

ARALIK 2025

MALİYE YAZILARI

(Kuramsal Tartışmalardan Güncel Uygulamalara)



EDİTÖRLER

PROF. DR. GÜL KAYALIDERE
DOÇ. DR. PELİN MASTAR ÖZCAN

SERÜVEN
YAYINEVİ

Genel Yayın Yönetmeni / Editor in Chief • C. Cansın Selin Temana

Kapak & İç Tasarım / Cover & Interior Design • Serüven Yayınevi

Birinci Basım / First Edition • © Aralık 2025

ISBN • 978-625-8559-64-4

© copyright

Bu kitabın yayın hakkı Serüven Yayınevi'ne aittir.

Kaynak gösterilmeden alıntı yapılamaz, izin almadan hiçbir yolla çoğaltılamaz. The right to publish this book belongs to Serüven Publishing. Citation can not be shown without the source, reproduced in any way without permission.

Serüven Yayınevi / Serüven Publishing

Türkiye Adres / Turkey Address: Kızılay Mah. Fevzi Çakmak 1. Sokak

Ümit Apt No: 22/A Çankaya/ANKARA

Telefon / Phone: 05437675765

web: www.seruvenyayinevi.com

e-mail: seruvenyayinevi@gmail.com

Baskı & Cilt / Printing & Volume

Sertifika / Certificate No: 47083

MALİYE YAZILARI

(KURAMSAL TARTIŞMALARDAN GÜNCEL UYGULAMALARA)

EDİTÖRLER

PROF. DR. GÜL KAYALIDERE
DOÇ. DR. PELİN MASTAR ÖZCAN

*Bize üretme gücünü veren, yarınlara dair kurduğumuz
tüm cümlelerin öznesi olan çocuklarımız;*

Gölce, Ece ve Doruk'a...

ÖNSÖZ

Kamu maliyesi, modern devlet teorisinde sadece kamusal ihtiyaçların finansman aracı değil; aynı zamanda devletin egemenlik gücünü kullanarak piyasayı, toplumu ve kurumları düzenlediği en stratejik alandır. 21. yüzyılın ilk çeyreğini geride bırakırken; maliye politikasının bu düzenleyici rolünün küresel krizler, dijitalleşme ve değişen iktisadi paradigmlar ekseninde yeniden tanımlandığına şahitlik ediyoruz.

Elinizdeki “Maliye Yazıları: Kuramsal Tartışmalardan Güncel Uygulamalara” başlıklı çalışma, kuramsal tartışmaların güvenli limanından güncel uygulamaların değerlendirilmesine imkân verecek bir perspektifle kurgulanmıştır. Bu çalışmanın temel motivasyonu, maliye biliminin disiplinlerarası doğasını ve küresel ölçekte yaşanan yapısal dönüşümü vurgulamaktır.

Bu kapsamda kıymetli yazarlarımız tarafından ele alınan konular bu hassasiyet ile kurgulanmıştır. Vergi rejimi çentikleri ve mükellef davranışları; maliye politikasının sadece yasal metinlerden ibaret olmadığını, aynı zamanda insan psikolojisi ile rasyonel tercihlerin bir yansıması olduğunu hatırlatmaktadır. Osmanlı maliyesinin kurumsal köklerinden, kriz dönemlerinin olağanüstü aracı olan Varlık Vergisi’ne kadar uzanan analizler; mali idarenin etkinliğinin sadece yasal metinlere değil, insan davranışını ve tarihsel kodları anlama kapasitesine bağlı olduğunu ortaya koymaktadır.

Günümüz dünyasında maliye politikası, artık sadece mükellef ile devlet arasındaki bir işlem değil; aynı zamanda uluslararası piyasalara “güven” ve “istikrar” sinyali veren kurumsal bir taahhüt mekanizmasıdır. KDV’nin stratejik gücünden genç istihdamına, yeşil ticaret politikalarından karbon kaçağı riskine kadar eserde ele alınan konu başlıkları, maliyenin “müdahaleci” ve “yönlendirici” karakterini somutlaştırmaktadır. Burada devlet; sadece vergi toplayan bir yapı değil, vergiyi bir kaldıraç olarak kullanarak sürdürülebilir kalkınmayı ve istihdamı önceleyen bir aktör olarak karşımıza çıkmaktadır.

Son olarak, devletin mali egemenliği bugün dijital sınırların belirsizleştiği, beraberinde hem tehditleri hem de fırsatları getiren yeni bir mecrayla karşı karşıyadır. Bu gerçeklikten hareketle çalışmanın ilerleyen bölümleri, yeni çağın bu meydan okumalarına odaklanmaktadır. Dijital ikamet uygulamalarıyla mekândan bağımsızlaşan vergi tabanı, yerel yönetimlerde veriye dayalı stratejik planlama ve finansal sistemin güvenliğini tehdit eden suç gelirlerinin aklanmasıyla (MASAK) mücadele; modern maliyenin artık “siber” bir boyut kazandığını teyit etmektedir.

Editörlüğünü üstlendiğimiz bu eser, birbirinden bağımsız çalışmaların bir araya getirilmesinden ziyade; maliyenin teorik, kurumsal ve pratik

boyutlarını bir “devlet akli” süzgecinden geçirme gayretiyle hazırlanmıştır. Çalışmanın literatüre kazandırılmasında emeği geçen tüm yazarlara bilimsel titizlikleri ve fikri katkıları için teşekkür ederiz.

