğlu, 2020: 401). Gerçekten de konaklama vergisi yerine konaklama vergisinin konusuna giren hizmetler için uygulanan katma değer vergisinin oranının artırılması hem vergi tahsilatındaki iş yükünü hem de vergiye uyum maliyetlerini düşürür nitelikte olacağından daha makul bir tercih olacaktır (bu görüşü destekleyen araştırma için bkz. Gooroochurn ve Sinclair, 2005: 382).

İkinci olarak, verginin düzeltici rolünün açığa çıkması adına, bu vergiden elde edilen gelirlerin yerel yönetimlerin kamusal faaliyetlerine özgülenmesinin elzemliği de çalışmada defalarca vurgulanmıştır. Ülkemizde yürürlüğe konulan konaklama vergisi ise bir merkez yönetim bütçe kalemi olarak düzenlenmiştir ve bu nedenle bu açıdan da ekonomik gerekçeye uygun olmayan bir vergi politikası tercihi yapılmıştır. Turizmden kaynaklı sorunlara hitap edilmesi amacını gösterir bölgesel farklılaşma ve yerel yönetimlere tahsis düzenlemelerinin yapılmamasının yanında ülkemizdeki konaklama vergisinin esasında turistik amaçlarla salındığına dair hiçbir ibare de yasal düzenlemede yer almamış; düzenleme konaklamanın turistik niteliği haiz olması önemsenmemiştir. Ülkemiz sınırları içerisindeki her konaklamanın turistik nitelikte olmadığı göz önünde bulundurulduğunda ülkemizdeki konaklama vergisinin bir turizm vergisi niteliğinde olmadığını tespit etmek gerekir.

Konaklama vergisinin hukuki açıdan düzenlenmesi ele alınmadan önce bu verginin olması gereken halinin ortaya konulması gerekmektedir. Ekonomik gerekçelendirme olarak negatif dışsallığı esas alan bu vergide vergiyi doğuran olay, belirli bir turistik bölgedeki turistik amaçlı konaklama faaliyeti olmalıdır. Belirli bir turistik bölgenin seçiminde ise, piyasayı bozucu etkide bulunulmaması adına talep esnekliğinin az olduğu yahut olmadığı, daha önceden açıklanan "*wanderlust* turizmi" niteliğindeki lokasyonların göz önüne alınması önemli olacaktır. Aksi takdirde dolaylı vergi olarak kurgulanan bu tür bir verginin asıl yüklenicisi turizm işletmecileri olacak ve bu durum, rekabeti bozucu etkide olacaktır. Son olarak vergiden beklenen amacın gerçekleşmesi için böyle bir verginin, 2008 yılındaki Kanun tasarısında olduğu gibi (TBMM Başkanlığı, 2008), 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenmesi gerekirdi. Her ne kadar bütçe ilkelerinden tahsis ilkesine aykırılık teşkil edecek olsa da, verginin konuluş amacına daha iyi hizmet etmek için yasal düzenlemede, toplanan bu vergi hasılatının ilgili yörenin turizmine özgülenmesine ilişkin hüküm işlenmesi de yerinde olacaktır. Böylece kendi kendine güçlenen bir döngü yaratılmış olacak ve ilgili yörede vergi nedeniyle bozulan rekabetin yeniden tesisi sağlanabilmiş olacaktır.

## **2. Hukuki Açıdan Konaklama Vergisi**

Ülkemizde uygulamaya konulan konaklama vergisi, tek bir madde ile, Kanun'un 34. maddesinde düzenlenmiştir. Kapsam alanı itibariyle önem arz eden bir verginin temel özelliklerinin bu denli kısa bir yasal düzenlemeyle vergi sistemimize dahil edilmesi, başta hukuki belirlilik ilkesi ile kanunilik ilkesinin gerekliliklerine riayet edilip edilmediği olmak üzere, birçok hukuki tartışmaya yol açabilir niteliktedir. Her ne kadar maddenin son fıkrası ile, vergi sistemine tanıdık bir biçimde, verginin uygulanmasına ilişkin usul ve esasların Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından belirleneceği belirtilmişse de, kısıtlı yasal düzenleme ile beraber düşünüldüğünde verilen bu yasal yetkilendirme; potansiyel tebliğ-kanun çatışmalarına, kanun lafzını aşabilecek “usul ve esas” düzenlemelerine; tebliğ düzenlemelerinin de, neredeyse bir kanun edasıyla, geniş ve genel nitelikte olabilmelerine, bu doğrultuda uygulama sorunlarının doğumuna kapı aralar niteliktedir. Çalışmanın bu başlığı altında da yapılmak istenen, 6802 sayılı Kanun'un 34. maddesinde yer alan konaklama vergisini unsurlarına ayırmak ve bu unsurların anlam ve kapsamlarını açıklığa kavuşturmak amacından ibarettir. Bu amaçla öncelikli olarak konaklama vergisinin konusu, istisnaları, mükellefi, vergiyi doğuran olayı ve matrah ve oranı başlıkları altında açıklamalarda bulunulacaktır.

## 2.1. Verginin Konusu

### 2.1.1. Geceleme Hizmeti

Konaklama vergisinin konusu, Kanun'un 34. maddesinin 1. fıkrasında belirtilmiştir. Bu hükme göre; konaklama tesislerinde verilen geceleme hizmeti ve bu hizmetle beraber satılmak koşuluyla konaklama tesisi bünyesinde sunulan yeme, içme, aktivite, eğlence hizmetleri ve havuz, spor, termal ve benzeri tesislerin kullanımı gibi diğer tüm hizmetler konaklama vergisinin konusunu teşkil etmektedir. Bu hükümden çıkarılan ilk sonuç, geceleme hizmetinin, verginin konusunu oluşturduğudur. 14.12.2022 tarihli Resmî Gazete'de yayınlanan Konaklama Vergisi Uygulama Genel Tebliği'nde (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2022) (“Tebliğ”) geceleme hizmetinin bir tanımı yapılmış, konaklama tesislerinde oda veya yer tahsis ederek verilen günlük yatma, barınma ve kalma hizmeti olduğu belirtilmiştir.

Geceleme hizmetine ilişkin yasal düzenlemelerden anlaşılan en önemli husus, Kanun'un uygulanması bakımından, geceleme hizmetinin bir “konaklama tesisi” bünyesinde sunulmasıdır. Ancak ne Kanun ne de Tebliğ düzenlemeleri uyarınca “konaklama tesisi” kavramı açıklığa kavuşturulmamıştır. Tebliğ'de bu hususa ilişkin tek düzenleme “konaklama hizmeti sunan bütün tesisler” şeklindeki totolojik bir ifadedir. Yine de burada kavramın, bir iktisadi işletme bünyesinde yer alan, bu nedenle de ticari faaliyet kapsamında bulunan ve işletilen bir yapılanma olduğu söylenmelidir. Kanun hükmünde “konaklama tesisi” olarak sıralanan “otel, motel, tatil köyü, pansiyon, apart otel, yayla evi” örneklerinin verilmesi, ilgili Tebliğ'de verginin mükellefinin konaklama hizmetlerinin sunulduğu tesisi

fiilen “işletenler” olduğunun, ayrıca 34. maddenin 4. fıkrasında konaklama vergisinin matrahı tespit edilirken “katma değer vergisi hariç” olduğunun belirtilmesi ve dolayısıyla bu hizmetlerin katma değer vergisine tabi olduğunun zımnen kabul edilmesi hususları göz önüne alındığında, bir iktisadi işletme faaliyeti çerçevesinde konaklama tesisinin işletilmesine göndermede bulunulduğu söylenebilir. Katma değer vergisi gibi konaklama vergisini de bir tüketim vergisi olarak yapılandırmak isteyen, “Gider Vergileri” Kanunu içerisine derç eden, nihai tüketiciye vergiyi yüklemek suretiyle esas olarak tüketimi vergilendirmek isteyen kanun koyucunun, verginin konusunu teşkil eden bir hizmetin “ticari mahiyette olmak üzere” sunulmasını aradığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Bu açıklamalar ışığında konaklama vergisinin konusu olan geceleme hizmeti tekrar incelendiğinde şu sonuçlar çıkarılabilir görünmektedir: Kişinin kendi evinde kalması, kişinin ailesi veya akrabasının yanında geçici olarak konaklaması, kişinin mesken (veya işyeri) niteliğindeki bir apartman dairesinde uzaktan/yakından tanıdığı kişilerin yanında geçici olarak barınması yahut kişinin herhangi bir sosyal medya platformunda karşılaştıkça ev paylaşımına ilişkin tanıştığı birinin konutunda geçici olarak konaklaması durumunda, ortada işletilecek düzeyde bir konaklama tesisi bulunduğundan bahsetmek zor olacağından, bu tür konaklamaların verginin konusu dışında olduğunu söylemek mümkündür.

Bu noktada konutların kısa süreliğine kiralanması şeklindeki hizmetin (örn. *Airbnb* vb. platformlar aracılığıyla sunulan hizmetlerin), konaklama vergisi açısından ne şekilde konumlandırılacağı da önem arz etmektedir. Bu tür sözleşmelerin esaslı unsuru, konutun bütünüyle kiraya verilmesi olup, kiracıya özel olarak geceleme hizmeti verilmesi değildir. Ancak ilgili kira sözleşmesinin süresinin oldukça kısa olması (örn. 1-2 gün), kiracının ilgili konutu esas olarak “konaklama” faaliyeti için kullanmakta olduğunu göstermektedir. Bu çerçevede bu tür kira sözleşmelerinin, konaklama vergisinin konusunu da teşkil eden “konaklama sözleşmesi” özelliğini de bünyesinde barındırdığı söylenebilir. Dahası tersi bir anlatımla her “konaklama sözleşmesinin” bünyesinde hukuki açıdan, bir odanın veya yatağın kiralanması şeklindeki “kira sözleşmesinin” bulunduğundan da söz edilebilir görünmektedir.

Bu tür konaklama hizmetini de bünyesinde barındıran kiralama faaliyetinin, konaklama vergisinin konusunu teşkil etmesi için yalnızca gecelemeyle ilişkin bir sözleşmenin varlığı yetmemekte, aynı zamanda “iktisadi mahiyetteki” bir “konaklama tesisinin” varlığı gerekmektedir. *Airbnb* vb. platformlarda bulunan ve kiralamaya konu edilen konutlar oldukça çeşitlidir ve burada iktisadi bir tesisin varlığından söz etmek için somut yapılanmaya bakmak gerekir. İlgili platformlarda, halihazırda bir otel, motel, apart otel veya pansiyon işletenlerin hizmetleri de listelenmektedir ve bu hizmetlerin konaklama vergisine tabi olduğuna da kuşku bulunmamaktadır. Ancak örneğin bir çekirdek aile, mevcutta yaşadıkları aile evlerini, kısa süreliğine şehir dışında çıkmaları nedeniyle değerlendirmek istemekte ve bu platformlar aracılığıyla kiralamaya gidebilmektedir. Bu

durumda da iktisadi mahiyetteki bir tesisten söz edilebilir mi? Burada aile evinin fiziki niteliği itibariyle bir konaklama tesisi olmadığı söylenemez; zira kanun hükmünde nasıl bir “pansiyon”, konaklama tesisi olarak kabul edilmişse, burada da bir “aile evinin” “konaklama tesisi” teşkil edeceği söylenebilir. Ancak bu aile evinin iktisadi kimliğe sahip olması gerekir.

Bu kiralama faaliyetinin iktisadi mahiyette olduğunu gösteren bir husus ise, bir mevzuat düzenlemesi olarak karşımıza çıkmaktadır. 7464 sayılı Konutların Turizm Amaçlı Kiralanmasına ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun’un 2. maddesinde yer alan ve bir iktisadi faaliyet olan “turizm amaçlı kiralama” kavramının tanımı burada yol göstericidir. İlgili maddenin g bendine göre, konutların kullanıcılara 100 gün veya bu süreden daha az süre ile kiralanması “turizm amaçlı kiralama” olarak kabul edilmektedir. Burada kiralamanın başka bir amacı olup olmadığı önemli değildir, kiralamanın süresi belirleyici ölçüt olmaktadır. Bu süre ölçütünü, konaklama vergisinin konusu açısından da uygulamak mümkündür. Ancak faaliyetin ticari niteliğini göstermede bu denli keskin bir ölçütün işlevselleştirilmesi vergi hukukuna yabancıdır; zira vergilendirmede gerçek mahiyetin esas alınması yasal bir gerekliliktir. Dolayısıyla 100 günden fazla süreli bir kiralama sözleşmesi söz konusu olsa dahi, faaliyetin gerçek mahiyetine özgü göstergeler ışığında bir değerlendirme yapılması gerekmektedir.

Yukarıda yer verilen açıklamalardan çıkarılması gereken bir sonuç vardır: tek maddede düzenlenen konaklama vergisinin en önemli unsuru olan “geceleme hizmeti”, kanun koyucu tarafından daha çok *filii* bir duruma işaret edecek şekilde ele alınmıştır. Bir mali yüküm ihdas eden kanun koyucunun, bu verginin sistemdeki diğer vergiler ile olan etkileşimlerini, benzerliklerini- farklılıklarını, diğer hukuk ilişkileri ile ilişkisini göz önüne alan bir kanun yapım tekniğine başvurması beklenirdi. Bu çerçevede kanun koyucunun, konaklama vergisi ile niteliği itibariyle benzeşen 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’ndaki müesseselerden (örn. “ticari faaliyet”, “hizmet” kavramları) faydalanması sistemin yeknesaklığı açısından önem arz etmektedir. Özellikle kısıtlı düzenlemelerin bulunduğu bir mali yükümde, mevcutta içeriği (gerek idari düzenlemelerle gerek içtihatlarla gerekse de öğretiyile) belirlenmiş olan müesseselere yer verilmesi, amaçsal yorum yerine lafzi yorum tekniğinin tatbikine imkân vermesi açısından da elzem olduğunu belirtmekte yarar görülmektedir. Ayrıca bu müesseseler sayesinde yeni gelişen iktisadi olayları (örn. “konutların turizm amaçlı kiralanması”) mevcut sistem ışığında değerlendirmek de daha sağlam zeminlere oturabilecektir.

### 2.1.2. Diğer Hizmetler

Kanun’un ilgili hükmü (“konaklama tesislerinde verilen geceleme hizmeti ile bu hizmetle birlikte satılmak suretiyle konaklama tesisi bünyesinde sunulan diğer tüm hizmetler (yeme, içme, aktivite, eğlence hizmetleri ve havuz, spor, termal ve benzeri alanların kullanımı

*gibi*...”) incelendiğinde ikili bir ayırımı gittiği, esas olarak geceleme hizmetini vergilendirdiği ancak bununla yetinmediği, konaklama tesisi bünyesinde sunulan diğer tüm hizmetlerin ise yalnızca geceleme hizmeti ile birlikte satılması halinde vergilendirilebileceği anlaşılmaktadır. Birlikte satılması gereken ve geceleme hizmeti niteliğinde olmayan vergiye tabi hizmetler kanun lafzında “*konaklama tesisi bünyesinde sunulan diğer tüm hizmetler*” şeklinde belirtilmiştir. Bu çerçevede geceleme hizmetinden başkaca hizmetlerin konaklama vergisinin konusuna girmesi için esas olarak şu iki koşulu karşılaması gerekir: i) bunların konaklama tesisi bünyesinde sunulması ve ii) geceleme hizmeti ile birlikte satılması.

Konaklama vergisi ile vergilendirilecek diğer hizmetlerin “*konaklama tesisi bünyesinde*” sunulması gerekir. Bu noktada kanunun herhangi bir “*konaklama tesisi*” tanımında bulunmadığı hatırlatılmalıdır. Tebliğ düzenlemesinde de kanun lafzı tekrarlanmakla yetinilmiş ve bir konaklama tesisi tanımlamasında bulunulmamıştır. Dolayısıyla kapsamı sonsuz nitelikte olan “*diğer hizmetlerin*” “*konaklama tesisi bünyesinde*” olup olmadığı, somut olayın koşullarında yorum yoluyla belirlenmeye bırakılmaktadır. Bir potansiyel konaklama vergisi mükellefinin, geceleme hizmeti yanında verdiği diğer hizmetlerden hangilerinin tesis bünyesine addedilip de, konaklama vergisi matrahı dahilinde olabileceğini belirleyememesi şeklinde ortaya çıkan bu hukuki belirsizlik, hukuki güvenlik ilkesi açısından sorgulanmaya değerdir. Ayrıca *Aşçı Akıncı*’nın da haklı olarak itiraz ettiği gibi, geceleme hizmeti ile beraber satılan diğer hizmetlerin de konaklama vergisinin matrahına dahil edilmesi, amaç ve araç arasındaki oranın ölçüsüz olmasına yol açar niteliktedir (*Aşçı Akıncı*, 2020: 94).

“*Diğer hizmetlerin*” vergilendirilebilmesi için ayrıca geceleme hizmeti ile birlikte “*satılması*” gerekir. Tebliğ düzenlemesinde ise, diğer hizmetlerin geceleme hizmeti ile birlikte “*konsept olarak pazarlanması*” da bu hizmetlerin verginin konusuna girmesi için yeterli bulunmuştur. Tebliğ’e göre diğer hizmetlerin geceleme hizmeti ile birlikte “*sunulup sunulmadığının*” tespitinde: bu hizmetlerin ilan, reklam, rezervasyon, satış ve/veya pazarlama safhasında geceleme hizmetinden ayrı tutulup tutulmadığı, kapsamı önceden belirlenmiş bir konsept dâhilinde sunulup sunulmadığı veya tesiste gecelemeden diğer hizmetlerden istifade edilmeksizin mümkün olup olmadığı gibi hususların dikkate alınacağı belirtilmiştir. Bu noktada Tebliğ düzenlemesine getirilebilecek en önemli eleştiri, Kanun lafzında diğer hizmetlerin geceleme hizmeti ile “*birlikte satılması*” yani “*satış işleminde birliktelik*” aranmaktayken, Tebliğ düzenlemesinde satış işleminden önceki bir safha olan, bu hizmetlerin “*pazarlanması*” safhasındaki birlikteliğin konu kapsamı içerisine dahil edilmesi, kanunun lafzını mükellef aleyhine genişleten, kıyas yasağını ihlal eden bir düzenlemedir. Kanun’un lafzı uyarınca, her ne kadar birlikte pazarlanmış olsalar da bu tür hizmetlerin geceleme hizmeti ile “*birlikte satılmaması*”, bu hizmetleri vergi dışında tutmaya yetmekteyken Tebliğ düzenlemesinde, böyle bir durumda vergilendirmeye

gidilecektir. Bu noktada belirtilmelidir ki Tebliğ düzenlemesi, olası vergiden kaçınma davranışlarını önleme açısından olması gerektir; gerçekten de her ne kadar bir işletmeci “diğer” hizmetleri geceleme hizmeti ile birlikte pazarlamaktaysa da bunları geceleme hizmetinden ayrı bir şekilde (örn. geceleme hizmetinden farklı bir zamanda, farklı bir bedelle, farklı bir fatura ile) “*satarak*” oldukça kolaylıkla gerçekleştirilebilecek bir vergiden kaçınma hareketinde bulunabilecektir. Ancak Kanun’un lafzı esas alındığında kanun koyucu, “*birlikte sunulması*” şeklindeki bir ifadeyi tercih edebilirken; aksi bir yoruma yer vermeyecek şekilde “*satış*” işlemindeki birliktelikten söz ettiğinden, Tebliğ düzenlemesini kanuna aykırı kabul etmek gerekmektedir.

Tebliğ’de, tesis bünyesi içinde ve dışında hizmetleri kapsayan konsept satışlarda, tesis bünyesi dışında sunulan hizmetler için ayrıca fatura düzenlenmesi veya bu hizmetlere ilişkin bedellerin konaklamaya ilişkin faturada ayrıca gösterilmesi durumunda, tesis bünyesinde sunulan bu hizmetler için konaklama vergisinin hesaplanmayacağı belirtilmiştir. Ancak bu düzenlemenin bir Tebliğ’de değil, madde lafzında düzenlenmesi gerekirdi. Nitekim tesis bünyesi dışında sunulan hizmetlerin hiçbir şekilde konaklama vergisi konusuna girmediği düşünöldüğünde, bu hizmetlerin konaklamaya ilişkin faturada ayrıca gösterilip gösterilmediğine bakılmaksızın vergiye tabi olmaması gerekir (aynı görüşte bkz. Akçaoğlu, 2020: 398). Böyle bir tebliğ düzenlemesi olmasaydı Kanun lafzı uyarınca, faturada ayrıca gösterilmemiş olan tesis bünyesi dışında sunulan hizmetlere ilişkin bedellerin, vergi idaresi tarafından tespit edilip ayrıştırılarak ilgili bedelin konaklama vergisinin konusuna giren kısmı matrah olarak hesaplanmalıydı. Ancak Tebliğ düzenlemesi ile, faturada ayrıca bir gösterim yapılmaması nedeniyle, kanuna aykırı olarak konaklama vergisinin konusu genişletilmiş olmaktadır.

## 2.2. Verginin İstisnaları

Kanun’un 34. maddesinin 7. fıkrasının a bendinde, konaklama vergisinden istisna tutulan hizmetler sıralanmıştır. Buna göre öğrenci yurtları, pansiyonları ve kamplarında öğrencilere verilen ve konaklama vergisinin konusuna giren hizmetler vergiden müstesnadır. Tebliğ’e göre bu istisna, ilgili mevzuat hükümlerine göre öğrencilere barınma hizmeti sunmak amacıyla işletilen öğrenci yurdu veya pansiyonları ile münhasıran öğrencilerin sosyal, kültürel, sanatsal ve sportif faaliyetlerde bulunabildiği öğrenci kamplarında sunulan hizmetler için uygulanabilecektir. Tebliğ düzenlemesine göre bu yerlerde “*arızı olarak*” öğrenci olmayanlara konaklama vergisinin konusuna giren hizmetlerin sunulması durumunda ise bu istisna hükmünden faydalanılamayacaktır. Bu noktada eleştiriye konu olabilecek nokta, Tebliğ düzenlemesinde arızı olarak öğrencilere sunulmayan ve verginin konusuna giren hizmetlerin vergiye tabi olacağının belirtilmesidir. Bazı ticari faaliyet modellerinde, öğrenci yurtlarında veya pansiyonlarında belirli bir sezon boyunca (örn. okulların ya da yüksek öğretim kurumlarının tatil olduğu sezonlar) öğrenci olmayan kişilere arızı nitelikte olmayan bir süre için konaklama hizmeti verilebilmektedir. Bu tür

hizmetlerin istisnadan yararlanamayacağı kuşkusuz olmakla birlikte Tebliğ düzenlemesinde, gereksiz bir şekilde “*arızı*” ifadesinin kullanılması yanlış uygulamalara yönlendirebilir bir niteliktedir.

Kanun’un aynı fıkrasının b bendinde ise karşılıklılık esası baki kalmak üzere, yabancı devletlerin Türkiye’deki diplomatik temsilcilikleri, konsoloslukları ve bunların diplomatik haklara sahip mensupları ile uluslararası anlaşmalar gereğince vergi muafiyeti tanınan uluslararası kuruluşlar ve mensuplarına verilen ve konaklama vergisinin konusuna giren konaklama hizmetleri vergiden müstesna tutulmuştur.

Öğretide, Avrupa Birliği ülkesi uygulamalarında da görülen belirli bir yaş altındaki çocukların bu tür vergilerden muaf tutulması düzenlemesinin ülkemizdeki konaklama vergisinde kabul edilmemesi eleştirilmiştir (Aşçı Akıncı, 2020: 95). Diğer ülkelerde görülen bu istisna hükmünün altında yatan temel neden, belirli yaş altındaki çocuklardan (çoğunlukla 10 yaş) konaklama bedeli tahsil edilmemesine yönelik ticari teamüldür. Konaklama vergisinin konusuna giren hizmetlere ilişkin herhangi bir ödeme alınmamasının verginin doğumunda bir etkisi olmadığı göz önüne alındığında, bedeli tahsil edilmeyen bir hizmet için konaklama vergisinin alınması hem teorik hem de uygulama açısından sorunlar yaratabilir niteliktedir (Taşkiran, 2020: 88).

Bu noktada 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 17. maddesinde yer alan sosyal amaç taşıyan istisnalarda ilgili maddede sayılan kuruluşların, hastane, nekahathane, öğrenci veya yetiştirme yurtları, yaşlı ve engelli bakım ve huzurevleri, düşkünevleri ve yetimhaneleri işletmek veya yönetmek suretiyle ifa ettikleri teslim ve hizmetler katma değer vergisinden istisna edilmiştir. Bu hizmetlerin, bünyelerinde “*geceleme/konaklama hizmeti*” barındırdığından bahisle ve “*konaklama tesisi*” tanımının belirsizliği de eklendiğinde, konaklama vergisine tabi tutulabilir niteliktedir. Zira konaklama vergisine ilişkin yasal düzenlemede, kanunun getiriliş amacına paralel olarak “*turistik amaçlı konaklamalar*” şeklinde bir sınıflandırma veya sınırlandırma bulunmamakta olduğundan, bu tür hizmetlerin de konaklama vergisine dahil olacağı söylenebilir. Bu durumda kanun koyucunun, katma değer vergisinden istisna ettiği bu tür hizmetlerin, konaklama vergisinden de istisna olduğunu açıkça belirtmesi, vergi sisteminin bütünlüğü açısından yerinde bir tercih olacaktır.

### **2.3. Verginin Mükellefi**

Kanun’un 34. maddesinin 2. fıkrası uyarınca verginin mükellefi, verginin konusuna giren hizmetleri sunanlardır. Burada konaklama tesisini fiilen işleten mükellef konumunda olacaktır. Mükellefiyet tesisinde ise konaklama tesisi işletenin katma değer vergisi yönünden bağlı olduğu vergi dairesi, KDV mükellefiyeti bulunmayanlar bakımından ise tesisin bulunduğu yer vergi dairesi yetkilidir.



Burada dikkat edilmesi gereken bir husus verginin uygulanması bakımından coğrafi bölge veya idari sınır ayırımına gidilmemesinin yanında, diğere ÷lke uygulamalarında olduğu gibi, konaklama tesislerinin türü, sınıfı, niteliği, ilgili mevzuatta yer alan tarif ve tanımlamaları, ilgili mevzuata göre turizm işletmesi belgesi ve/veya işyeri açma/işletme belgesi olup olmadığının da önemsenmemesidir. Öğretide ÷lkenin turist yoğunluğuna göre belirli bölgelere ayrılması ve bu ayırımdan sonra konaklanan tesisin derecesi, kalitesi ve mahiyeti dikkate alınarak farklı bir vergilendirme yöntemi benimsenmesi gerektiği belirtilmiş (Doğan, 2017: 276, Delibaş, 2020: 112; Aşçı Akıncı, 2020: 95) ve ÷lkemizde uygulamaya konulan konaklama vergisindeki bu eksiklikler nedeniyle konaklama vergisinin taşıyıcısı olan konaklayanların mali gücünün dikkate alınmadığı ve bu nedenle bu verginin ölçülü olmadığı haklı olarak savunulmuştur (Aşçı Akıncı, 2020: 94; Doğan, 2017: 277; Bozdoğanoğlu, 2013: 148).

#### **2.4. Vergiyi Doğuran Olay**

Konaklama sözleşmesinin ifasına yönelik olarak, konaklamaya konu edinecek odanın (veya hostel gibi yerlerde yatağın) konaklayanın tasarrufuna bırakılması ile hizmetin sunumuna başlanmış olacaktır. Bu sözleşme niteliği gereği belirli bir süreye yaygın olup, sözleşmenin bitimi konaklayanın ilgili odayı veya yatağı terk etmesi ile sona erecektir. Bu noktada vergiyi doğuran olay olarak hangi anın esas alınması gerektiği değerlendirilmelidir. Kanun'un 34. maddesinin 3. fıkrasında vergiyi doğuran olay ayrıca tanımlanarak maddenin ilk fıkrasında belirtilen hizmetlerin sunulmasının vergiyi doğuran olay teşkil edeceği belirtilmiştir. Dolayısıyla hizmetin sunulmuş olması şeklindeki vergiyi doğuran olay; mükellefin sunduğu hizmeti karşılığında mahiyet ve tutar itibariyle kesinleşen alacağının talep edilebilir hale geldiği an olan, konaklayanın ilgili yerde konaklaması sonundaki sözleşme bitimi anıdır.

Tebliğ'e göre, konaklamaya ilişkin bedelin bir kısmının veya tamamının hizmetin sunumundan önce veya sonra tahsil edilmesinin veya hiç tahsil edilmemesinin vergiyi doğuran olaya tesiri olmayacaktır. Aynı zamanda hizmetin sunulmasından önce fatura veya benzeri belgeler düzenlenmesi hallerinde de vergiyi doğuran olay gerçekteşmeyecek olup hizmetin sunumundan önce böylece bir fatura ve benzeri belge düzenlense dahi, bu belgede konaklama vergisinin gösterilmeyeceğinin belirtilmeyecektir. Bu noktada konaklama vergisi, 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 10. maddesinin b bendindeki "*malın tesliminden veya hizmetin yapılmasından önce fatura veya benzeri belgeler verilmesi hallerinde, bu belgelerde gösterilen miktarla sınırlı olmak üzere fatura veya benzeri belgelerin düzenlenmesi*" biçimindeki vergiyi doğuran olay tanımından farklılaşmaktadır. Hemen belirtelim ki ilgili Tebliğ düzenlemesi Kanun hükmüne aykırılık teşkil etmemektedir. Zira Kanun hükmüne göre vergiyi doğuran olay hizmetin sunulmasıdır ve istisnai olarak hizmet sunumundan önce fatura düzenlenmiş olmasını, Katma Değer Vergisi Kanunu'nda olduğu gibi bir düzenleme ile vergiyi doğuran olay olarak nitelendirmemiştir.

Tebliğ’de, Kanun’un vergiyi doğuran olay tanımına uygun olarak, konaklayan ile tesis işletmecisi arasında birden fazla geceyi kapsamak üzere yapılan anlaşmalarda, fiilen hizmetin sunulduğu günler esas alınacağı, geceleme hizmetinin sunulmadığı günler için vergi aranmadığı belirtilmiştir. Tebliğ’de verilen örnek de göz önüne alındığında, 7 gece boyunca geceleme hizmeti alınması hususunda anlaşılmasına rağmen 3 gün geceleme yapılması durumunda 3 günlük geceleme hizmeti üzerinden konaklama vergisi alınacağı belirtilmiştir. Tebliğ tarafından verilen bu örnekten ve konaklamaya ilişkin bedelin önceden tahsil edilmesinin vergiyi doğuran olayı gerçekleştirmeyeceği düzenlemelerinden yola çıkılarak denilebilir ki konaklama vergisi nihai tüketiciden (konaklayandan), hizmetin sunumundan önce değil sonra tahsil edilecektir. Ancak birçok konaklama tesisi işletmecisinin takip ettiği prosedür, hizmet öncesinde ilgili ödemenin alınmasıdır. Bu durumda işletmecilerin bu prosedürlerine son vererek hizmet sunumundan sonra ilgili alacağı tahsil etmeye yöneleceği düşünülebilir.

## **2.5. Verginin Matrahı ve Oranı**

Kanun’un 34. maddesinin 4. fıkrası uyarınca, konaklama vergisinin matrahı, verginin konusuna giren hizmetler karşılığında, katma değer vergisi hariç, her ne suretle olursa olsun alınan veya bu hizmetler için borçlanılan para, mal ve diğer suretlerde sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaat, hizmet ve değerler toplamıdır. Bu hükme göre konaklama vergisinin matrahına katma değer vergisi dahil edilmeyecektir.

Tebliğ’e göre konaklama vergisinin konusuna giren hizmetin müşteriye acente tarafından konaklama vergisi dahil satılması ve bu durumun konaklama tesisine ispat ve tevsik edilmesi şartıyla, konaklama vergisi konaklama tesisi tarafından konaklama hizmetine ilişkin acenteye düzenlenecek faturada gösterilecektir.