Prof. Dr. Gül KAYALIDERE & Doç. Dr. Pelin MASTAR ÖZCAN

Aralık 2025

İÇİNDEKİLER

Bölüm 1

VERGİ REJİMİ ÇENTİKLERİ VE MÜKELLEF DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ROLÜ

Neslihan YILMAZ—1

Bölüm 2

OLAĞANÜSTÜ BİR MALİ ARAÇ OLARAK VARLIK VERGİSİ: MALİ AMAÇLAR VE UYGULAMA SONUÇLARI

Umut TEPEKULE, Gizem KÖSLÜ—27

Bölüm 3

İKTİSATTA AKILCI BİREY YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE VERGİLEME SÜRECİ VE TEBLİGATIN ROLÜ

Ahmet ARSLAN, Ayşe Türkan KATER—57

Bölüm 4

OSMANLI DEVLETİ'NDE KLASİK DÖNEM VERGİ VE BENZERİ GELİRLER

Güngör ÖZCAN—71

Bölüm 5

2025 ALMAN BORÇ FRENİ REFORMU: MALİ ORTODOKSİ'DEN - MALİ GEVŞEME'YE ORDO LİBERALİZM'DEN - ASKERİ KEYNESÇİLİĞE

Birol KOVANCILAR—81

Bölüm 6

TEORİ VE UYGULAMADA BAĞIMSIZ MALİ KURUMLAR: GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Doğan BAKIRTAŞ, Muhammed Fatih CÜRE—119

Bölüm 7

MİLEİ REFORMLARININ ARJANTİN'İN MALİ GÖSTERGELERİ ÜZERİNE ETKİSİ

Mustafa Doğukan ÇAKMAK—139

Bölüm 8

MALİ KURALLARDA DÖNÜŞÜM: İKİNCİ NESİL MALİ KURALLAR VE ŞİLİ DENEYİMİ

Gizem KÖSLÜ—155

Bölüm 9

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE GENÇ İSTİHDAMINI DESTEKLEYİCİ POLİTİKALAR: MALİ TEŞVİKLER VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Gizem KALYONCU, Ahmet ÖZEN—175

Bölüm 10

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA HEDEFLERİ PERSPEKTİFİNDEN VERGİ POLİTİKALARI: KDV'NİN STRATEJİK GÜCÜ

Mine BİNİŞ—187

Bölüm 11

YEŞİL TİCARET POLİTİKALARI VE KARBON KAÇAĞI RİSKİNİN YÖNETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR

Öznur AKYOL BULUT—215

Bölüm 12

SEÇİLİ ÜLKELERDE DİJİTAL İKAMET (E-RESIDENCY) UYGULAMALARI VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Betül ERTUĞRUL, Ahmet ÖZEN—243

Bölüm 13

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM VE YÖNETİŞİM: STRATEJİK PLANLARIN BELGE TEMELLİ ANALİZİ

Ayşe ATILGAN YAŞA—265

Bölüm 14

MASAK UYGULAMA ÖRNEKLERİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE KARA PARA AKLAMA SUÇU

Efe Can KORAL, Serkan CURA—285

//

Bölüm 1

VERGİ REJİMİ ÇENTİKLERİ VE MÜKELLEF DAVRANIŞLARI ÜZERİNDEKİ ROLÜ

Neslihan YILMAZ¹

¹ Doç. Dr., Uşak Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü,
ORCID ID: 0000-0001-9350-9866.

GİRİŞ

Ulusal ve uluslararası vergileme açısından önemli bir kavram olan *vergi rejimi çentikleri*, vergi sistemlerinde gözlemlenen ani sıçrama ve değişimi ifade eder. Dolayısıyla çentik aşıldığında vergi mükelleflerine farklı oranlarda ek vergi maliyeti getirir. Vergi rejimi çentikleri, mükelleflerin vergi sonrası gelirlerinin azalmasına yol açtığından belirli bir eşiğin üzerinde gelir artışı gözlemlendiğinde mükellefin daha yüksek bir vergi dilimi üzerinden vergi ödemesi gerekir. Vergi yükünde gözlenen ani ve belirgin bir sıçrama olarak da ifade edilebilen vergi rejimi çentikleri sebebiyle mükelleflerin net gelirlerinde azalma gözlenebilir. Bu yönüyle vergi dilimleri arasında matraha karşılık gelen vergi oranının değiştiği belirli bir sınır noktasını ifade edilen vergi eşiği kavramından ayrılır. Genellikle kademeli olmayan vergi sistemlerinde daha sık görülen vergi çentiklerinin mükellef davranışları üzerinde çeşitli etkilere yol açabileceği değerlendirilmektedir. Mükellefler, gelirlerini çentik önceki seviyede tutmak için davranışlarını kontrol edebilir ve bu durum farklı vergi gelir düzeylerinde yoğunlaşmalara yol açabilir. Dolayısıyla daha fazla vergi ödemek istemeyen mükelleflerin fazladan çalışma, ek gelir elde etme veya yatırım yapma istekleri azalır.

Vergi rejimi çentikleri, mükelleflerin vergisel yükümlülüklerini minimize etme eğiliminde olmalarından kaynaklı gelirin bilinçli olarak sınırlandırılmasına yol açabilir. Mükellefler, yüksek bir çentiğe yaklaşıldığında fazla çalışmaktan kaçınabilir, ek gelir elde etmekten vazgeçebilir ya da kayıt dışı gelir oluşturabilir. Özellikle yüksek çentikler, vergi yükünü bir anda artırdığından bazı mükellefler, gelirlerini eksik beyan edebilir. Başka bir ifade ile gelir düzeyi çentik sınırına geldiğinde mükellefler vergi planlaması yapma yoluna gidebilir ve gelirlerini farklı mali yıllara dağıtabilir. Vergi avantajı sağlayacak şekilde gelir türünü değiştirebilir. Vergi psikolojisi açısından adalet algısı ani vergi sıçramaları nedeniyle azalabilir ve vergi sistemine olan güven, vergiye gönüllü uyum azalabilir. Bu doğrultuda mükellefler gelirlerini çentiğin altına çekmek ve vergi sonrası kârını artırmak amacıyla kazançlarını erteleme, giderlerini artırma yoluna gidebilir.