Tebliğ düzenlemesine göre konaklama vergisinin matrahı hesaplanırken konaklama hizmetine ilişkin bedelin emsal bedelden açık bir şekilde düşük olduğu ve mükellefçe bu düşüklük haklı bir gerekçeyle açıklanamadığı durumlarda ise vergi idaresi matrah olarak emsal bedeli esas alacaktır. Konaklama hizmetinin karşılığı olarak hiçbir bedel alınmaması halinde de emsal bedel üzerinden konaklama vergisi hesaplanacaktır. Bu düzenlemenin de, her ne kadar haklı bir düzenleme olsa da, bir Tebliğ hükmü olarak değil madde hükmü olarak ortaya konulması beklenirdi. Bu noktada kolayca 3065 sayılı Katma Değer Vergisi Kanunu’nun 27. maddesine atıfta bulunabilecek kanun koyucunun bu tercihte bulunmaması, ancak bir Tebliğ hükmünde böyle bir düzenlemede bulunulması, Tebliğ düzenlemesinin kanunu aştığı noktalardan birini oluşturmaktadır.

Kanun’un 34. maddesinin beşinci fıkrası uyarınca, yukarıdaki şekilde hesaplanan matraha uygulanacak konaklama vergisinin oranı % 2’dir. Aynı fıkra uyarınca, Cumhurbaşkanı, bu oranı bir katına kadar artırmaya veya yarısına kadar indirmeye yahut bu sınırlar içinde farklı oranlar tespit etmeye yetkili kılınmıştır.

## Sonuç

Eldeki alışma kapsamında ekonomik literatürde bir turizm vergisi olduğu tanımlanan konaklama vergisinin yükletilmesindeki ekonomik gerekçeler incelenmiş ve ölkemizde uygulamaya konan konaklama vergisinin mali açıdan amacı sorgulanmış ve hukuki açıdan eleştirel bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde konaklama vergisinin yükletilmesindeki ekonomik gerekçeler olan piyasa başarısızlığı teorisi, negatif dışsallık teorisi ve vergi ihracı teorisi incelenmiş ve genel olarak turizm vergilerinin ekonomiye olan etkisi konusundaki görüşler ortaya konulmuştur. Çalışmanın devamında ölkemizde uygulanan konaklama vergisinde benimsenen mali amaç ve konaklama vergisinin tasarımının bu mali amaca hizmet edip etmediği sorgulanmıştır. Konaklama vergisini ihdas eden Kanun'un gerekçesinde, ölkemizde böyle bir turizm vergisinin yükletilmesine mali gerekçe olarak negatif dışsallık teorisinin benimsendiği belirtilmiştir. Ancak bu çalışma ile sonuçlanmıştır ki, verginin tasarımı benimsenen mali amacı gerçekleştirmekten oldukça uzaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde konaklama vergisinin tek maddeden oluşan kanuni düzenlemesi ile bu düzenlemenin usul ve esaslarını belirlemeye yönelik ıkarılan Tebliğ hükümleri hukuki açıdan incelenerek, verginin temel özelliklerinin kanun metninde kesin ve açık bir şekilde belirlenip belirlenmediği; Tebliğ düzenlemesi ile kanun maddesi arasındaki norm çatışmaları ve verginin tasarımındaki belirsizlik ve/veya eksiklikler nedeniyle ortaya çıkabilecek potansiyel uygulama sorunlarının bir tespiti gerçekleştirilmiştir.

## Kaynakça

- Akçaoğlu, E. (2020). Konaklama Vergisi Hakkında Kısa Bir Değerlendirme. *Hacettepe Hukuk Fakültesi Dergisi*, 10(2), 388-405. <https://dergipark.org.tr/pub/hacettepehdf/issue/57712/736253>
- Alfano, V., De Simone, E., D'Uva, M., Lucio Gaeta, G. (2022). Exploring Motivations Behind The Introduction Of Tourist Accommodation Taxes: The Case Of The Marche Region in Italy. *Land Use Policy*, 113(2022), 1-12. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837721006268>
- Aşçı Akıncı, N. (2020). Konaklama Vergisi: Ölçülülük Meselesi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, (148), 77-100. <https://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2020-148-1913>
- Bozdoğanoglu, B. (2013). Konaklama Vergisi Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. *Maliye Dergisi*, 164(1), 131-149. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/164-08.pdf>
- Cenikli, E. (2015). Avrupa Birliği Üyesi Ülke Örnekleriyle Turizm ve Konaklama Vergileri. *Antalya Bilim Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3(6), 85-103.
- Çetin, G. (2014). Sustaining Tourism Development Through City Tax: The Case of Istanbul. *e-Review of Tourism Research*, 11(1/2), 26-41.
- Delibaş, A. (2020). Konaklama Vergisinde Dünya Uygulamaları ve Türkiye. *Vergi Sorunları Dergisi*, (383), 106-114.
- Diken. (2019). Sektör Temsilcileri: Katkı Payı ve Konaklama Vergisi Turizmi Zora Sokabilir. <https://www.diken.com.tr/sector-temsilcileri-katki-payi-ve-konaklama-vergisi-turizmi-zora-sokabilir/>.
- Doğan, M. (2017). Turizm ve Şehir Vergisi: Kuramsal Bir Analiz ve Türkiye Üzerine Öneriler. *Anatolia: Turizm Araştırmaları Dergisi*, 28(2), 269-280. <https://dergipark.org.tr/en/pub/atad/article/362583>
- European Commission. (1997). *Communication from the Commission: Environmental Taxes and Charges in the Single Market*.
- European Commission (2017). *The Impact of Taxes on The Competitiveness of European Tourism: Final Report*, Publications Office of the European Union, Belgium.
- Gago, A., Labandeira, X., Picos, F., Rodríguez, M. (2009). Specific and General Taxation Of Tourism Activities: Evidence From Spain. *Tourism Management*, 30(2009), 381-392. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261517708001258>

- Gooroochurn, N., Sinclair, M. T. (2005). Economics Of Tourism Taxation: Evidence From Mauritius. *Annals Of Tourism Research*, 32(2), 478-498. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0160738305000241>
- Heffer-Flaata, H., Voltes-Dorta, A., Suau-Sanchez, P. (2020). The İmpact of Accommodation Taxes On Outbound Travel Demand From The United Kingdom To European Destinations. *Journal of Travel Research*, 60(4), 749-760. <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0047287520908931>
- Musgrave A., Musgrave, P. B. (1976). *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo.
- Palmer, T., Riera, A. (2003). Tourism and Environmental Taxes: With Special Reference to The ‘Balearic Ecotax’. *Tourism Management*, 24(6), 665-674. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0261517703000463>
- Paris Official Website of the Convention and Visitors Bureau. (2024). Tourist Tax in Paris. <https://en.parisinfo.com/practical-paris/money/tourist-tax>.
- Pekşen, F., şener, T. (2021). Vergilerin Seçmen Davranışlarına Etkisi: Konaklama Vergisi Özelinde Antalya İli Örneği. *Maliye Dergisi*, (180), 144-164. <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2021/07/07-180-16-Vergilerin-Secmen-Davranislarina-Etkisi-Konaklama-Vergisi-Ozelinde-Antalya-Ili.pdf>
- Saraçoğlu, F., Çarkuşlu, E. (2020). Konaklama Vergisi Uygulaması ve Başarı Koşulları. *Vergi Dünyası Dergisi*, 39(461), 6-15.
- Taşkıran, T. (2020). Konaklama Vergisi ve Turizm Vergilendirilmesi. *Vergi Dünyası Dergisi*, 39(462), 81-88.
- TBMM Başkanlığı. (2008). Plan ve Bütçe Komisyonu, 28.9.2006 Tarihli ve 1/1246 Esas Sayılı İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı ve Gerekeçesi. <https://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0505.pdf>

## SOSYAL BÜTÇENİN POLİTİK EKONOMİSİ: EGE BÖLGESİ ÖRNEĞİ

The Political Economy Of Social Budget: The Case Of Egean Region

## Atıf / Citation

Toktay, M. & Tekeli, R. (2024). Sosyal Bütçenin Politik Ekonomisi: Ege Bölgesi Örneği. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 10(1), 42-66.

## Müjde TOKTAY

Yüksek Lisans Öğrencisi,  
Aydın Adnan Menderes Üniversitesi,  
Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
Maliye Bölümü,  
AYDIN/TÜRKİYE,  
mujdetoktay04@gmail.com  
Orcid ID: 0000-0002-5551-7432

## Recep TEKELİ

Prof Dr,  
Aydın Adnan Menderes Üniversitesi,  
Siyasal Bilgiler Fakültesi,  
Maliye Bölümü,  
AYDIN/TÜRKİYE  
rtekeli@adu.edu.tr  
Orcid ID: 0000-0001-6403-9383

## Araştırma &amp; Yayın Etiği

Bu makale en az iki hakem tarafından incelenmiş, iThenticate yazılımı ile taranmış, araştırma yayın ve etiğine aykırılık edilmemiştir.

## Research &amp; Publication Ethics

This article was reviewed by at least two referees, a similarity report was obtained using iThenticate, and compliance with research/publication ethics was confirmed.

## Copyright ©

Politik Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar  
Merkezi, Sakarya/TÜRKİYE

Center for Political, Economic and Social  
Research, Sakarya/TURKEY

## Makale Bilgisi

**Makale Türü:** Araştırma Makalesi  
**Article Type:** Research Article  
**Geliş Tarihi:** 02.03.2024  
**Kabul Tarihi:** 02.08.2024  
**Yayın Tarihi:** 13.07.2024

## CC BY-NC 4.0

Bu makale Creative Commons Attribution-NonCommercial License altında lisanslanmıştır.

This paper is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial License

Bu araştırma makalesi Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye ve Vergi Uygulamaları Anabilim Dalı'nda yapılan "Sosyal Bütçenin Politik Ekonomisi: Ege Bölgesi Seçilmiş İlçe Belediyeleri Örneği" başlıklı 2023-YL-172 nolu yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

# Sosyal Bütçenin Politik Ekonomisi: Ege Bölgesi Örneği

## Özet

Sosyal bütçe devletin sosyal konulara verdiği öneme bütçesi dahilinde hizmet eden bir plandır. Gelir ve harcama tarafıyla bir refah bütçesi olarak da ifade edilen sosyal bütçenin sosyal politikalarla uyum içinde olma zorunluluğu vardır. Sosyal politika uygulamalarını yürütmekle görevli olan birimlerden biri de yerel yönetimlerde en önemli yere sahip olan belediyelerdir. Belediyelerin sosyal politikaları hayatı geçirmesi ile sosyal belediyeciliğin önemi ortaya çıkmıştır. Son yıllarda giderek önemli hale gelen sosyal belediyecilik ile belediyeler sosyal hizmet ve faaliyetleri yürüterek toplumun ortak ihtiyacını giderme görevini üstlenmişlerdir. Sosyal belediyecilik adı altında sosyal politikaların uygulanmasına ilişkin yapılan harcamalar ve bu harcamaların gerçekleştirilmesi için gerekli kaynaklar bir bütün halinde sosyal bütçe ile ölçülmektedir. Belediyelerde her dönem yaşanan parti değişikliği nedeniyle sosyal belediyecilik kapsamında uygulanan sosyal politikalar değişebilmektedir. Bu çalışmanın amacı yerel yönetimlerin sosyal bütçe faaliyetlerini yürütme konusunda parti politikalarının ne derece etkili olduğunu açıklamaktır. Çalışmanın amacını gerçekleştirmek için belediyelerin faaliyet raporlarından veriler toplanarak excel programında analiz edilmiştir. Sosyal bütçenin yerel düzeyde politik açıdan ele alınması çalışmanın özgün değerini ortaya koymaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Sosyal Bütçe, Sosyal Politika, Sosyal Belediyecilik, Yerel Yönetimler.

## Abstract

Social budget is a plan that serves the importance the state attaches to social issues within its budget. The social budget, which is also expressed as a welfare budget in terms of income and expenditure, must be in harmony with social policies. One of the units responsible for carrying out social policy practices is the municipalities, which have the most important place in local governments. The importance of social municipalism has emerged as municipalities implemented social policies. With social municipalism, which has become increasingly important in recent years, municipalities have undertaken the task of meeting the common needs of the society by carrying out social services and activities. Expenditures made for the implementation of social policies under the name of social municipalism and the resources required to realize these expenditures are measured as a whole by the social budget. Social policies implemented within the scope of social municipalism may change due to party changes in municipalities every period. The aim of this study is to explain how effective party policies are in carrying out social budget activities of local governments. To achieve the purpose of the study, data were collected from the activity reports of the municipalities and analyzed in the Excel program. Addressing the social budget from a political perspective at the local level reveals the unique value of the study.

**Keywords:** Social Budget, Social Policy, Social Municipalism, Local Governments.

**JEL Codes:** E20, E62, E64

## Giriş

Günümüz sosyal devlet anlayışının bir sonucu olarak devlet toplum ile arasındaki sosyal bağı sağlamaktan, bireyleri toplumsal risklere karşı korumaktan ve onlara insan onuruna yakışır bir refah ortamı sağlamaktan sorumlu tutulmaktadır. Sosyal devletler toplumun tüm kesimlerine yönelik faaliyetlerini sosyal politikalar aracılığıyla gerçekleştirmektedir. Sosyal politika uygulamaları günümüzde hem merkezi yönetim hem yerel yönetimler tarafından birlikte yürütülmektedir. Yerel yönetim birimi olan belediyelerin sosyal politikaları hayata geçirerek toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılaması sosyal belediyeçilik adı altında kavramsallaşmaktadır. Belediyeler sosyal belediyeçilik kapsamında günlük ihtiyaçlarını karşılamada güçlük çeken yoksul ve muhtaç bireylere destek sağlama; kültür, eğitim, sağlık alanlarında sosyal faaliyet ve hizmet yürütme görevlerini yerine getirmektedirler. Belediyelerin bu görevleri yerine getirilmesi için kullandıkları en önemli araç ise sosyal bütçedir. Sosyal belediyeçiliğin somut bir yansıması olan sosyal bütçede yer alan sağlık, eğitim, sosyal yardım, sosyal güvenlik ile dezavantajlı kesimlerin iyileştirilmesi sağlanarak bunların miktarlarına özgü parlamenterlere bilgi verilmektedir. Bu noktada ekonomi bilimi ile siyaset bilimini bir araya getiren politik ekonomi kavramı önem kazanmaktadır. Politik ekonomi ile devletin ekonomi içerisindeki görevi saptanır, düzenlenir ve yorumlanır. Ülkemizde her beş yılda bir yapılan yerel seçimlerde belediyelerde görülen parti değişiklikleri sebebiyle karar alıcıların uyguladıkları sosyal politikalar değişebilmektedir ve burada parti politikalarının etkisinin üzerinde durulmalıdır.

Çalışmada Ege bölgesinin seçilmiş ilçe belediyeleri sosyal bütçe uygulamaları bağlamında politik açıdan değerlendirilmiş ve harcamalar ilçe belediyelerinin siyasi kimlikleri ile ayrıştırılarak hangi siyasi partinin öne çıktığı ortaya konmuştur. Bu kapsamda temel amaç, sosyal belediyeçilik faaliyetlerini yürütme hususunda parti politikalarını ne derece etkili olduğunu tespit etmektir. Çalışma Ege bölgesinin Aydın, Denizli, Muğla ve Manisa illerini kapsamaktadır. Bu bağlamda nicel araştırma yöntemlerinden ikincil veriler tercih edilmiş ve ilgili belediyelerin faaliyet raporlarından fonksiyonel, ekonomik ve kurumsal bütçe uygulama sonuçlarına ait veriler excel programından faydalanılarak analiz edilmiştir. Böylece ilçe belediyelerinin sosyal harcamaları ile siyasi partileri birleştirilerek durum değerlendirmesi yapılmıştır. Literatürde belediyelerin sosyal harcamaları ile siyasi kimliklerini ilişkilendiren bir çalışma mevcut olmadığından sosyal bütçenin politik açıdan ele alınarak parti politikalarının etkisinin incelenmesi çalışmanın literatüre katkısını oluşturmaktadır.

## 1. Sosyal Bütçe ve Politik Ekonomi: Kavramsal Çerçeve

Bu bölümde bireylerin toplumda dezavantajlı olduğu durumları iyileştirme bakımından büyük öneme sahip olan sosyal bütçe ve devletin ekonomiyi başarılı bir biçimde yönetebilmesi açısından önem arz eden politik ekonomi konularına değinilecektir. Sosyal bütçe konusunda bütçe kavramı, sosyal bütçenin çeşitli tanımları, amaçları, gelir ve harcama yönü ele alınacaktır. Politik ekonomi konusunda ise politik ekonominin ortaya çıkışı ve çeşitli tanımlarından bahsedilecektir.