Vergi rejimi çentiklerinden kaynaklı mükellef davranışlarında gözlenebilecek potansiyel bozulmaların kademeli vergi sistemleri ve kademeli vergi artışları ile azaltılabileceği ve böylece ani sıçramaların yol açacağı vergiye karşı direnç ve agresif vergi planlaması etkilerinin de hafifletilebileceği savunulmaktadır. Dolayısıyla kademeli artış ve öngörülebilir vergi sistemlerinin vergileme alanında ve mükellef davranışları üzerinde olumlu etkilere yol açtığı gözlenmektedir. Bu kapsamda vergi rejimi çentikleri, mükellef davranışlarını doğrudan etkiler. Mükelleflerin çalışma

isteğini azaltabildiği gibi gelirin eksik beyanına da yol açabilir. Vergiden kaçınma veya agresif vergi planlamasına yol açarak ekonomik verimli-liği düşürebilir. Ülkelerin vergi sistemi tasarımlarının, sadece gelir sağ-lama aracı değil, aynı zamanda mükellef davranışlarını da şekillendiren bir çerçeve oluşturması beklenir. Ulusal vergi politikaları tasarlanırken mükellefler üzerindeki olası davranışsal etkilerin de dikkate alınması gerekir. Vergi gelirlerini artırmak, vergiye gönüllü uyumu sağlamak ve ekonomik etkinliği korumak açısından vergi rejimi çentikleri ve mükel-lef davranışları arasındaki ilişkinin anlaşılması önemlidir. Çalışmada bu kapsamda vergi çentiği ve vergi eşiği kavramlarının farkından hareket-le vergi rejimi çentiklerinin önemi incelenecektir. Ardından vergi rejimi çentiklerine yönelik mükellef davranışlarının gelişimi ve sonuçlarına yer verilecektir.

1.VERGİ ÇENTİĞİ VE VERGİ EŞİĞİ KAVRAMLARI

Vergi sistemi çentikleri, gelirden azalmaya yol açabilecek vergi uygu-lamalarındaki ani değişiklikleri ifade eder. Özellikle vergi yükümlülü-ğünün hesaplanmasında çentiklerden genellikle kaçınılmaya çalışıldığı gözlenmektedir. Çentiklerle doğrudan ilişkili kabul edilen vergi yüküm-lülüğündeki ani değişiklikler, mükellefler çentiklerin farkında oldukları ve tepki verebildikleri sürece ekonomik olarak verimsizdir. Ancak mü-kellefler çentiklerin farkında değilse veya bunlara tepki veremiyorsa vergi adaletinden uzaklaştırdığı kabul edilir. Vergi kanunlarındaki çentikle-rin bir kısmı vergileme sürecinde kademeli değişimin zor veya imkansız olduğu durumlarda kullanılır. Bazı çentikler ise vergi yükümlülüğünde ani değişikliklere neden oldukları için olumsuz kabul edilirler (Saving ve Viard, 2021:1253). Vergi dilimleri arası değişim, genellikle *kıvrımlar* olarak adlandırırken kesişim noktalarındaki değişiklikler ise çentikler olarak adlandırılır. Dolayısıyla mükellefler çoğu zaman hem kıvrımlar hem de çentiklerin kombinasyonuyla karşılaşır (Bertanha vd., 2021:3). Çentiklerin genel olarak vergi yükümlülüğünde ani sıçramalara sebep ol-ması nedeniyle vergi sistemi tasarımlarında tercih edilmemektedir. Ver-gi politikası açısından vergi sistemlerinde mevcut kademeli değişimler, vergi çentiklerinin teknik bir zorunluluk olmadığı durumlarda daha sık tercih edilir.

Ekonomik açıdan değerlendirildiğinde vergi kıvrımları, verginin daha yüksek marjinal oranda uygulandığı eşiktir; çentik ise aşıldığında vergi mükellefinin vergi sonrası gelirinin düşmesine neden olan bir sınırdır. Vergi rejimi çentikleri mükellefleri, düşük vergi alanında yoğunlaşmaları için güçlü şekilde vergi teşvik mekanizmalarına yönlendirir. Vergi çentik noktalarının altında gözlemlenen demetlenmeler, mükelleflerin çentikle-re karşı örtülü kazanç tepkilerini artırmaktadır. Dolayısıyla vergi sistem-

leri, farklı vergi tür ve oranlarına sahip olmaları nedeniyle vergi dilimi sınır değerlerinde kesintili sıçramalar (çentikler) üreten çok sayıda vergi diliminden oluşmaktadır (Kleven ve Waseem, 2012: 1). Vergi mükellefleri gelirlerini çentik altında tutarak vergi yüklerini azaltma düşüncesinde olduklarından ani vergi sıçramaları vergi adaletinden sapmalara neden olabilmektedir. Bu bağlamda vergi teşvik mekanizmaları ile vergi adaleti arasında denge sağlanabildiği ölçüde vergi rejimi çentiklerinin olumsuz etkileri azaltılmış olacaktır.

Vergi rejimi çentikleri, koşullardaki küçük değişikliklerin sonuçlarda ani değişikliklere neden olduğu durumlarda ortaya çıkar. Dolayısıyla ülkelerin refah seviyelerindeki küçük dalgalanmaların ani, büyük ve belirgin sonuçlarının olması, vergi rejimi çentiklerinin göstergesi kabul edilir. Vergi sistemlerinde amaçlanan, vergi yapısı düzenlemelerinin mükelleflerin vergi yükümlülüğünün değişim oranında (etkin marjinal vergi oranı) ve vergi yükümlülüğü düzeyinde ani ve önemli değişikliklere yol açmamasıdır. Vergi çentiklerinin yaygınlığı vergi sistemleriyle sınırlı değildir. Vergi dışı devlet politikalarında da sıklıkla görülmektedir (Sav-ving ve Viard, 2021:1254). Vergileme sürecinde vergi oranı ve yükümlülüklerine ilişkin düzenlemelerde ani sıçramalar yerine kademeli bir vergi yapısı tercih edilmesi, vergi çentiklerinin olumsuz etkilerini önlemede sürdürülebilir bir çözüm önerisi olarak geliştirilebilir.

Vergi sistemlerindeki sapmalardan kaynaklı harcanabilir gelirden meydana gelen değişim ile tüketim eğilimi değişimi, en yüksek vergi sapmasındaki vergi mükellefleri için vergi sapması boyunca harcanabilir gelirdeki azalma şeklinde verilen harcama tepkisi olarak değerlendirilir. Dolayısıyla aynı vergi çentiği altında kümelenen vergi mükelleflerinin geri kalan mükelleflerden farklı olması durumunda vergi adaletinden sapmalar meydana gelmektedir (Gillitzer vd., 2025: 23). Vergi tarifesinde ilk kırılma noktasının yerini değiştirmek, gelir üzerinde farklı etkiler oluşturabilir. Vergi sistemlerinde mevcut vergi kırığının yerindeki değişikliğin, kırığın etkilerinin, gelir dağılımında kırığın etrafında gözlemlenen değişimlerin yansıması belirleyici öneme sahiptir (Samuel vd., 2024: 10, 12). Dolayısıyla mükelleflerin kümelenme yaklaşımı, ülkelerin vergi sistemlerinde (ortalama vergi oranının değiştiği) vergi kıvrım veya çentiklerinin olduğu her alanda gelişim gösterebilir. Ayrıca vergi kıvrım veya çentiği etrafında yoğunlaşan mükelleflerin gelir dağılımı dengesi ve faydalanılan vergi avantajları hakkında değerlendirme yapma imkanı sağlar (He vd., 2021: 4). Dolayısıyla mükellefin harcanabilir gelirinde meydana gelen azalmanın, eksik gelir beyanı gibi pek çok davranışsal sonuçları olabileceği görülmektedir. Vergi rejimi çentikleri altında kümelenen mükellef türlerinin birbirinden farklı olması da vergi yükü dağılımında adaletsizliği artırabilir. Bu doğrultuda söz konusu kümelen-

melerden hareketle mükelleflerin çentik ve kıvrımlar etrafında toplanma eğilimleri artış gösterebilir.

Hükümetler vergi rejimlerini güçlü ve etkili bir yapıya kavuşturabilmek amacıyla reform süreçlerinden geçirmektedir. Vergi oranlarında, vergi eşiklerinde ve vergi teşviklerinde değişiklikler ile ayarlamalar yapmaktadırlar. Vergi eşiği, temel olarak verginin uygulanmadığı bir gelir seviyesi anlamına gelir. Dolayısıyla bu gibi durumlarda bireysel vergi mükelleflerinin toplam vergi yükünün önemli ölçüde azaldığı gözlenmektedir. Vergi oranlarındaki düşüş, vergi eşiğindeki artış ve teşviklerin sağlanması, ülke ekonomileri üzerinde genişletici bir etkiye yol açabilir. Bu sebeple bölgesel farklılıklar gibi tüm mükellefler ve koşullar için tek bir gelir eşiğinin geçerli olup olmayacağını da belirlemek gerekmektedir (Azarias, 2016: 5). Vergi eşiği, gelirin sadece sınırı aşan kısmını etkilerken vergi çentdiği gelirin tamamını etkiler. Dolayısıyla vergi eşiğinde vergi artışı kademeli ve yumuşak iken vergi çentiklerinde ani ve keskin biçimde gelişim gösterir. Vergi kıvrımı ise marjinal vergi oranının bir gelir düzeyinde ani şekilde değiştiği, ancak toplam vergi yükünde sıçrama oluşturmadığı durum olarak ifade edilir. Vergi çentikleri vergi eşiklerinden farklı olarak geliri eşiğin altında tutma eğilimini artırmaktadır. Bu kapsamda gelir artış gösterdiğinde vergi oranı bir anda değişir. Ama bu değişiklik sadece artan kısım için geçerlidir, vergi sonrası gelir değişir ancak çentik oluşmaz.

2. VERGİ REJİMİ ÇENTİKLERİNİN ÖNEMİ

Vergi yükümlülüğünün sürekli olarak değiştiği çoğu vergi sisteminin, yaygın bir özelliği olan vergi eşiklerindeki vergi çentiklerine ve kırıklara büyük tepkiler verdiği gözlenmektedir. Verginin birçok ülkede en önemli gelir kaynaklarından biri olması, özellikle geniş tabanlı vergi türlerinde çentiğin pek çok mükellef için de geçerli olduğu anlamına gelir. Bu nedenle, mükelleflerin vergi çentiklerine verdiği tepkinin kapsamlı bir şekilde anlaşılması birçok bağlamda önemlidir (Velayudhan, 2018: 2). Süreksizliklerin yol açtığı vergi çentikleri, vergi sonrası oranlar arasındaki farkın hesaplanması ile tespit edilebilir. Dolayısıyla gelir uygunluk eşikleri aylık olarak yapılabilecek ölçümlemelerle vergi gelirinin yıllık ortalaması alınarak geçerli sapmalar veya çentikler değerlendirilebilir (Mortenson ve Whitten, 2020: 46). Farklı çentik türlerinin de vergi rejimi çentikleri ile ilişkilendirilebildiği ve bu doğrultuda politika belirleme süreçlerinde etken olduğu görülmektedir. Farklı çentik türlerinin etkilerinin anlaşılması, vergi reformlarının tasarımı ve vergi yükü dağılımında adalet dengesinin kurulması açısından da önemlidir.