### 1.1. Sosyal Bütçe

Bütçe kavramının kökeni Latince 'bulga' kelimesinden gelmekte, İngilizce karşılığı ise 'budget' kelimesinden gelerek para torbası, çekmece, kamu cüzdanı ve küçük deri çanta anlamlarını ifade etmektedir (Özcan, 2016: 69). Yasal tanımına baktığımızda 5018 sayılı kanunda Belirli bir



dönemi içeren gelir ve gider tahminleri ve tahminlerin uygulanmasına dair konuları işaret eden ve uygun usullerle yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmaktadır (5018 Sayılı Kanun, md.3). Bütçe ile vatandaşın alacağı hizmetler ve ödeyeceği yükümlülükler temsil edilmektedir.

Bütçe ve sosyal kelimelerini bir araya getiren sosyal bütçe kavramı “bütçede yer alan eğitim, sağlık, sosyal yardım ve sosyal güvenlik harcamalarının yoksulluk, gelir dağılımı, istihdam, eşitlik ve sosyal içerme ölçütlerinin gözetilerek iyileştirilmesi ve bu iyileştirmelerden kadınlar, çocuklar, gençler, yaşlılar, engelliler ve işsizler gibi dezavantajlı grupların etkilenmesini hedefleyen bir yaklaşım” olarak tanımlanmaktadır (Şeker, 2011: 22).

Özcan (2014: 100) sosyal bütçeyi maliye politikası amaçlarının sosyal yönünü ortaya çıkararak bireylerin ekonomik, sosyal, psikolojik ve fizyolojik bakımdan yaşam standartlarını arttırmayı hedefleyen ve bu nedenle sosyal adalet, sosyal gelişme, sosyal barışa fayda sağlayan bütçeleme olarak ifade etmektedir. Koç’a (2019: 53) göre sosyal bütçe maliye politikasının araçlarından faydalanarak belirli bir planı kapsayan kamusal gelir ve harcamaların toplumun refahını arttırma, yoksulluğa çözüm üretme, gelir dağılımında adaleti sağlama ve sosyal grupları bağdaştırma amaçlarını gerçekleştiren bütçe sistemi olarak tanımlanmaktadır. Bu ifadelerden yola çıkarak sosyal bütçeyi; maliye biliminin sosyal tarafını meydana getiren bir alt dalı olarak bireyin toplumda dezavantajı olduğu durumları iyileştirme ve toplumda barış, adalet, gelişme, bütünleşme gibi öğeleri sağlama amacına devlet bütçesi içinde hizmet eden plan olarak ifade edilebilir.

Sosyal bütçe alanında literatüre önemli katkı sağlayan yazarlar 2000 yılında yayınladıkları "Social Budgeting" eseri ile Wolfgang Scholz, Michael Cichon ve Krzysztof Hagemeyer adlı yazarlardır. Bu yazarlar sosyal bütçeyi iki temel bileşen üzerinde ayırmaktadır. İlk bileşen istatistiksel temeldir. İstatistiksel temel, gelirlerin metodolojik olarak tutarlı bir biçimde derlenmesini ve bir ülkenin sosyal koruma sisteminin geçmişte belirli bir dönemde yaptığı harcamaları incelemektedir. Scholz’a göre bu bileşen sosyal muhasebe sistemidir ve bu sistem sosyal harcamaları geleceğe yansıtan model olarak görülmektedir. İkinci bileşen gelir gider tahminidir. Diğer adıyla bütçe projeksiyonu olan bu bileşen topluma ve ekonomiye yön veren bir araçtır (Hagemeyer ve Scholz, 2021: 321-322; Hove vd., 2011: 4).

Sosyal bütçenin amaçları sosyal amaçlar ve ekonomik amaçlar olarak iki grupta toplanmaktadır. Sosyal amaçlar grubunda sosyal adalet, sosyal barış, sosyal denge, sosyal gelişme, sosyal demokrasi ve sosyal bütünleşme kavramları yer almaktadır. Ekonomik amaçlar ise adil gelir dağılımını sağlamak, yoksullukla mücadele etmek, işsizlikle mücadele ederek istihdam yaratmak, dezavantajlı kesimlere yönelik politika üretmek, sürdürülebilir kalkınma amacı olarak sınıflandırılmaktadır (Özcan, 2016: 89).

Sosyal bütçenin gelir ve harcama yönleri bulunmaktadır. Gelir yönü aşağıda yer alan harcamaları finanse etmek adına kullanılan tüm kaynakları içine almaktadır. Gelirlerden en önemlileri yatırım gelirleri, vergiler ve sosyal güvenlik katkı paylarıdır. Bu yönler ülkeden ülkeye değişiklik göstermekte fakat sosyal bütçede temsil edilen temel unsurlar yer almaktadır. Harcama yönündeki temel unsurlar ise şu şekildedir (Cichon vd., 2000: 195):

- İstihdamla ilgili sosyal güvenlik harcamaları: emekli maaşları, işsizlik yardımları, sağlık hizmetleri.

- Sosyal koruma harcamalarına ilişkin özel sektör/ toplu sözleşmeler: mesleki emeklilik, işletmeye dayalı diğer sosyal yardımlar.

- Kamu tarafından finanse edilen sosyal koruma harcamaları: sosyal hizmetler, sağlık hizmetleri, aile yardımları.

Bütçenin modern fonksiyonları ile ilişkili olan sosyal bütçenin çalışma alanı genişler ve genişlemeye devam etmektedir. Sosyal bütçe sosyal amaçlara ve ekonomik kriz gibi ortaya çıkan zorluklara yanıt vermekle birlikte devletin başarısızlıklarını incelemeye çalışan birçok yenilikçi girişimi kapsamaktadır. Böylece hem hesap verebilirliği arttırmaya yardımcı olmakta hem de sosyal bütçelere özgü talebi belirten sivil toplum girişimlerine yoğunlaşmaktadır (Deles vd., 2010: 5). Bunun yanı sıra sosyal bütçeyle devlet, sivil toplum kuruluşları ve özel kuruluşlar aracılığıyla yapılan sosyal yardımların miktarına yönelik parlamentelere bilgi verilmektedir. Dünyada dikkate değer örneği Fransa'da bütçe kanununun sonuna eklenmesi iken Türkiye'ye baktığımızda ayrı bir sosyal bütçe yer almamaktadır (Şeker, 2011: 22).

Sosyal bütçeleme, ülkenin sosyal koruma sistemi içinde hangi amaçlara yönelik kaynak tahsis edildiği ve bu kaynakların nereden geldiğini harcama ve gelir hesapları aracılığıyla belirlenmesini sağlamaktadır (Hagemeyer ve Scholz, 2021: 321). Sosyal bütçenin iki yönü bulunmaktadır. Bunlar sosyal kamusal gelir ve sosyal harcamalardır. Bu bütçelerin gelir ve harcama yönleri ülkeden ülkeye değişiklik göstermekle beraber temsil edilen temel unsurlar yer almaktadır. Sosyal harcamalar kapsamındaki temel unsurlar; istihdamla ilgili sosyal güvenlik harcamaları, emekli maaşları, sağlık hizmeti, işsizlik yardımları, kamu tarafından finanse edilen sosyal koruma harcamaları, aile yardımları, sosyal hizmetler, sosyal koruma harcamalarına ilişkin özel sektör/toplu sözleşmeler, mesleki emeklilik ve işletmeye dayalı diğer sosyal yardımlardır (Cichon vd., 2000: 195). Sosyal kamusal gelir ise temel olarak bireylerden elde edilen gelirlerin subjektif nitelikler olan şahsi ve ailevi niteliklerin göz önüne alınarak mali güçleri doğrultusunda toplanmasıdır (Özcan, 2016: 135). Böylece sosyal kamusal gelir yukarıda sayılan sosyal harcamaları finanse etmek için kullanılan bütün kaynakları içermektedir. Bu kapsamda vergiler, yatırım gelirleri ve sosyal güvenlik katkı payları gibi kaynaklar yer almaktadır.

## 1.2. Politik Ekonomi

Politik ekonomi kavramı ekonomi ile politika kavramlarının bir araya gelmesiyle sosyal bilimlere dahil olmuştur. Ekonomi bilimi bireyi inceleyen bir bilim dalıdır. Bireyin üretici kısmını firma, tüketici kısmını hanehalkı olarak nitelendiren ekonomi bilimi toplumsal seçimlerin bütün bireylerin seçimlerini yansıttığını kabul etmektedir. Politika bilimi ise kararların seçimlerden daha fazla rol oynadığını ve bu kararların kurumsal yapı içerisindeki grupların etkileşimi sonucunda ortaya çıktığını savunan bir bilimdir (Onur, 2004: 2). İlk defa Yunanlılar tarafından bu iki bilimin ayrımı yapılmıştır. Yunan devleti sosyal ilişkileri kontrol etmeye hakim olan politikayı ekonominin üstünde tutmuş ve politika ile ilgili pek çok şey öğretmiştir (Sezgin, 2005: 139). Politik ekonomi ilk defa merkantilistler tarafından kullanılarak para ve dış ticarete önem veren bir iktisat akımı olarak doğmuştur. Merkantilistler ekonomiyi bireyi yönetme sanatı, politik ekonomiyi ise devleti yönetme sanatı olarak ifade etmişlerdir (Koç, 2018: 101; Onur, 2004: 2).

Politik ekonomi anlayışı sosyal bilimler tarihindeki en eski entelektüel yönelimlerden biri olarak farklı şekillerde tanımlanmıştır. Politik ekonomi, politik kuruluşlar ile ekonomik düzen arasındaki ilişkiyi siyaset, hukuk, sosyoloji gibi bilimlerden faydalanarak inceleyen disiplinler arası bir

alandır (Altan, 2013: 5). Başka bir tanıma göre devletin ekonomi içerisindeki görevini saptamak, yorumlamak ve düzenlemek amacıyla ekonomi ile siyaset bilimlerinin kurallarını bir araya getirmektedir (Ateş ve Gökmen, 2013: 49). Aynı zamanda karar alıcıların siyasi ortamın meydana getirdiği politik seçimleri ile seçimler sonucunda ekonomik çıktıların etkilenme derecesini inceleyen bilim dalı olarak tanımlanmaktadır (Sezgin, 2005: 139).

Levine ve Caporaso politik ekonominin, ekonominin teknik ve yöntemlerinin siyasetin konusuna uygulanmasını içerdiğini ne sürmüşlerdir. Burada siyaset biliminin rolünün ikincil olduğunu çünkü siyaset biliminin bireylerin hareket ettikleri bağlamı tanımlarken ekonomi biliminin bireylerin davranışlarını açıkladığını savunmuşlardır. Böylece politik ekonominin en büyük görevi rasyonel ve kurumsalcı seçim açıklamalarını tekrardan bir araya getirmenin yollarını bulmasıdır (Gamble, 1995:3).

Devlet ile ülkenin ekonomisi birbiri ile yakından ilişkilidir ve bir ülkedeki ekonomik gelişmeler politik faktörlere bağlı gelişim göstermektedir. Ekonomiyi başarılı bir şekilde yönetemeyen devlet beklentiyi karşılamadığı takdirde iktidarda olma şansını riske atmaktadır. Diğer taraftan devletler çıkar gruplarının tepki göstereceği politikaları gerçekleştirmekten kaçınmaktadırlar (Sezgin, 2005: 134). Böylece politik ekonomi, ekonomi ile siyaset bilimlerinin keşiştiği noktada yer alarak her iki alanı da ilgilendiren olguları incelemektedir. Bu durumda ekonomi ve siyaset, özel sektör ve bürokrasi, devlet ve politika ikilemleri arasındaki etkileşimin elverişli şekilde açığa çıkıp çözümlenmesi amaçlanmaktadır (Aksakal, 2019: 22).

## **2. Sosyal Bütçenin Yerel Yansıması: Sosyal Belediyecilik**

Yerel yönetimler toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamayı bir vazife olarak bilen kurumlardan biridir. Bilhassa gelişmiş olan ülkelerin çoğunda sosyal hizmetler büyük oranda yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilmektedir. lkemizde ise yerel yönetimler arasında ilk akla gelen belediyeler; sosyal hizmetleri ve politikaları yerel mesuliyete hakim olarak gerçekleştiren ve topluma en yakın görülen kuruluşlardır. Merkezi idarenin yasal düzenlemeleri altında görev yapan belediyeler özellikle sosyal hizmetlerin üretimi ve dağıtımında önemli yere sahip olmaktadır. Belediyeler yasaların vermiş olduğu görevler haricinde bölgede yaşayan halkın sosyal sorunları ile ilgilenmektedirler (şataf ve Taşdelen, 2019: 3; Onar, 2020: 17).

Merkezi yönetimin sosyal hizmetlerin uygulama ve finansmanını büyük ölçüde yerel yönetimlere devretmesi "hizmette yerellik" ilkesini ortaya çıkarmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler zerklik şartı'nda "subsidiarite ilkesi" ifadesi ile belirtilen bu ilke gereğince kamu hizmetlerinin sunulmasında en etkili birimler halka en yakın birimler olmaktadır. Bu sebeple hizmetlere olan talebin artmasıyla kentleşmenin meydana getirdiği sorunların çözümü ve sosyal risklere karşı önlem alınmasında etkili olan belediyelerin sosyal sorunların çözümüne ilişkin bütçelerinden ne kadar pay ayırdıklarının belirlenmesi önemlidir (Aygen, 2014: 179; Koç ve kmen, 2015: 70).

Sosyal politikaları başarılı bir şekilde gerçekleştiren belediyeler "sosyal belediye" adını almaktadırlar. Literatürde sosyal belediyeciliğe ilişkin birçok ifadenin yer almasıyla beraber en kapsamlı tanım Akdoğan'a aittir. Ona göre sosyal belediyecilik; sosyal konularda yerel yönetime düzenleme ve planlama fonksiyonu yükleyen, bu kapsamda kamu harcamalarını sağlık, eğitim, konut ve çevrenin korunması konularını içerecek biçimde sosyal amaca yönlendiren; kimsesiz ve işsizlere destek olunması, sosyal dayanışma ve entegrasyonun oluşturulması ile sosyokültürel etkinlik ve çalışmaların yerine getirilebilmesi amacıyla altyapı yatırımlarının yapılması için

bilinçli politikalar üretmesini ileri süren; birey ve toplum arasında daralan sosyal adalet ve güvenliği güçlendirmeye özgü olarak yerel yönetimlere sosyal kontrol ile sosyalleştirme fonksiyonlarını yükleyen model olarak ifade edilmektedir (Akdoğan, 2002: 35'den aktaran Mermer vd., 2016: 1303).

Sosyal belediyeçilik kapsamında belediyeler kamu harcamalarını eğitim, sağlık ve kültür gibi etkinliklere yönlendirirler. Aynı zamanda işsizlik probleminin çözümüne yönelik politikalar geliştirip gerçekleştirirler; mahalli seviyede eğitim ve sağlık imkânlarının geliştirilmesine katkı sağlarlar; sosyal adaletin oluşturulmasına yardım ederler; ihtiyaç sahibi olan bireyleri maddi yönden destekleyip onların korunmalarını sağlarlar (Taşdelen ve Şataf, 2019: 4).

Sosyal belediyeçiliğin uygulamaları temel olarak sosyal yardımlar ve sosyal hizmetlerden oluşmaktadır. Sosyal yardımlar; asgari düzeyde dahi kendisi ile bakmakla yükümlü bulunduğu kişileri geçindirme imkanı olmayan bireylere, gereksinimleri ile uygun şekilde yapılan ve onları kendilerine yeterli duruma getirme amacı güden ayni ve nakdi yardımlardır. Bu yardımların asıl amacı yoksul bireylerin korunması yöntemiyle olası sosyal problemlerin önüne geçilmesi ve toplumsal huzurun sağlanmasıdır (Aygen, 2014: 182). Sosyal hizmetler ise toplumdaki dezavantajlı bireylere sosyal bir ortam hazırlamak adına insan onuruna yakışır durumda çevreleri ile uyumlu bir hayat devam ettirebilmeleri için sağlanan ayni ve nakdi yardımlardır (Çöpoğlu, 2014: 229). Bu hizmetlere ve harcamalara verilen ağırlığın ölçülebilmesi için faaliyet raporları, performans programları, kesin hesap cetvelleri, bütçe harcamaları içerisindeki ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma düzeylerine başvurulmaktadır (Koç ve Ökmen, 2015: 70).

Birey, aile ve toplulukların üç ayrı kaynaktan gelen sorunları ile ilgilenen belediyelerin sosyal belediyeçilik uygulamaları bu üç kaynaktan gelen sorunların çözümü için yapılan çalışmalara aittir (Toprak ve Şataf, 2009: 19). Bu problemler toplumsal yapı ve işleyişinden oluşan ve acil müdahaleyi gerektiren işsizlik, suçluluk, dilencilik, yoksulluk ve benzeri sorunlar; insan doğasından meydana gelen çocuk, yaşlı ve engellilerin karşılaştıkları sorunlar; belediyelerin sınırları dahilinde ortaya çıkan afetler dolayısıyla zarar gören halkın karşılaştıkları sorunlardır (Balcılar ve Çınarlı, 2020: 126).

Sosyal faaliyetler belediyeler tarafından farklı birimler aracılığıyla ve birbirleriyle uyum içinde olmadan yürütülebilmektedir. Belediyelerin kendi hizmet ölçülerini kendilerinin veya karşılaştırma yöntemiyle belirlemesi önemli bir sorun olarak rastlanmaktadır. Sosyal belediyeçilik uygulamaları sistematik veriler kapsayacak şekilde uygulanmalıdır ve bu verileri sağlamak adına kullanılacak önemli araçlardan biri sosyal doku çalışmalarıdır (Şataf ve Toprak, 2009: 21). Sosyal doku çalışmaları; bir kentte hayatını sürdüren nüfusun tamamına hanelerde görüşme yolu ile anketle erişerek daha iyi hizmet sunulması, sunulan hizmetin ayrıntılarına erişilmesi, sosyal yapının saptanması, kentin geleceğine yön verilmesi, asıl ihtiyaç sahiplerinin belirlenmesi ve benzeri amaçlarıyla yapılan araştırma çalışmalarıdır. (MARKA, 2011). Belediyelerin sınırları içinde çıkarılan sosyal doku haritaları ile halkın gelir durumu, eğitim seviyesi, kültürel donanımı, yaşı ve cinsiyeti gibi bilgileri anket, kamuoyu araştırmaları, istatistik gibi araştırma ve bilgi toplama teknikleriyle ulaşılmaktadır. Böylelikle hangi kitlenin neye, nerede, ne kadar ihtiyacı olduğu konusunda ve hizmet sunumuna verimlilik, etkinlik, adalet gibi ölçütlerin ön planda olması sağlanmaktadır (Öztürk ve Gül, 2012: 213).

Ülkemizde anayasalarda ve kanunlarda yer alan sosyal düzenlemelerde sosyal belediyeçilik önemli hale gelerek yasal çerçevesi oluşturulmuştur. Sosyal belediyeçiliğin yasal çerçevesine

bakıldığında 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu, 2004 tarihinde yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve on dört Büyükşehir Belediyesi'ni içine alan 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu karşımıza çıkmaktadır. Bu kanunlar yerel yönetimlere görev, yetki ve sorumluluklar yükleyerek bilhassa belediyelerin sosyal politikaları başarılı şekilde yönetebileceklerini ve böylelikle sosyal refahı yükseltici durumda olabileceklerini göstermektedir.

### 3. Türkiye’de Siyasi Partiler ve Sosyal Bütçe İlişkisi

Siyaset kavramı, toplumun sahip olduğu maddi kaynaklar ile manevi değerlerin otorite üzerinden dağıtılma süreci olarak tanımlanmaktadır (Yılmaz ve Güven, 2021: 67). Siyaset kavramı yönetilen ile yönetenin karşılıklı ilişki içinde olmasını ve bu ilişkinin sürdürülmesini ortaya koymaktadır. Burada yönetici konumda olan devlet ve yönetilen konumda olan toplum arasındaki ilişkiyi düzenleyen iletişim aracı siyasi partilerdir.

Siyasi partiler 200 yıllık bir geçmişe sahiptir ve geçmişte parti sözcüğü yerine fırka sözcüğü kullanılmıştır. Parti kelimesi ülkemizde ilk olarak Cumhuriyet Halk Fırkası adının Cumhuriyet Halk Partisi şeklinde dönüştürülmesiyle bildirilmiştir (Gürel, 2020: 13). Siyasi parti kavramı da 19.yüzyılın ortalarına doğru ortaya çıkarak modern anlamda Fransız Devriminden sonra meydana gelmiştir. İlk olarak Avrupa’da daha sonra diğer ülkelerde farklı siyasi düşüncelere sahip bireyler birleşerek örgüt kurmaya ve uygulanan seçimlerde ülkelerinin yönetiminde söz sahibi olma hakkını kazanmışlardır. Türkiye’deki en eski siyasi parti 21 Mayıs 1889 yılında II. Abdulhamit’i tahttan indirmek için kurulan İttihad-ı Osmanî derneğidir ve II.Meşrutiyet’in ilanından sonra siyasi parti haline gelmiştir (Tan vd., 2015: 352).

Siyasi partiler kendi kanunlarında; Cumhurbaşkanı, milletvekili ve mahalli idareler seçimleri usulüyle, tüzük ve programlarında saptanan fikirleri yönünde çalışmalarını ve açık reklamları ile milli iradenin biçimlenmesini sağlayarak demokratik bir devlet ve toplum düzeni içerisinde ülkenin çağdaş medeniyet düzeyine erişmesi amacıyla olan ve ülke çapında faaliyette bulunmak üzere örgütlenen tüzel kişili bulunan kuruluşlar olarak tanımlanmaktadır (2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu, md. 3).

Siyasi partilerin dört adet işlevi bulunmaktadır. İlk işlev iktidarı işletme, eleştirme ve denetlemedir. İkinci işlev siyasi kadrolar için adayları kararlaştırma, seçmene tanıtma ve siyasetçi yetiştirmedir ve bu işleve kısaca siyasi devşirme denilmektedir. Üçüncü işlev, toplumu oluşturan bireylerin taleplerini birleştirerek genele hitap eden bir politika üreten menfaatleri birleştirmektedir. Dördüncü işlev ise toplum ile iletişim kurma ve etkileşim sağlama işlevidir (Gürel, 2020: 19-20).

2820 sayılı kanunun 61.maddesinde siyasi partilerin gelir kaynakları sayılmıştır. Kanuna göre siyasi partilerin gelirleri milletvekillerinden alınan aidatlar; parti yayınlarının satış bedelleri; parti makbuz, kağıt ve defterlerinin temin edilmesi karşılığında alınan nakitler; parti mal varlığından sağlanan gelirler; partilerin düzenleyeceği eğlence, konser ve balo etkinliklerinden elde edilen gelirler; aday adaylarından alınan özel aidatlar; bağışlar ile devlet aracılığıyla yapılan yardımlar; bayrak, flama ve rozet satışlarından elde edilen kazançlardır.

Bütçe gelirlerinden doğrudan pay alan siyasi partilerin gelirlerinden sağlanan yardımların hukuka uygun bir şekilde kullanılıp kullanılmadığının tarafsız ve bağımsız bir mercii aracılığıyla

incelenmesinde kamuoyunun menfaati söz konusudur (Güler, 2012: 12). Partilerin mali denetimleri Anayasa Mahkemesi'nin genel kurulu tarafından yapılmaktadır (Karakoç, 2018: 87). Diğer yandan genel bütçeden finanse edilen idarelerin mali denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasının farkı, yasa düzenleyicinin partilerin finansmanına verdiği önemi belirlemektedir (Gökçe, 2013: 70).

Siyasi partilerin geleneksel kitle iletişim araçlarında bulunmaları bütçeleriyle ilişkili olup seçim dönemlerinde kampanyalarına elverişli bütçeleri ile seçim çalışmaları için hazineden aldıkları yardımlar genel itibariyle birbirlerine eşit olmamaktadır. Kitle iletişim araçlarında daha fazla yer alıp daha etkili bir iletişim kampanyası gerçekleştiren siyasi partiler bütçesi fazla olan partilerdir (Arğın, 2019: 399). Partiler seçim kazanmak için eğitim, sağlık, ulaşım, sosyal hizmet, çevre ve kentsel dönüşüm konularında politika üretmekte ve bu politikaları kamuoyu ile paylaşmaktadırlar. Ancak bu politikalara güvenerek oy verenlerin, oy verdiği partinin seçimi kazanmasının ardından politikaları uygulanır duruma getirmemesi memnuniyetsizliğe sebep olmaktadır. Bu hususta vatandaşın demokrasinin asıl faktörlerinden olan siyasi partilere, dolayısıyla demokrasiye olan güveni sarsılabilmektedir (Gürcüoğlu, 2020: 1061).

Türkiye'de yerel seçimler, genel seçimleri kazanma yoluyla önemli bir adım olarak bilinmekte; yerel seçimleri kazanan partilerin ellerinde güç bulundurması nedeniyle diğer partilere nazaran genel seçimlere daha tedbirli oldukları rastlanmaktadır. Bu sebeple partiler oylarını arttırmak adına seçmenleri etkilemek için bazı uygulamalar gerçekleştirmektedir. Partilerin gerçekleştirecekleri politikaları kapsayan bildiri, manifesto, beyanname ve vizyon belgesi gibi belgeleri seçimden önce kamuoyuna takdim etmektedirler (Gürcüoğlu, 2020: 1061). Bir ülkede siyasi iktidar olmasına rağmen yerel yönetim sistemi nedeniyle yerel iktidarlar ve politikalar oluşmaktadır. Yerel yönetimler yönetime ve siyasete dahil olma kanallarını genişletmektedirler (Ökmen, 2005: 17). Ülkemizde ise siyasi partilerin yerel yönetim kavramını inceleme yöntemleri, Türk parti sistemini belirleyen politik ve sosyal bölünmelere bağlı olarak değişmektedir. Siyasi partiler çeşitli politikaları ifade ederken parti sisteminin oluşumunu şekillendiren politik ve sosyal ayrımları göz önünde bulundurmaktadır (Eren vd., 2012: 7).

Ülkemizde siyasi partilerin toplumun bazı problemlerinin çözümüne öncelik vererek ekonomik kalkınmada belli bir modeli benimseyerek bilhassa yerel seviyede toplumun sosyal problemlerine çözüm üretmeleri, bu bağlamda bütçelerini uygun bir şekilde yöneterek kullanmaları büyük önem taşımaktadır. Türkiye'de 2019 yılında yapılan mahalli idareler genel seçimleri sonucunda çalışmada yer alan siyasi partiler Milliyetçi Hareket Partisi, Adalet ve Kalkınma Partisi, İyi Parti ve Cumhuriyet Halk Partisi'dir. Aşağıda bu siyasi partilere ve sosyal bütçe ile ilişkilerine yer verilecektir.

### **3.1. Adalet ve Kalkınma Partisi (AK Parti) ve Sosyal Bütçe İlişkisi**

Adalet ve Kalkınma Partisi (AKP) tarihte Refah Partisi ve Fazilet Partisi isimleriyle siyaset yapmış, 14 Ağustos 2001'de bu partilerin kapatılmasının ardından Adalet ve Kalkınma Partisi kurulmuştur (Gökmen, 2019: 52). AK Parti 3 Kasım 2002'de yapılan seçimde birinci olmuş ve tek başına iktidara geçmeye hak kazanmıştır.

Ak Parti bireylerin refahını sağlayacak sosyal politikaları yerine getirme doğrultusunda çocuklar, gençler, yaşlılar, engelliler, işsizler ve yoksullara yönelik özel programlar hazırlamaktadır. Bununla beraber gelir dağılımında adaleti sağlamak adına kamuda mali disiplin oluşturulması,

bölgelerarası eşitsizliklerin giderilmesi, ekonomide istikrar ve güven ortamını bozan faaliyetlerin engellenmesi partinin hedefleri arasındadır. Anayasada bulunan sosyal devlet ilkesi bağlamında sosyal politikalara önem verdiğini, parti adındaki adalet kavramı ile sosyal adaleti ve adil gelir dağılımını sağlamayı amaçladığını öne sürmektedir (Yılmaz ve Güven, 2021: 76).

Ak Parti parti tüzüğü'nün 4.maddesinde temel amaçlar başlığında sosyal bütçeyle ilişkili amaçlar yer almaktadır. Bu amaçlar şöyledir (AKP Parti Tüzüğü, 2019: 24):

- Ekonomik büyümenin amaç ve kaynağı olarak insanı esas kabul eder. Hükümetin ekonomi içindeki görevini, düzenleyici ve gözetici işlevleriyle belirtir. İşsizliği ve gelir dağılımındaki bozukluğu ülkemizin en mühim sosyo-ekonomik problemi sayar. Küreselleşmenin ortaya çıkardığı imkanlardan faydalanmak ve aynı zamanda getirdiği olumsuz durumlardan sakınmak için gerekli yapısal dönüşümlerin yerine getirilmesini korur.
- İnsanın, insanca hayat sürmesinin usulü olan sosyal devlet anlayışının yaşama geçirilmesinde ayrıcalıklı davranır.
- Tüm insanların bilhassa gençliğin; gelişmiş, yüksek refahlı, kalkınmış ve güven içerisinde her açıdan Türkiye sevdalısı olma ülküsüne bağlı, manevi değerlerle donanmış kişiler olmalarını vurgular. Bu sebeple her seviyede serbest, bilgi toplumu olma yönünde bilimsel veri ve araçlarla donatılmış eğitim, öğretim ve öğrenim kapsamını uygulamaya koymayı amaç edinir.

### 3.2. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP) ve Sosyal Bütçe İlişkisi

9 Eylül 1923 tarihinde Mustafa Kemal Atatürk önderliğinde kurulan Cumhuriyet Halk Partisi Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk yasal siyasi partisi olarak tarihe geçmiştir. Cumhuriyet Halk Partisi parti tüzüğü'nde sosyal bütçeyle ilişkili amaçlar 2.maddede yer almakta ve şöyle sıralanmaktadır (CHP Parti Tüzüğü, 2018: 10):

- Gelir dağılımında adaleti sağlamak, yoksulluk ve yoksunlukla mücadelede bulunmak, sürdürülebilir kalkınmayı elde etmek, insan onuruna yaraşır hayat şartlarını yerine getirmek, tam istihdam amacına erişmek,
- Toplum içinde sosyal adalet, dayanışma, iş birliği kavramlarını ilerletmek,
- Toplumsal yaşamın her sahasında cinsiyet eşitliğini gerçekleştirmek, kadına şiddetin engellenmesini sağlamak,
- Gençlerin teknoloji, bilim ve kültür yeniliklerine açık; hür, demokratik ve eleştirel fikirlere sahip vatandaşlar olarak yetişmelerine özgü eğitim şartlarını oluşturmak,
- Çocukların sahip olduğu hakları gözetmek ve çocuk istismarını ve çocuklara yapılan her türlü şiddeti engellemek,
- Dezavantajlı gruplar ile engelli bireylerin haklarını gözetmek, toplumsal hayata katılmalarını sağlayacak tedbirleri almak.

Yukarıda yer alan maddeler dışında tüzüğü'nün 30.maddesinde; ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel konularda ve bölge gereksinimleri üzerinde, karar organlarının politika yaratmasını kolaylaştırmak ve parti çalışmalarını geliştirmek üzere ilçelerde "İlçe Danışma Kurulu" ve illerde "İl Danışma Kurulu" toplanır ibaresi yer almaktadır.

### 3.3. Milliyetçi Hareket Partisi (MHP) ve Sosyal Bütçe İlişkisi

9 Şubat 1969 tarihinde Alparslan Türkeş tarafından kurulan MHP'nin eski adı Cumhuriyetçi Köylü Millet Partisi'dir. MHP yerel yönetimlerle ilgili yapılacak düzenlemelere, ülkenin birlik ve bütünlüğünün korunması çerçevesinde bakılması gerektiğini öne sürmektedir. Bu nedenle yerel yönetimlere verilecek yetkinin vatandaşa hizmet etme konusunda kolaylık sağlamaya yönelik olması durumunda destekleneceği ifade edilmektedir (Gökmen, 2019: 94).