Vergi çentiklerinin faydalı ekonomik veya politik amaçlara hizmet edebileceği durumlar da bulunmaktadır. Özellikle vergi sistemlerinde kademeli değişimin zor veya imkansız olduğu durumlarda çentikler kaçınılmazdır. Bu nedenle çentikler, vergi eşiklerinin altında kalan mükellefler varlıklarından pişmanlık duysalar bile, faydalı bir kamu politikası amacına hizmet eder. Diğer bir ifadeyle vergi sistemindeki çentikler, vergi uygulamasında kademeli bir değişiklik zor olduğunda tercih edilebilir (Saving ve Viard, 2021:1256). Klasik teori, çentikli vergi sistemlerinde ortaya çıkan kesintilerin işgücü arzını ayarlamak ve küme oluşturmak için güçlü bir teşvik öngördüğünü ileri sürer. Bu sebeple çentikli vergi sistemlerinde vergi kaybı ve vergiden kaçınma gibi davranışsal faktörlerin mükelleflerin küme oluşturma davranışının potansiyel belirleyicileri olduğu değerlendirilir (Gibson vd., 2019: 432). Dolayısıyla vergi sonrası gelirlerinde azalma meydana gelen mükelleflerin vergiye karşı direnç gösterdikleri, vergiden kaçındıkları veya vergi kaçırdıkları gözlenmektedir. Vergi çentikleri, doğru tasarlandığında vergi politikası hedeflerine yönelik teşvik mekanizmaları olarak da kullanılabilir. Burada dikkat edilmesi gereken vergi adaletinin sağlanması ve verimliliği zedeleyebilecek, işlevsel olmayan politika tasarımlarından uzak durulmasıdır.

Vergi gelirini artırmak, düşük ve orta gelirli ülkeler için büyük bir zorluktur. Bu durum uygun oran ve vergi tabanının genişliği konusunda bir takım düzenlemeleri beraberinde getirir. Gelir çentiklerine verilen büyük davranışsal tepkiler, orta düzeyde gelir esneklikleri üretir. Bu kapsamda ilk olarak gelirdeki mütevazı bir değişiklik, maliyetleri sabit tutarak büyük bir kâr esnekliği oluşturabilir. İkinci olarak, çentikler, örtük marjinal vergi oranlarında önemli değişikliklere sebep olabilir ve bu nedenle büyük davranışsal tepkileri bakımından kıvrımlardan farklıdır. Üçüncü olarak, mükellefler ayrıca bildirilen maliyetleri artırarak ve dolayısıyla geliri düşürerek vergi yükümlülüklerini azaltabilirler (Bachas ve Soto, 2015: 16).

Ülkelerin vergi politikası tasarımları, vergi teşviklerine karşı mükelleflerin davranışsal tepkilerini tahmin etmek için esneklik tahminleri ile birlikte değerlendirilir. Karmaşık bir vergi sisteminde, vergi mükellefleri vergilerin sosyal yardımların, vergi indirimlerinin, indirim ve muafiyetlerin birikimi konusunda farklı stratejiler izleyebilirler (Lardeux, 2023: 4). Bu bağlamda idarelerin etkin vergi tahsil süreci yürütülebilmeleri ve gelir sağlama kapasitelerinin artırılabilmesi açısından vergi çentiklerine yönelik mükellef davranışlarının değerlendirilmesi son derece önemlidir. Vergi rejimi çentiklerine verilen tepkiler ölçütünde vergi yapısı düzenlemelerine ilişkin tespitlerde bulunulabilir. Vergi gelirlerini artırmak amacıyla vergi oranı düzenlemelerinin yanı sıra vergi tabanının genişliğinin de dikkatle belirlenmesi gerekir. Aksi taktirde karmaşık vergi sistemleri

mükelleflerin vergi çentiklerine yönelik stratejik davranışlarının artmasına sebep olacaktır.

3.VERGİ REJİMİ ÇENTİKLERİNE YÖNELİK MÜKELLEF DAVRANIŞLARI

Vergi politikaları, politika yapıcılar tarafından ulusal ve uluslararası vergileme ilkelerine uygun olarak tasarlanır. Bir vergi politikasının temel amacı, kamu harcamalarını karşılamak için gereken kamu gelirini sağlamaktır. Bu nedenle vergi politikaları, hükümetlerin toplanması muhtemel vergi geliri miktarını belirlemesini ve böylece yeniden dağıtımaya yönelik kamu harcamalarını mümkün kılmasını sağlamalıdır. Dolayısıyla vergi sistemlerinin temel amacının mükellef davranışlarını değiştirmek değil, gelir elde etmek olduğu savunulur. Bu bağlamda vergilendirmenin mükellef davranışlarını etkileyebileceği ve vergi sistemlerinin bazı durumlarda olumsuz dışsallıkları dengelemeyi amaçlayan politikalar belirleyebileceği ifade edilir (Hiort ve Leijon, 2015: 4). Hükümetlerin verginin geliri yeniden dağıtıcı etkisi ve kamusal harcamaların amaçları açısından politika hedeflerine ulaşmaları önemlidir. Bu bağlamda vergi rejimi çentikleri vergi sistemlerinde mevcut negatif dışsallıkların içselleştirilebilmesi amacıyla da kullanılabilir.