Milliyetçi Hareket partisi parti tüzüğünde sosyal bütçe ile ilgili maddeler 2.maddede şu amaçlarla sıralanmıştır (MHP Parti Tüzüğü, 2009: 15-16):

- Adalet, hakkaniyet, özgürlük ve fırsat eşitliğini önemseyen, insani, ahlaki ve ulusal değerlerin öne çıktığı toplumsal ve siyasi düzenle kültürel iklimi kurmak.
- İnsan odaklı, meşruluğu milli irade olan, ilkeli, düzenli, doğru bir siyaset anlayışıyla adalet ve hakkaniyet esaslı bir yönetim anlayışını oluşturmak; toplumda huzur ve barışı sağlamak.
- Türk milletinin maddi ve manevi yönde ilerlemesindeki engelleri yok etmek; adaletli ve dengeli bölüşüm yöntemine dayanan bir gelir dağılımı yaratmak.

Ayrıca tüzükte sosyal adalet ve Türk toplumculuğu adı altında birey, aile ve toplum haklarını ve menfaatlerini beraber korumak ve denetlemenin sosyal devlet anlayışının gereği olduğu vurgulanmıştır. Bunun dışında hakkaniyetli ve merhametli sosyoekonomik düzenin kurulmasının sosyal adalet anlayışının esasını oluşturduğu belirtilmiştir (MHP Parti Tüzüğü, 2009: 19).

### 3.4. İyi Parti ve Sosyal Bütçe İlişkisi

25 Ekim 2017 tarihinde kurulan İyi Parti ilk kez 2018 yılında genel seçimlere katılmış ve millet ittifakı içerisinde yer alarak mecliste temsil imkanına sahip olmuştur. İyi Parti'nin hedefleri arasında sosyal adaletin esas alınması, özel sektörün özendirilmesi ve toplumda adil gelir dağılımını sağlayacak şekilde destek ve teşvikler yer almaktadır. Adil gelir dağılımının sağlanması amacıyla gelir adaletsizliğine yönelik sosyo-ekonomik kalkınma, kalkınma kurumlarının planlanması, makroekonomik model amaçları ve yatırım teşvik sisteminin yenilenmesi konuları vurgulanmaktadır (Yılmaz ve Güven, 2021: 77).

İyi Parti parti tüzüğünün 2 ve 17.maddelerinde sosyal bütçe ile ilgili şu ifadeler yer almaktadır (İyi Parti Tüzüğü, 2019: 5-12):

- Milli geliri artırarak refah seviyesini yükseltmeyi, gelir dağılımındaki adaletsizliği yok ederek adil bölüşüm ve toplumda huzuru sağlamayı amaçlar.
- İktisadi değer ve kaynakları koruyarak bu değer ve kaynakların verimli biçimde değerlendirilmesini sağlar.
- İlçe başkanı; sorumlu olduğu ilçenin sosyal, yöresel ve ekonomik problemlerini araştırır, bu problemlerin çözümüne katkıda bulunur.

## 4. Türkiye'de Sosyal Bütçe Çalışmaları Literatür İncelemesi

Türkiye literatüründe sosyal bütçe ile ilişkili temel çalışmalarda seçilmiş belediyeler üzerinden farklı dönemlerde çeşitli analizler yapılarak değerlendirilmiş ve sonuçlandırılmıştır. Literatürde



esas olarak sosyal belediyeçilik kapsamında yürütölen faaliyetler ele alınarak çeşitli yönlerden ve farklı belediye örneklere üzerinde araştırılmıştır. İncelenen çalışmaların genelinde çeşitli belediyelerin faaliyet raporları ve performans programlarından yararlanılarak bütçe giderlerindeki sosyal harcama verileri esas alınmıştır.

İşgör (2020), Gülbeyen (2020), Koyuncu (2020), Mermer vd. (2016) ve Çakır (2016) çalışmalarında anket yöntemi uygulanarak sosyal belediyeçilik uygulamalarından faydalanan bireylerin memnuniyet düzeyleri ölçölmüştür. İşgör (2020), Zonguldak Belediyesinin sosyal belediyeçilik faaliyetlerini incelemiş ve vatandaşların yeterli bilgiye sahip olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Gülbeyen (2020), Erzurum Büyükşehir Belediyesini ele alarak katılımcıların genel memnuniyet ortalamasının orta düzeyde olduğunu belirtmiştir. Koyuncu (2020), Karabük Belediyesinin merkez ilçesinde ikamet edenlere yönelik anket uygulayarak sosyal belediyeçilik hizmetlerindeki kalite algısını ölçmüş, bu algının orta düzeyde ve olumlu olduğu sonucuna ulaşmıştır. Çakır (2016), Nazilli Belediyesini inceleyerek yapılan sosyal belediyeçilik hizmetlerinin %70'e yakın olan bölümünün sosyal belediyeçilik kapsamında olduğunu vurgulamıştır.

Gürbüz (2021), Diyarbakır Büyükşehir Belediyesinin sosyal belediyeçilik faaliyetlerini yıllar itibariyle inceleyerek gerçekteştiren faaliyetlerin artış eğiliminde olduğunu saptamıştır. Çakmak (2017) çalışmasında, Manisa Büyükşehir Belediyesinin bütçe uygulama sonuçlarını kurumsal bazda ele alarak sosyal harcamaların yıllar itibariyle artış gösterdiğini ve gereken önemin verildiğini ortaya koymuştur. Taşdelen (2017), Antalya Büyükşehir Belediyesinin stratejik planları, performans programları ve faaliyet raporlarını incelemiş ve genel olarak belediyenin %81 başarılı olduğu sonucuna varmıştır.

Öte yandan şahin (2020) çalışmasında, Bursa Büyükşehir Belediyesini doküman analizi yöntemiyle analiz etmiş ve sosyal belediyeçilik konusunda başarı düzeyinin net olarak tespit edilemediğini belirtmiştir. Balcılar ve Çınarlı (2020), Bornova Belediyesinin müdürlüklerinin müdürlere ile yaptığı mülakat sonucunda sosyal doku çalışmalarında eksiklik olduğu ve ihtiyaçların tam olarak tespit edilmediği sonucuna ulaşmıştır. Duran (2019) çalışmasında, Çiftlikköy Belediyesini ele alarak araştırma sonucunda sosyal hizmet ve sosyal yardım uygulamalarında ciddi eksiklikler olduğunu saptamıştır. Tokgöz (2017), Tekirdağ Belediyesinin faaliyet raporlarından elde edilen bilgiler doğrultusunda uygulanan sosyal yardım ve hizmetlerin dar kapsamlı olarak yeterli düzeyde olmadığını ortaya koymuştur.

Yukarıda verilen bilgiler ışığında Türkiye literatüründe belediyelerin sosyal harcamalarını siyasi kimlikleri ile birleştiren bir çalışma ile karşılaşılmamıştır. Bu açıdan yapılan çalışmanın diğer çalışmalardan farkı, sosyal bütçenin yerel düzeyde politik yönden ele alınması ve parti politikalarının etkilerinin ortaya konulmasıdır.

## **5. Sosyal Bütçe Uygulamaları Bağlamında Ege Bölgesi Seçili İlçe Belediyelerinin Politik Değerlendirmesi**

Çalışmada Ege bölgesinin Aydın, Denizli, Muğla ve Manisa illerindeki 20 adet ilçe belediyesi ele alınmıştır. Aydın ilinde 17, Denizli ilinde 19, Muğla ilinde 13 ve Manisa ilinde 17 adet ilçe belediyesi bulunmaktadır. Çalışmanın veri toplama aşamasında veriler belediyelerin faaliyet raporları üzerinden alındığından dolayı bütün ilçe belediyeleri arasından faaliyet raporlarını kamuoyuna açaıklayan ilçe belediyeleri seçilmiştir. Bu ilçe belediyeleri Efeler, Nazilli, Kuşadası,

Söke, Didim, Pamukkale, Merkezefendi, Çivril, Acıpayam, Bodrum, Fethiye, Milas, Marmaris, Ortaca, Yunusemre, Akhisar, Turgutlu, Şehzadeler, Salihli ve Alaşehir belediyeleridir. Bu belediyelerin farklı siyasi özellikleri hesaba katılarak ve sosyal belediyeçilik uygulamalarından faydalanılarak sosyal harcamaları incelenmiş, siyasi kimlikleri ile ilişkilendirilmiştir.

Aşağıdaki tabloda seçili ilçe belediyelerinin 2019-2021 yıllarına göre nüfusları ve bu belediyelerin bağlı oldukları siyasi partiler yer almaktadır. Çalışmada Ege bölgesinde yer alan Aydın ilinde Efeler, Kuşadası, Nazilli, Söke ve Didim ilçe belediyeleri seçilmiştir. Bu belediyelerden Efeler, Kuşadası, Söke ve Didim ilçeleri CHP'ye bağlı, Nazilli ilçesi ise İyi Parti'ye bağlıdır. Denizli ilinde seçilen ilçe belediyeleri Çivril, Pamukkale, Acıpayam ve Merkezefendi belediyeleridir. Bu belediyelerden Pamukkale, Çivril ve Acıpayam belediyeleri AKP'ye bağlı, Merkezefendi belediyesi ise CHP'ye bağlıdır. Muğla ilinde seçilen ilçe belediyeleri Marmaris, Bodrum, Ortaca, Milas ve Fethiye belediyeleridir. Bu belediyelerden Bodrum, Fethiye, Milas ve Marmaris belediyeleri CHP'ye bağlı, Ortaca belediyesi MHP'ye bağlıdır. Manisa ilinde seçilen belediyeler ise Şehzadeler, Yunusemre, Turgutlu, Salihli, Alaşehir ve Akhisar belediyeleridir. Bu belediyelerden Akhisar, Turgutlu ve Alaşehir belediyeleri CHP'ye bağlı, Yunusemre ile Şehzadeler belediyesi AKP'ye bağlı ve Salihli belediyesi MHP'ye bağlıdır.

**Tablo 1: Ege Bölgesi Seçilmiş İlçe Belediyeleri Demografik Özellikleri**

| BELEDİYELER  | NÜFUS   |         |         | SİYASİ PARTİ |
|--------------|---------|---------|---------|--------------|
|              | 2019    | 2020    | 2021    |              |
| EFELER       | 293.816 | 292.716 | 300.225 | CHP          |
| KUŞADASI     | 116.966 | 121.493 | 125.812 | CHP          |
| SÖKE         | 121.481 | 121.940 | 122.708 | CHP          |
| DİDİM        | 86.688  | 90.427  | 93.876  | CHP          |
| MERKEZEFENDİ | 311.177 | 321.546 | 329.451 | CHP          |
| BODRUM       | 175.435 | 181.541 | 187.284 | CHP          |
| FETHİYE      | 162.686 | 167.114 | 170.379 | CHP          |
| MİLAS        | 141.107 | 143.254 | 145.275 | CHP          |
| MARMARİS     | 94.749  | 95.851  | 95.849  | CHP          |
| AKHİSAR      | 173.026 | 174.850 | 176.000 | CHP          |
| TURGUTLU     | 166.418 | 169.882 | 172.413 | CHP          |
| ALAŞEHİR     | 104.622 | 105.145 | 105.380 | CHP          |
| PAMUKKALE    | 346.625 | 342.608 | 347.621 | AKP          |
| ÇİVRİL       | 60.333  | 60.345  | 60.362  | AKP          |
| ACIPAYAM     | 55.351  | 55.359  | 55.141  | AKP          |
| YUNUSEMRE    | 246.440 | 251.905 | 257.993 | AKP          |
| ŞEHZADELER   | 171.138 | 168.110 | 167.661 | AKP          |
| ORTACA       | 50.027  | 51.737  | 52.929  | MHP          |
| SALİHLİ      | 162.787 | 164.371 | 164.710 | MHP          |
| NAZİLLİ      | 159.544 | 160.877 | 160.581 | İYİ PARTİ    |

**Kaynak:** TÜİK verilerinden yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Çalışmada nicel araştırma yöntemi olarak ikincil veriler seçilmiştir. Veriler analiz edilirken paket programı olarak excel programı kullanılmıştır. İncelenen 20 adet ilçe belediyesinin 2019-2021 yılları arası faaliyet raporlarından yararlanılarak ilçe belediyelerinin yaptıkları sosyal harcamalar değerlendirilmiş daha sonra belediyelerin siyasi kimlikleri ile ilişkilendirilerek durum değerlendirilmesi yapılmıştır. Sosyal bütçe kapsamında ilgili belediyelerin bütçe giderlerinin fonksiyonel, ekonomik ve kurumsal sınıflandırma bazında bütçe uygulama sonuçları ele alınmıştır. Belediyelerin siyasi kimlikleri açısından ise Cumhuriyet Halk Partisi, İyi Parti, Milliyetçi Hareket Partisi ve Ak Parti alışma kapsamına dahil edilmiştir.

### **5.1.2019-2021 Yılları Arası Sosyal Bütçe Harcamalarının Parti Gruplarına Göre Ayrıştırılmasına Ait Bulgular**

Türkiye’de 31 Mart 2019 yerel seçimleri sonucunda çalışmanın kapsamına dahil edilen ilçe belediyelerinden yedi adet belediyede (Nazilli, Merkezefendi, Ortaca, Akhisar, Turgutlu, şezadeler, Alaşehir) parti değişikliği olmuştur. Bu sebeple belediyelerin sosyal bütçe uygulamaları 2019-2021 yılları arası veriler dikkate alınarak değerlendirme yapılmıştır. Bu kapsamda aşağıda yer alan tablolarda ilçe belediyelerinin CHP, AKP, MHP ve İyi Parti gruplarına göre ayrıştırılıp fonksiyonel, ekonomik ve kurumsal sınıflandırma düzeylerinde 2019-2021 yılları arası bütçe harcama rakamlarına ve bu rakamların toplam bütçe içerisindeki oranlarına yer verilmektedir.

#### **5.1.1. Cumhuriyet Halk Partisi Belediyeleri ve Sosyal Bütçe Harcamaları**

Çalışmada seçilen ilçe belediyelerinden CHP’de yer alan belediyeler Söke, Kuşadası, Efeler, Didim, Marmaris, Fethiye, Milas, Merkezefendi, Bodrum, Alaşehir, Turgutlu ve Akhisar belediyeleridir. Aşağıda yer alan Tablo 2’de CHP belediyelerinin 2019-2021 yılları sosyal bütçe harcamalarının toplam bütçeleri içerisindeki oranları yer almaktadır. Tablo incelendiğinde CHP belediyelerinin fonksiyonel anlamda en fazla dinlenme, kültür ve din hizmetlerine harcama yapıldığı, ekonomik anlamda hane halkına yapılan transferler içerisinde en çok sosyal amaçlı transferlere pay ayrıldığı, Kurumsal bazda ise Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü’nün harcamalarının ön planda olduğu görlmektedir.

**Tablo 2: Cumhuriyet Halk Partisi Belediyelerinin Sosyal Bütçe Harcama Oranları (2019-2021)**

|                           |                                       | Ortalama Bütçe İçerisindeki Payı(%) |          |       |       |              |        |         |       |          |         |          |          | Ortalama Oran |
|---------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|----------|-------|-------|--------------|--------|---------|-------|----------|---------|----------|----------|---------------|
|                           |                                       | Efeler                              | Kuşadası | Söke  | Didim | Merkezeferdi | Bodrum | Fethiye | Milas | Marmaris | Akhisar | Turgutlu | Alaşehir |               |
| FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA | Sağlık Hizmetleri                     | 6.01%                               | 1.17%    | 1.42% | -     | -            | 4.64%  | 0.22%   | 2.35% | 0.68%    | 0.37%   | -        | -        | 2.10%         |
|                           | Dinlenme, Kültür ve Din Hiz.          | 6.78%                               | 4.81%    | 1.66% | 5.11% | -            | -      | 5.68%   | 5.89% | 0.18%    | 4.73%   | 2.19%    | -        | 4.11%         |
|                           | Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz. | 0.00%                               | 2.32%    | 0.03% | -     | -            | -      | 0.01%   | 1.47% | 0.68%    | 1.27%   | 4.60%    | -        | 1.29%         |
| EKONOMİK SINIFLANDIRMA    | Burslar ve Harçlıklar                 | 0.00%                               | 0.12%    | -     | 0.00% | 0.00%        | 0.07%  | 0.00%   | -     | 0.00%    | 0.00%   | 0.00%    | -        | 0.02%         |
|                           | Eğitim Amaçlı Transferler             | 0.00%                               | 0.00%    | -     | 0.00% | 1.47%        | 0.00%  | 0.06%   | -     | 0.00%    | 0.06%   | 0.03%    | -        | 0.18%         |
|                           | Sağlık Amaçlı Transferler             | 0.00%                               | 0.00%    | -     | 0.00% | 0.00%        | 0.00%  | 0.00%   | -     | 0.00%    | 0.05%   | 0.00%    | -        | 0.00%         |
|                           | Yiyecek Amaçlı Transferler            | 0.00%                               | 0.00%    | -     | 0.00% | 0.00%        | 0.00%  | 0.50%   | -     | 0.00%    | 0.13%   | 0.00%    | -        | 0.07%         |
|                           | Barınma Amaçlı Transferler            | 0.00%                               | 0.00%    | -     | 0.00% | 0.00%        | 0.00%  | 0.00%   | -     | 0.00%    | 0.18%   | 0.00%    | -        | 0.02%         |
|                           | Sosyal Amaçlı Transferler             | 0.15%                               | 0.33%    | -     | 0.10% | 0.94%        | 0.59%  | 0.05%   | 0.07% | 0.49%    | 0.39%   | 0.68%    | -        | 0.37%         |
|                           | Hanehalkına Yapılan Tran.             | 0.25%                               | 0.47%    | 0.48% | 0.46% | 2.42%        | 0.67%  | 0.62%   | 0.21% | 0.50%    | 0.82%   | 0.72%    | 0.10%    | 0.64%         |
| KURUMSAL SINIFLANDIRMA    | Sağlık İşleri Müd.                    | 2.69%                               | 1.20%    | 1.42% | -     | -            | -      | -       | 2.18% | -        | 0.37%   | -        | -        | 1.57%         |
|                           | Sosyal Yardım İşleri Müd.             | -                                   | 2.32%    | 0.03% | -     | 3.12%        | -      | -       | 1.43% | -        | 1.27%   | -        | -        | 1.63%         |
|                           | Kültür ve Sosyal İşler Müd.           | 6.78%                               | 4.81%    | 1.66% | -     | 5.70%        | 1.62%  | -       | 1.43% | -        | 0.19%   | 4.13%    | 3.46%    | 3.30%         |
|                           | Gençlik ve Spor Hizmetleri Müd.       | -                                   | -        | -     | -     | 2.84%        | -      | -       | -     | -        | 0.81%   | -        | -        | 1.82%         |

**Kaynak:** İlçe belediyelerinin faaliyet raporlarından ve belediyelerin mali hizmetler birimleri ile elde edilen yazışmalardan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.  
 (-): veri yok

## 5.1.2. AK Parti Belediyeleri ve Sosyal Bütçe Harcamaları

Tablo 3: Ak Parti Belediyelerinin Sosyal Bütçe Harcama Oranları (2019-2021)

| Bütçe İçerisindeki Ortalama Payı (%) |   |           |        |          |           |            | Oran Ortalaması |
|--------------------------------------|---|-----------|--------|----------|-----------|------------|-----------------|
|                                      |   | Pamukkale | Çivril | Acıpayam | Yunusemre | Şehzadeler |                 |
| FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA            | Sağlık Hizmetleri                           | 0.93%     | -      | -        | -         | -          | 0.93%           |
|                                      | Dinlenme, Din ve Kültür Hizmetleri          | 1.31%     | -      | -        | -         | -          | 1.31%           |
|                                      | Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri | 1.64%     | -      | -        | -         | -          | 1.64%           |
| EKONOMİK SINIFLANDIRMA               | Burslar ve Harçlıklar                       | 0.60%     | -      | 0.00%    | 0.00%     | 0.00%      | 0.15%           |
|                                      | Eğitim Amaçlı Transferler                   | 0.00%     | -      | 0.00%    | 0.00%     | 0.00%      | 0.00%           |
|                                      | Sağlık Amaçlı Transferler                   | 0.00%     | -      | 0.00%    | 0.00%     | 0.00%      | 0.00%           |
|                                      | Yiyecek Amaçlı Transferler                  | 0.00%     | 0.17%  | 0.00%    | 0.39%     | 0.12%      | 0.13%           |
|                                      | Barınma Amaçlı Transferler                  | 0.00%     | -      | 0.00%    | 0.01%     | 0.03%      | 0.01%           |
|                                      | Sosyal Amaçlı Transferler                   | 0.01%     | -      | 0.06%    | 0.00%     | 0.57%      | 0.16%           |
|                                      | Hanehalkına Yapılan Transferler             | 0.91%     | 0.51%  | 0.06%    | 0.41%     | 0.72%      | 0.52%           |
| KURUMSAL SINIFLANDIRMA               | Sağlık İşleri Müdürlüğü                     | 0.93%     | -      | 26.87%   | -         | -          | 13.09%          |
|                                      | Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü              | 1.64%     | -      | -        | 0.73%     | 0.72%      | 1.03%           |
|                                      | Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü            | 1.03%     | 2.31%  | -        | 2.03%     | 1.17%      | 1.63%           |
|                                      | Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü        | -         | -      | -        | 0.79%     | -          | 0.79%           |

**Kaynak:** İlçe belediyelerinin faaliyet raporlarından ve belediyelerin mali hizmetler birimleri ile elde edilen yazışmalardan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

(-): veri yok

Çalışmada seçilen ilçe belediyelerinden Ak Parti içerisinde yer alan belediyeler Pamukkale, Çivril, Acıpayam, Yunusemre ve Şehzadeler belediyeleridir. Yukarıdaki Tablo 2’de Ak Parti belediyelerinin 2019-2021 yılları arası sosyal bütçe harcamalarının toplam bütçe içindeki oranları bulunmaktadır. Tabloya bakıldığında Ak Parti’li belediyelerin fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde en çok sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri, ekonomik sınıflandırma düzeyinde hanehalkına yapılan transferler içerisinde en fazla sosyal amaçlı transferler, kurumsal sınıflandırma düzeyinde ise en fazla Sağlık İşleri Müdürlüğü’nün harcamaları ön plana çıkmıştır.

### 5.1.3. Milliyetçi Hareket Partisi Belediyeleri ve Sosyal Bütçe Harcamaları

Çalışmada seçilen ilçe belediyelerinden Milliyetçi Hareket Partisi içinde yer alan belediyeler Ortaca ve Salihli Belediyeleridir. Buna göre aşağıdaki tabloda Ortaca ve Salihli belediyelerinin sosyal bütçe harcama oranlarına yer verilecektir.

**Tablo 4: Milliyetçi Hareket Partisi Belediyelerinin Sosyal Bütçe Harcama Oranları (2019-2021)**

| Bütçe İçerisindeki Ortalama Payı(%) |   | Ortaca | Salihli | Oran Ortalaması |
|-------------------------------------|---|--------|---------|-----------------|
| FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA           | Sağlık Hizmetleri                           | -      | -       | -               |
|                                     | Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri          | 2.21%  | -       | 1.10%           |
|                                     | Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri | -      | -       | -               |
| EKONOMİK SINIFLANDIRMA              | Burslar ve Harçlıklar                       | -      | 0.00%   | 0.00%           |
|                                     | Eğitim Amaçlı Transferler                   | -      | 0.00%   | 0.00%           |
|                                     | Sağlık Amaçlı Transferler                   | -      | 0.00%   | 0.00%           |
|                                     | Yiyecek Amaçlı Transferler                  | -      | 0.40%   | 0.40%           |
|                                     | Barınma Amaçlı Transferler                  | -      | 0.02%   | 0.02%           |
|                                     | Sosyal Amaçlı Transferler                   | -      | 0.18%   | 0.18%           |
|                                     | Hanehalkına Yapılan Transferler             | 0.49%  | 0.62%   | 0.55%           |
| KURUMSAL SINIFLANDIRMA              | Sağlık İşleri Müdürlüğü                     | -      | 3.63%   | 3.63%           |
|                                     | Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü              | -      | 2.88%   | 2.88%           |
|                                     | Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü            | 2.21%  | 0.68%   | 1.44%           |
|                                     | Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü        | -      | 4.55%   | 4.55%           |

**Kaynak:** İlçe belediyelerinin faaliyet raporlarından ve belediyelerin mali hizmetler birimleri ile elde edilen yazışmalardan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

(-): veri yok

Yukarıdaki Tablo 3’te Milliyetçi Hareket Partisi belediyelerinin 2019-2021 yılları arası sosyal bütçe harcamalarının toplam bütçe içindeki oranlarına yer verilmiştir. Milliyetçi Hareket Partisi belediyeleri fonksiyonel sınıflandırmada en fazla dinlenme, kültür ve din hizmetlerine, ekonomik düzeyde hanehalkına yapılan transferler içinde yiyecek amaçlı transferlere, kurumsal bazda ise

Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü'nün harcamalarına ağırlık vermiştir. MHP belediyelerinin toplam bütçe içerisinde sosyal bütçeye ayırdıkları payların düşük seviyelerde kaldığı görülmektedir.

#### 5.1.4. İyi Parti Belediyeleri ve Sosyal Bütçe Harcamaları

Çalışmada seçilen ilçe belediyeleri arasından İyi Parti içerisinde yer alan belediye Nazilli belediyesidir. Aşağıdaki Tablo 4'te İyi Parti belediyesinin 2019-2021 yılları arası sosyal bütçe harcamalarının toplam bütçe içindeki oranlarına yer verilmiştir. Tablo incelendiğinde fonksiyonel seviyede dinlenme, kültür ve din hizmetlerine daha çok harcama yapılmış, hanehalkına yapılan transferler içinde yalnızca sosyal amaçlı transferlere pay ayrılmış ve diğer kalemlerde harcama yapılmamıştır. Kurumsal sınıflandırma harcamalarına bakıldığında ise Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü'nün harcamalarının ön planda olduğu görülmektedir.

**Tablo 5: İyi Partili Belediyelerinin Sosyal Bütçe Harcama Oranları (2019-2021)**

| Bütçe İçerisindeki Ortalama Payı(%) |   |       |                 |
|-------------------------------------|---|-------|-----------------|
| Nazilli                             |   |       | Oran Ortalaması |
| FONKSİYONEL<br>SINIFLANDIRMA        | Sağlık Hizmetleri                           | 1.92% | 1.92%           |
|                                     | Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri          | 6.87% | 6.87%           |
|                                     | Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri | -     | -               |
| EKONOMİK<br>SINIFLANDIRMA           | Burslar ve Harçlıklar                       | 0.00% | 0.00%           |
|                                     | Eğitim Amaçlı Transferler                   | 0.00% | 0.00%           |
|                                     | Sağlık Amaçlı Transferler                   | 0.00% | 0.00%           |
|                                     | Yiyecek Amaçlı Transferler                  | 0.00% | 0.00%           |
|                                     | Barınma Amaçlı Transferler                  | 0.00% | 0.00%           |
|                                     | Sosyal Amaçlı Transferler                   | 0.26% | 0.26%           |
|                                     | Hanehalkına Yapılan Transferler             | 0.26% | 0.26%           |
| KURUMSAL<br>SINIFLANDIRMA           | Sağlık İşleri Müdürlüğü                     | 3.32% | 3.32%           |
|                                     | Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü              | -     | -               |
|                                     | Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü            | 9.91% | 9.91%           |
|                                     | Gençlik ve Spor Hizmetleri Müdürlüğü        | 1.10% | 1.10%           |

**Kaynak:** İlçe belediyelerinin faaliyet raporlarından ve belediyelerin mali hizmetler birimleri ile elde edilen yazışmalardan yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

(-): veri yok

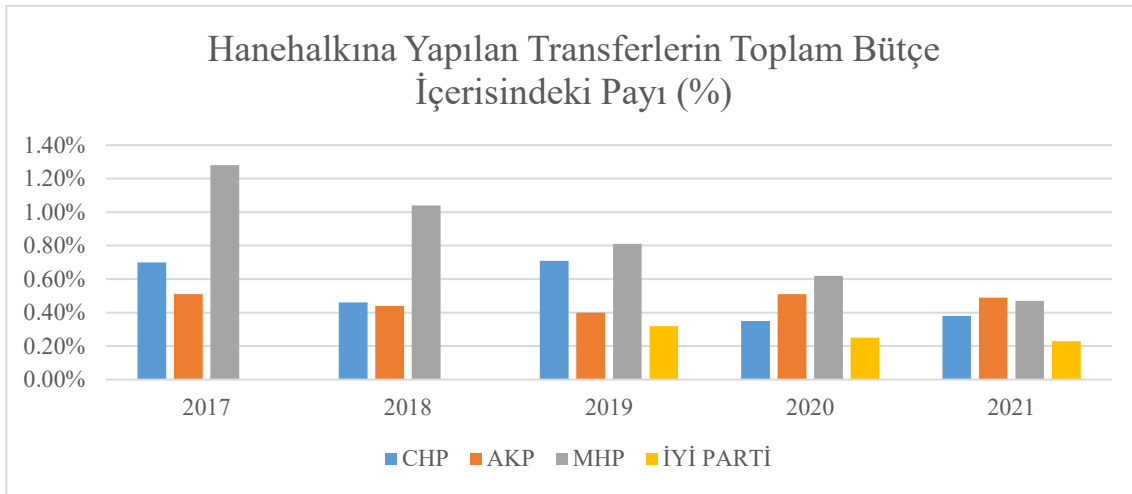
Tablolardan yola çıkarak ilçe belediyelerinin sosyal bütçe harcamaları bakımından hangi siyasi partinin sosyal bütçeyi ne ölçüde benimsediği ortaya konmaya çalışılmıştır. Genel olarak sosyal bütçe harcama kalemleri arasında en önemli görülenler fonksiyonel sınıflandırma düzeyinde; sağlık hizmetleri, dinlenme, kültür ve din hizmetleri, sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri;

ekonomik sınıflandırma düzeyinde sosyal amaçlı transferler ile hanehalkına yapılan transferler; kurumsal sınıflandırma bazında ise Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü, Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü sayılmaktadır. Bu harcama kalemlerinde en yüksek orana sahip partilere bakıldığında sonuçlar şöyle sıralanmaktadır:

- Sağlık hizmetleri: CHP (%2,10)
- Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri: İyi Parti (%6,87)
- Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri: AKP (1,64)
- Sosyal Amaçlı Transferler: CHP (%0,37)
- Hanehalkına Yapılan Transferler: CHP (%0,64)
- Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü: MHP (%2,88)
- Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü: İyi Parti (%9,91)

Sosyal bütçenin izlenebilmesi açısından en mühim olan harcama kalemi bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmasında yer alan 05-04 kodlu hane halkına yapılan transferlerdir. Hane halkına yapılan transferler başlığı altında burslar ve harçlıklar, eğitim amaçlı transferler, sağlık amaçlı transferler, yiyecek amaçlı transferler, barınma amaçlı transferler ve sosyal amaçlı transferler sosyal bütçe kapsamına dahil edilen harcama kalemleridir. Aşağıda yer alan grafikte çalışmadaki ilçe belediyelerinin hane halkına yapılan transfer harcamaları siyasi parti gruplarına göre karşılaştırılmıştır.

**Grafik 1: Hanehalkına Yapılan Transfer Harcamalarının Toplam Bütçe İçerisindeki Ortalama Paylarının Parti Gruplarına Göre Karşılaştırılması (2017-2021)**



**Kaynak:** Faaliyet raporlarından yararlanılarak tarafımızca hazırlanmıştır.

Yukarıda yer alan grafikte Ak Parti, Cumhuriyet Halk Partisi, Milliyetçi Hareket Partisi ve İyi Parti belediyelerinin bütçe giderlerinin ekonomik sınıflandırmasında yer alan hanehalkına yapılan transfer harcamalarının yıllara göre toplam bütçe içerisindeki ortalama paylarına yer verilmiştir. Grafikte yer alan partilerde oranların çok düşük düzeylerde olduğu özellikle 2021 yılında genel ortalamanın en düşük seviyede kaldığı dikkat çekmektedir. Öte yandan MHP ile İyi Parti’li (2019 yılı öncesinde İyi Parti’ye ait ilçe belediyesi olmadığı için 2017-2018 yılları verileri yer almamaktadır.) belediyelerde transfer harcamalarına ayrılan payda yıllara göre azalma, CHP ile



AKP’li belediyelerde ise yıllara göre istikrarsızlık grlmektedir. Hanehalkına yapılan transfer harcamaları payına genel olarak bakıldığında en yüksek düzeyde olan parti MHP, en düşük seviyede olan parti ise İyi Parti olmuştur.