Mükellefler, vergi çentiği sınırını geçtiklerinde orantısız bir vergi yüküyle karşılaştıkları için, genellikle çentiğe takılmamak amacıyla çeşitli stratejik, ekonomik veya beyana yönelik önlemler alırlar. Vergi politikası çentiklerinin yaygınlığı, mükellef davranışları üzerindeki sonuçları ve optimal bir vergi sistemindeki etkileri açısından önemlidir. Vergi rejimi çentikleri, mükelleflerin tercihleri ve vergileme sürecinin belirliliğini azaltan faktörlerden ayırma ihtiyacı nedeniyle karmaşık bir yapıya sahiptir (Slemrod, 2013: 260-279). Tercihli vergi rejimlerinin oluşturduğu çentikler, söz konusu vergi rejimlerine uygunluğu belirleyen sınırlar olarak ifade edilebilir. Tercihli ve temel vergi oranları arasındaki farktan kaynaklanan bir değişim söz konusudur. Bu değişimin büyüklüğü, mükellefiyet türüne göre farklılık gösterir. Vergi teşviklerinden yararlanmak için, mükellefler gelirlerini uygunluk sınırının hemen altında stratejik olarak belirleme yoluna gidebilirler. Bu stratejik tepkinin mükellef davranışları üzerindeki etkisi de farklılaşmaktadır. Kamu maliyesindeki yaygın görüş, vergi çentiklerine ve sapmalarına verilen tepkilerin çoğunlukla vergi kaçırma tepkilerini yansıttığıdır (Marzio vd, 2024: 16). Gelir seviyesinin çentik sınırını aşması, mükellefler tarafından önlem geliştirilmesini gerektiren bir süreçtir. Dolayısıyla vergi çentiklerinin etkileri mükellef türlerine göre de farklılık gösterebilir. Ancak her şekilde vergi çentiklerine verilen tepkinin çoğunlukla vergi yükünü azaltmaya yönelik olduğu gözlenmektedir.

Küresel vergi sistemlerinde vergi politikası dışındaki kamu politikalarında ne kadar yaygın oldukları göz önüne alındığında, çentikli şemalar kullanarak politika önerileri oluşturan pek çok ülke olduğu dikkat çekmektedir. Ayrıca çentikler, vergi reformu ve optimum vergilendirme analizi için yapısal esneklik parametrelerini belirlemek amacıyla alternatif vergi yapıları hakkında düşünmeye olanak sağlar (Kleven ve Waseem, 2012: 36). Vergi sistemlerinde mevcut teşvikler nedeniyle mükellefler olan vergi rejiminden çıkıp tercihli bir oranda vergilendirilmeyi seçebilmektedirler. Vergi avantajlarına ek olarak, tercihli rejimler aynı zamanda basitleştirilmiş uyum prosedürlerine de sahiptir. Dolayısıyla mükellefler tercihli vergi sisteminden yararlanmak için vergi kanunları tarafından belirlenen eşiklerin altında kalma eğiliminde olabilirler (Asola, 2023: 1,3). Çentikler, sadece vergi politikası için söz konusu olmamakta pek çok kamu politikası tasarımı da kullanılmaktadır. Sistem etkinliği açısından değerlendirildiğinde çentikler, mükelleflerin vergi planlaması süreçlerinde son derece etkilidir.

Vergi mükellefleri, basitleştirilmiş vergi rejimlerinde olmayı önemserler. Çünkü basitleştirme eşiği, gelirden önemli bir çentik oluşturur. Dolayısıyla mükellefler söz konusu eşiğin altında kalmak için yanlış bildirimde bulunabilmektedirler. Muafiyet ve istisnalara yönelik mükellefler tarafından gösterilen davranışsal tepkiler, vergi oranlarındaki değişikliklerden ziyade kaynaktan kesintilerin bildirim gerekliliklerindeki değişikliklerle ilişkili olduğu durumlarda ortaya çıkmaktadır (Garbinti vd, 2023: 31). Vergi teşviklerine yönelik mükellef davranışları, çentiklere verilen tepkileri ve ortalama vergi oranlarındaki sıçramaları konu alır. Vergi çentikleri çoğu zaman gelir eşiğinin altına yerleşmek için önemli bir teşvik oluşturur. Ayrıca çentikler, bireylerin brüt gelirlerini azaltarak harcanabilir gelir elde edebilmeleri için, kümelenmenin uygun olmadığı bir bölge oluştururlar. Çoğunlukla vergi çentiklerindeki kümelenme ile vergi oranı kırılmaları arasında fark olduğu gözlenmektedir (Kosonen ve Matikka, 2017: 7). Dolayısıyla basitleştirilmiş vergi rejimleri, mükellefler için avantaj gibi görülmekle birlikte çentik oluşumuna daha uygun alanlardır. Mükellefler çentiklerin bulunduğu bölgelerde demetlenseler de bu durum vergi oranlarındaki kırılmalarla birebir örtüşmeyebilir. Bu kapsamda mükellefler vergi rejimi çentiklerine karşı davranışsal olarak geliri vergi eşiği altında tutma, gelir ve faaliyetleri yeniden zamanlama ve gelirin eşik civarında yoğunlaşması eğiliminde bulunabilirler.

3.1. Geliri Vergi Eşiği Altında Tutma Eğilimi

Vergi sistemleri, tüm vergi türleri açısından vergi oranı belirlemenin idari yükünden kaynaklı, gerçek optimum vergi matrahlarına çoğu zaman ulaşamazlar. Mükellef bildirimlerindeki kâr oranı arttıkça vergi

oranı ve vergi matrahı kesintili olarak değişir ancak vergi yükümlülüğü kesintisizdir. Dolayısıyla, toplam vergi yükümlülüğünde kesintili bir değişiklik oluşturan bir vergi çentigi değildir. Aksine marjinal vergi teşviklerinde kesintili bir değişikliğe yol açan bir vergi kıvrımıdır (McCullough, 2018: 4). Karakteristik olarak çentikler, belirli bir eylemin veya olayın bir vergi matrahına girip girmediğini veya hangi vergi oranının geçerli olduğunu belirler. Sınır çentikleri, yetki alanlarını bölen fiziksel sınırlar, kesintili vergi uygulamaları oluşturan çizgiler olarak ifade edilir. Mükellefler, daha düşük vergili ürünler satın almak için söz konusu sınırları geçebilirler. Bir mal veya hizmetin satın alındığı veya tüketildiği yer, vergi yükümlülüğünün miktarını ve yükümlülüğün kime ait olduğunu belirleyebilir (Slemrod, 2013: 260-265). Çentikler aracılığıyla hangi gelir veya harcama sınırının, hangi vergi oranının uygulanacağını belirlenir. Bu gibi çentik ve sınırlar, mükellefleri düşük vergili alternatiflere yönlendirir. Bu doğrultuda vergi sistemleri, optimum matrah tespitinde güçlük çeker, bu da çentik ve kıvrım yapılarının ekonomik etkilerinin uzun vadede artmasına yol açar.

Vergi eşiğine ulaşıldığında, hem uyum maliyetlerinde hem de vergi yükümlülüğünde genellikle ani bir artış olur. Dolayısıyla çentikler verimsizliğe veya adaletsizliğe yol açabilir (Saving ve Viard, 2021:1258). Vergi kıvrımlarındaki vergi değişikliğine verilen davranışsal tepkiler mükelleflerin daha yüksek vergi oranlarından kaçınmak için vergilendirilebilir gelirlerini ayarlamak amacıyla kullanabilecekleri olası stratejileri kapsar. Vergisel kırılma noktasının üzerinde bulunan vergi mükellefleri, ayrıcalıklı vergi uygulamalarını sürdürmek için matrahlarını eşiğe kadar düşürmek amacıyla güçlü bir teşviğe ihtiyaç duyarlar. Dolayısıyla bu durum kırılma noktasında kümelenmeye yol açar (Lesica, 2025: 2). Vergisel kırılma noktaları, mükelleflerin belirli gelir seviyesinde yoğunlaşmasına neden olduğundan bu durumun vergi politikası tasarımlarında dikkate alınması gerekir.

Mükellefler, çentiğe neden olacak kadar gelir elde etmemek için gerçek ekonomik faaliyetlerini azaltabilir. Bu, en temel ve doğrudan gösterilebilecek tepki biçimidir. Fazla mesai yapmamak, ek iş veya proje almamak, satışları veya üretimi bilinçli olarak yavaşlatmak, kârı düşük tutacak giderleri artırmak bu durumun örneklerindendir. Amaç, brüt geliri vergi çentik sınırının hemen altında tutarak yüksek vergi dilimine girmektir (Zheng, 2010: 6). Vergi eşikleri, vergi mükellefleri için zorluklar oluşturabildiği gibi bir eşiğin aşılması, çok yüksek vergi maliyetlerinin yanı sıra idari maliyetler ve yüklerle de sonuçlanabilir. Mükellefler gelirlerini aktif olarak kontrol ederek vergi yükünü azaltma eğiliminde olacaklardır. Ancak bu durum sadece vergi yükünü değil aynı zamanda kamu maliyesini, ekonomik üretim ve hizmet düzeyini de etkileyebilir.

3.2. Vergiye Tabi Gelirin Bildirimine Yönelik Zaman Yönetimi

Vergi rejimi çentikleri farklı vergi türlerinde farklı değişkenlerden hareketle şekillenir. Vergiler zaman zaman mükellef davranışlarını bozucu etkide bulunabilir ancak çeşitli toplumsal ve sosyal hedeflere ulaşmak için vergiler yoluyla gelir sağlanması da gerekmektedir. Vergi politikası araçları, hükümetlerin erişebildiği bilgiler üzerindeki çeşitli kısıtlamalara tabi olarak nüfus heterojenliği ve özel piyasaların işleyişi hakkındaki farklı varsayımlar altında, aşırı vergi yükünü en aza indirmek amacıyla kullanılırlar (Auerbach ve Hines, 2001: 3). Vergi çentikleri, sadece bir oran veya matrah değişikliğinin yanı sıra mükelleflerin davranışlarını ve ekonomik verimliliği etkileyen önemli yapısal unsurlardır ve vergilemenin sosyal amacına ulaşılması açısından da öneme sahiptir.

Zamansal açıdan çentikler, özellikle kademeli bir vergi tarifesinde, mükellefin marjinal vergi oranının, vergi matrahındaki beklenen değişiklikler nedeniyle değişmesi anlamına gelir. Bu durumlarda, aynı vergiye tabi işlemin farklı zaman aralıklarında yapılması, ayrıksı bir vergi yükümlülüğüne yol açabilecektir. Vergi mükellefi çentikleri, aynı vergi matrahı, vergi mükellefinin farklı vergi yükümlülüklerini tetikleyebilir (Slemrod, 2013: 260-265). Mükellefler gelirlerini resmî olarak daha düşük gösterebilir veya farklı döneme kaydırabilir. Bu davranış farklı mükellefiyet türlerinde farklı şekillerde görülür. Gelirin bir kısmını kayıt dışı bırakmak, mükellefiyet türünü veya vergi rejimini değiştirmek, geliri düşük vergili ülkelere aktarmak, gider veya amortisman ayarlamaları yapmak bunlardan bazılarıdır. Bazı mükellefler gelirlerini bilinçli olarak çentik altında tutma ve baskılama eğilimindedirler. Gelirin bir kısmını bir sonraki vergilendirme dönemine ertelemek, kârı farklı vergilendirme rejimine kaydırmak da sıklıkla başvuran yöntemler arasındadır.