## Sonuç

Toplumdaki dezavantajlı konumda olan bireyler adına genişletilen ve sosyal devletin yansımaları olarak oluşan sosyal politikalar, günümüzde hem merkezi yönetim hem yerel yönetimler tarafından birlikte yürütülmekte olup merkezi yönetimin uyguladığı politikaların yerele yansımalarıyla yerel sosyal politikalar meydana gelmiştir. Yerel yönetimlerin sosyal politikaları uygulamaları bakımından halka en yakın birim olan belediyelere sosyal politika alanında etkin roller verilmesiyle beraber sosyal belediyeçilik kavramı oluşmuştur. Böylece belediyeler sosyal belediyeçilik adı altında toplumun ihtiyaçları doğrultusunda politikalar üretip geliştirmek, mahalli düzeyde dezavantajlı gruplara yardım etmek, ihtiyaç sahibi bireylere maddi açıdan destek olmak gibi hizmet ve faaliyetleri yerine getirmektedirler. Belediyelerin sosyal yardım hizmetleri gerçekleştirmesi için yararlandıkları en önemli araç ise sosyal bütçedir. Sosyal bütçe olgusu son yıllarda giderek önemli hale gelerek bütçe sürecinde dezavantajlı grupların taleplerinin dikkate alınması ile toplumda adalet, barış, bütünleşme, gelişme gibi unsurları yerine getirme amacına devlet bütçesi içinde hizmet etmektedir. Sosyal bütçeyi uygulayan belediyelerde her dönem yaşanan parti değişikliği sebebiyle sosyal politikalar da değişiklik gösterebilmektedir. Sosyal politikaların getirdiği değişiklikle birlikte siyaset ile ekonomi kavramları bir araya gelerek politik ekonomi kavramını oluşturmakta ve böylece siyasi birimlerin ekonomi içindeki rolü belirlenmektedir.

Çalışmada ege bölgesi seçilmiş ilçe belediyelerinin faaliyet raporlarında bulunan bütçe giderlerinin fonksiyonel, ekonomik ve kurumsal sınıflandırma tablolarından sosyal bütçe ile ilgili harcama kalemleri değerlendirilerek belediyelerin siyasi kimlikleri ile karşılaştırılmıştır. Belediyelerin siyasi kimliklerine göre sosyal bütçe kapsamında CHP belediyeleri dinlenme, kültür ve din hizmetleri harcamalarına, AKP belediyeleri sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamalarına, MHP belediyeleri dinlenme, kültür ve din hizmetleri harcamalarına, İyi Parti belediyeleri dinlenme, kültür ve din hizmetleri harcamalarına ağırlık vermişlerdir. Fonksiyonel sınıflandırma kapsamında ortalama olarak ön planda olan parti İyi Parti’dir. Ekonomik sınıflandırma kapsamında nde olan siyasi parti CHP’dir. Son olarak kurumsal sınıflandırma kapsamında önde gelen parti İyi Parti’dir. Harcamalar sosyal bütçe açısından değerlendirildiğinde genel olarak partiler arasından İyi parti politikalarının sosyal bütçeye daha fazla eğildiği sonucuna varılmıştır.

Siyasi partilerin sosyal politikaları gerçekleştirirken dikkat etmeleri gereken en önemli husus ihtiyaç sahibi olan sosyal grupların ihtiyaçlarını karşılayabilecek düzeyde kaynak sağlamak ve bu kaynakları verimli bir biçimde harcamaktır. Kaynakların ihtiyaa göre sağlanması ve verimli harcanması neticesinde halkın memnuniyeti sağlanacak ve sosyal adaletin yerine getirilmesi mümkün olacaktır. Çalışma sonucunda siyasi partilerin sosyal politikaları etkin bir Şekilde uygulamadığı ve kamuoyunu bilgilendirmede eksiklik yaşandığı ortaya çıkmaktadır. Bu durumda partilerin sosyal politikalarını gözden geçirmeleri ve genel bütçeden sosyal harcamalara daha fazla pay ayırmaları gerektiği söylenbilir.

Sonuç olarak, sosyal belediyecilik anlayışı gereği sosyal yardım ve hizmetlerin kaynak ihtiyacının karşılandığını görememek sosyal bütçenin takip edilmesini güçleştirmektedir. Sosyal politikaları uygulayan siyasi partilerin bu politikalar neticesinde vatandaşlara sağladıkları hizmet düzeyleri çok düşük seviyelerde kalarak yeterli görülmemiştir. Ayrıca belediyelerin faaliyet raporlarında sosyal bütçe harcama kalemlerinden birçoğuna ait verilere yer vermemesi harcamaların net olarak takip edilememesine neden olmaktadır. Ülkemizde şeffaflaşma hareketinin her alanda amaç edinildiği göz önüne alınarak istatistiksel verilerin ve bilgi paylaşımının ilgili birimlere aktarılması önemlidir. Yerel yönetimlerin mali istatistiklerine ulaşmak amacıyla merkezi yönetim Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün toplu verileri yayınlamasına karşın ilçe belediyeleri temelinde veriler yayınlanmamaktadır.

## Kaynakça

- Adalet ve Kalkınma Partisi Parti Tüzüğü. (2019). <https://www.akparti.org.tr/media/277004/cep-boy-tu-zu-k-2019.pdf> (E.T. 28.10.2023).
- Aksakal, M. (2019). Arap Ayaklanmaları Sürecinin Politik Ekonomisi: Küresel Enerji Güvenliği Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Altan, M. (2013). Uluslararası Ekonomi Politik. Anadolu Üniversitesi Yayınları, Eskişehir.
- Arđın, E. (2019). Siyasi Partilerin 2019 Yerel Seçimlerinde Web Sitesi Kullanımı ve Karşılaştırılmalı Analizi. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 22 (2), 397-404.
- Ateş, D., Gökmen, G.S. (2013). Bir Akademik Disiplin Olarak Uluslararası Politik Ekonominin Sınırları. Sosyal Bilimler Dergisi, 15(1), 45-71.
- Aygen, M. (2014). Sosyal Belediyecilik üzerine Bir İnceleme: Elazığ Belediyesi Örneği. Fırat Üniversitesi Harput Araştırmaları Dergisi, 1(1), 173-192.
- Balcılar, A. Çınarlı, S. (2020). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları ve Bornova Belediyesi Örneği. Sivas Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 21(2), 122-156.
- Bayraktar, B. (2013). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sosyal Politikaya Bakış Açısı “Sosyal Belediyecilik” (Nilüfer ve Yıldırım Belediyesi Örneği). Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Cichon, M., Hagemer K., Scholz, W. (2000). Social Budgeting. <https://www.social-protection.org/gimi/gess/RessourcePDF.action?id=8022> (E.T. 21.10.2023).
- Cumhuriyet Halk Partisi Parti Tüzüğü. (2018). [https://content.chp.org.tr/file/chp\\_tuzuk\\_10\\_03\\_2018.pdf](https://content.chp.org.tr/file/chp_tuzuk_10_03_2018.pdf) (E.T. 28.10.2023).
- Çakmak, M.D. (2017). Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçe: Manisa Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.
- Çakır, R.Y. (2016). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı: Nazilli Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Aydın Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Çıplak, B. (2015). Belediyelerde Sosyal Bütçe Anlayışı Açısından Çanakkale Belediyesinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi. Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Çöpoğlu, M. (2014). Sosyal Belediyecilik ve Sorunları. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 5(2), 223-247.
- Deles, P., Mendoza, R. U., Vergara, G. (2009). Social Budgeting Initiatives and Innovations: Insights Using a Public Finance Lens. ANSA-EAP, Fordham University and UNICEF Working Paper.
- Duran, İ. (2019). Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri: Çiftlikköy Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Yalova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yalova.
- Eren, V., Bulut, Y., Tanıyıcı, Ş. (2012). Türkiye’de Siyasi Partilerin Yerel Özerkliğe Bakış. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(19), 1-14.
- Gamble, A. (1995). The New Political Economy. Political Studies, 43(3). 516-530.
- Gökçe, A. F. (2013). Siyasi Partilerde Parti İçi Demokrasi ve Disiplin Algısı: Türkiye. Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD), 5(9), 65-79.

- Gökmen, K. (2019). Türkiye’de Siyasi Partilerin Yerelleşme Politikaları. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Gülbeyen, Z. (2020). Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Erzurum Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Güler, F. (2012). Türkiye’de Siyasi Partilerin Mali Denetiminin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi. Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Gürbüz, B. (2021). Belediyelerde Sosyal Bütçe Uygulamaları: Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Şırnak Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Şırnak.
- Gürcüoğlu, S. (2020). Türkiye’de Siyasi Partilerin Yerel Katılım Politikaları. Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 22(4), 1046-1066.
- Gürel, E. (2020). Türkiye’de Siyasi Partilerin Milletvekili Adaylarını Belirleme Yöntemleri ve Parti İçi Demokrasi İlişkisi. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Hagamejer, K., & Scholz, W. (2021). Social Budgeting. <https://www.elgaronline.com/downloadpdf/edcoll/9781839109102/9781839109102.00044.x.ml> (E.T. 21.12.2021). Hove, F., Moutloatse, D., Powell, M. (2011). Developing a Social Budget for South Africa. 1-17. <http://old.iariw.org/papers/2011/powellletalpaper.pdf> (E.T. 25.10.2023).
- İşgör, K. (2020). Sosyal Belediyecilik: Zonguldak Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Zonguldak.
- İyi Parti Tüzüğü. (2019). <https://iyipartikadikoy.org/wp-content/uploads/2021/04/iyipartituzuk20191004.pdf> (E.T. 28.10.2023).
- Karadağ, Y., İpek Şahin, E.A. (2020). Seçilmiş Büyükşehir Belediyelerinin Sosyal Harcamaların Düzeyini Etkileyen Faktörler Bağlamında Değerlendirmesi. Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi, 11(26), 182-202.
- Karakoç, R. (2018). Türkiye’de Siyasi Partilerin Mali Denetimi. Sayıştay Dergisi, (109), 79-102.
- Koç, A. (2018). Hükümet Sistemlerinin Politik Ekonomi Üzerindeki Etkileri: OECD ve G20 Ülkeleri Üzerine Bir İnceleme. Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Koç, N., Ökmen, M. (2015). Sosyal Belediyecilik Anlayışı Çerçevesinde Seçilmiş Belediyelerin Sosyal Bütçelerinin Değerlendirilmesi. Maliye Dergisi, 0(168), 69-84.
- Koç, Ö.E. (2019). Sosyal Devlet ve Sosyal Bütçe Perspektifinden Türkiye’de Sosyal Harcamalar. [https://www.researchgate.net/profile/OezguerKoc/publication/337630339\\_SOSYAL\\_D EVLET\\_VE\\_SOSYAL\\_BUTCE\\_PERSPEKTIFINDEN\\_TURKIYE'DE\\_SOSYAL\\_HA RCAMALAR/links/5de10d9c92851c83645245a8/SOSYAL-DEVLET-VE-SOSYAL-BUeTCE-PERSPEKTIFINDEN-TUeRKIYEDE-SOSYAL-HARCAMALAR.pdf](https://www.researchgate.net/profile/OezguerKoc/publication/337630339_SOSYAL_D EVLET_VE_SOSYAL_BUTCE_PERSPEKTIFINDEN_TURKIYE'DE_SOSYAL_HA RCAMALAR/links/5de10d9c92851c83645245a8/SOSYAL-DEVLET-VE-SOSYAL-BUeTCE-PERSPEKTIFINDEN-TUeRKIYEDE-SOSYAL-HARCAMALAR.pdf) (E.T. 23.10.2023).
- Koyuncu, İ. (2020). Sosyal Belediyecilik Uygulamaları Çerçevesinde Karabük İlinin Kentsel Yaşam Kalitesi Üzerine Bir Araştırma. Yüksek Lisans Tezi, Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Karabük.
- MARKA (2011), Dilovası’nda Sosyal Doku Araştırma Sonuç Raporu, T.C. DOĞU MARMARA KALKINMA AJANSI, MARKA Yayınları Serisi, Eylül 2011. <https://www.kalkinmakutuphanesi.gov.tr/assets/upload/dosyalar/dilovas-c4-b1-nda-sosyal-doku-ara-c5-9ft-c4-b1rmas-c4-b1-sonu-c3-a7-raporu-dfd-2011.pdf> (E.T: 28.10.2023)

- Mermer, B., Şataf, C., Negiz, N. (2016). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Anlayışı: Denizli Büyükşehir Belediyesi Örneği. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 21(4), 1299-1322.
- Milliyetçi Hareket Partisi Parti Tüzüğü. (2009). [https://www.mhp.org.tr/usr\\_img/\\_mhp2007/kitaplar/mhp\\_parti\\_tuzugu\\_2009\\_opt.pdf](https://www.mhp.org.tr/usr_img/_mhp2007/kitaplar/mhp_parti_tuzugu_2009_opt.pdf) (E.T. 28.10.2023).
- Onar, A. (2020). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamalarının Değerlendirilmesi: Lüleburgaz Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Onur, S. (2004). Literatürde Ekonomi-Politika İlişkisi. ISGUC The Journal of Industrial Relations and Human Resources, 6 (1), 1-7.
- Ökmen, M. (2005). Küresel Sistem, Demokratikleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi. Küreselleşme ve Yerelleşme, 21-66.
- Özcan, G. (2014). Sosyal Bütçe Teorik Yapısı ve Türkiye’de Anayasal Temelleri. Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 21(2). 100-108.
- Özcan, G. (2016). Sosyal Bütçe Anlayışı ve Gelir Dağılımını Sağlamadaki Rolü: Türkiye Analizi. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Özdemir, Z. (2016). Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Kemerburgaz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Özdemir, F., Özkan, T. (2020). Türkiye’de Ulusal Kimlik İnşası ve Siyasi Parti Kimlikleri. Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 21(38), 525-563.
- Öztürk, H., Gül, H. (2012). Sosyal Belediyecilik Sosyal Devlete ve Sosyal Haklara Bir Alternatif Mi?. Sosyal Haklar Ulusal Sempozyumu, 205-220.
- Sezgin, Ş. (2005). Politika ve Ekonomi İlişkisi: Türkiye’de Politik Konjonktürel Dalgalanmalar ve Ekonomik Oy Verme. Doktora Tezi, Eskişehir Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Şataf, C., Taşdelen, S. (2019). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Faaliyetleri Çerçevesinde Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği. Ekonomi Bilimleri Dergisi, 11(1), 1-23.
- Şataf, C., Toprak, D. (2009). Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Çerçevesinde Sosyal Belediyecilik Yaklaşımı. Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi, 1(1), 11-24.
- Şahin, H. (2020). Sosyal Belediyecilik Anlayışının Benimsenmesi: Bursa Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Bursa Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Şeker, M. (2011). Yerel Yönetimlerde Sosyal Bütçeyi İzleme Rehberi. Tesev Yayınları, İstanbul. [https://www.tesev.org.tr/wpcontent/uploads/rapor\\_Yerel\\_Yonetimlerde\\_Sosyal\\_Butceyi\\_Izleme\\_Raporu.pdf](https://www.tesev.org.tr/wpcontent/uploads/rapor_Yerel_Yonetimlerde_Sosyal_Butceyi_Izleme_Raporu.pdf) (E.T. 21.10.2023).
- Tan, M., Çiçek, Y., Koçar, H. (2015). Siyasi Partiler ve Türkiye’de Parti İçi Demokrasi Sorununa İlişkin Çözüm Önerileri. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 5(2), 347-366.
- Taşdelen, S. (2017). Türkiye’de Sosyal Belediyecilik Uygulamaları: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Tokgöz, F. (2017). Sosyal Belediyecilik: Tekirdağ Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yüksek Lisans Tezi, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ.

Yılmaz, H., Güven, M. E. (2021). Türkiye’de Gelir Dağılımındaki Adaletsizliğe Yönelik Siyasi Partilerin Yaklaşımları. Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9(0), 67-81.

Yılmaz, T.S. (2022). Sosyal Bütçeleme Anlayışı: Türkiye Üzerine Bir İnceleme. Yüksek Lisans Tezi, Harran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Şanlıurfa.

2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanunu. <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.2820.pdf> (E.T. 27.10.2023).

ISSN: 2149-5203

**MAD**  
Maliye Araştırmaları Dergisi

Adres: Sakarya Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü, Esentepe Kampüsü 54187  
Sakarya / Türkiye

[maliyearastirmalari@sakarya.edu.tr](mailto:maliyearastirmalari@sakarya.edu.tr)

Tel: +90 (264) 295 6357

Fax: 0 (264) 295 5562