Vergi eşikleri, vergi matrahının ve vergi oranının ayrı ayrı değiştiği bir kırılma noktasını temsil eder. Bu kırılma noktası, farklı mükellef türleri ve zaman dilimleri içinde değişiklik gösterebildiğinden bazı mükellefler geliri farklı bir vergi rejimine kaydırarak çentikten kaçınabilir. Burada amaç, daha düşük oranlı veya çentiksiz vergilendirilen bir rejime geçmektir. Mükelleflerin vergi eşiklerinin üzerine çıkmak için davranışlarını değiştirerek derecelendirme sistemine tepki verdiğini ve bunun da birikime yol açtığı değerlendirilir. Bu kapsamda yürütülebilecek vergi danışmanlığı hizmetlerinin uyum ve kaçınma davranışlarını şekillendirmeye yardımcı olmaktadır (Mayo, 2022: 3). Mükellefler vergi planlaması yaparak kendilerini çentik altında konumlandırabilir. Vergi eşikleri ve çentikler bu bağlamda mükellef davranışlarını yönlendiren güçlü birer vergi politikası unsurudur.

Mükellefler uzun vadede daha fazla tasarruf etmeden, çentiklerin sunduğu avantajlardan yararlanmak için birikimlerini kolayca belirli eşiklerin altında toplayabilirler. Bireyler, aslında sabit bir oranda avantaj sağlıyor olsalar bile, birikimlerini topluyor gibi görünmek amacıyla vergi planlaması yapmayı tercih ederler. Dolayısıyla zamanlararası ikame sorunları oluşabilir ve vergi çentikleri sübvansiyonların kullanımını engelleyebilir (Blinder ve Rosen, 1985: 746). Amaç vergileme sürecinde beyan edilen geliri çentik altına çekebilmektir. Mükellefler, gelir ve gider yönetimlerinin zamanlamalarını vergi avantajı sağlayacak biçimde erteleyebilir veya öne çekebilirler. Mali yılsonuna doğru gelirini artırmak yerine, yeni yılın başına kaydırmak vergi çentikleri altında kalabilmek için en sık başvuru yollarıdır. Dolayısıyla çentikler, sadece kısa vadeli gelir yönetimi değil, tasarruf ve birikim davranışlarını da etkileyerek uzun vadeli ekonomik kararları da bozabilir.

3.3. Gelirin Eşik Civarında Yoğunlaşması

Vergi sistemleri, vergi yükümlülüğünün hesaplanmasında çentiklerin istenmeyen bir durum olduğunu savunur. Yüksek marjinal vergi oranları getirisi sebebiyle çentiklere karşı çıkılır. Vergi yükümlülüğünde gözlenebilecek ani bir değişiklik, gelir değişimine yol açabilir. Dolayısıyla çentiklerin neden olduğu marjinal vergi oranları bazı durumlarda yüksek olabilir. Vergi mükellefleri davranışlarını, hemen üstünde değil, bir çentiğe yerleşecek şekilde değiştirirler ve böylece karşılaşabilecekleri ani bir bozulmadan kaçınmış olurlar (Saving ve Viard, 2021:1255).

Çentikler, marjinal oranların %100'ü aştığı vergi sistemindeki eşikler olarak ifade edilir. Gelirin çalışılan saatlerle arttığı ve bireylerin boş zamanı tercih etmeleri varsayımları altında, çentikler, vergi öncesi düşük gelirlerin sıkı bir şekilde egemen olduğu gelir dağılımı bölgeleri oluşturmaktadır. Mükellefler vergi cezalarından kurtulmak için boş zamanın yerine emeği koyarak hem tüketimi hem de boş zamanı artırma yoluna gidebilmektedir (Hargaden, 2020: 1). Dolayısıyla çentikler, yüksek marjinal vergi oranları nedeniyle mükellef davranışlarında sapmalara yol açar. Mükellefler, vergi yükünü minimize etmek için gelirlerini stratejik olarak yönetebilir.

Bu doğrultuda vergi sisteminde meydana gelecek bir kırılma veya çentik noktası etrafındaki kümelenme, vergilendirilebilir gelir esnekliğini belirlemek açısından önemlidir. Vergi kıvrımları çentiklerden daha yaygın olduğu değerlendirildiğinde tüm mükelleflerin aynı vergilendirilebilir gelir esnekliğine sahip olduğu varsayımını destekler (Blomquist ve Newey, 2018: 1). Vergi rejimi çentikleri ödenen vergilerdeki ortalama değişiklikler ölçütünde kümelenme davranışı gösterir. Dolayısıyla çentikler

için yaygın bir özellik olan bu durum kıvrımlar açısından aynı şekilde gelişim göstermemektedir. (Zanoni vd., 2024b: 8).

Kurumsal vergi kademelerindeki dışsal değişim, uluslararası düzeyde vergiden kaçınma ve benzeri uluslararası vergileme sorunlarıyla mücadele açısından önemlidir. Vergi çentiklerindeki değişimin, kâr kaydırma teşviklerindeki değişiklikleri de yansıttığı ve dolayısıyla kâr kaydırma esnekliği sağladığı savunulmaktadır (Hansen vd, 2023: 1,2). Vergi sistemlerindeki kırılma ve çentik noktaları, mükelleflerin vergilendirilebilir gelir esnekliğini anlamak açısından da belirleyicidir. Vergi kıvrımları, çentiklerde görülen kümelenmeyi oluşturmadığı için tüm mükelleflerin aynı gelir esnekliğine sahip olduğu varsayımını destekler. Vergi çentiklerindeki değişim ise daha çok mükelleflerin kâr kaydırma esnekliğini etkileyebilir

Mükelleflerin tercihli vergi düzenlemelerine uygunluğunu belirleyen sınır değerin hemen altında gelir bildirme konusunda güçlü bir eğilime sahip olduğu gözlenmektedir. Bu yaklaşım, çentiğin altındaki aşırı kümelenmenin, üretim veya işgücü arzı ayarlamalarından ziyade, öncelikle gelirin eksik bildirilmesinden kaynaklandığını varsayar. Kamu maliyesindeki hakim görüş, vergi çentiklerine verilen tepkilerin ağırlıklı olarak vergi kaçakçılığını yansıttığına yöneliktir (Marzio vd, 2024: 6). Mükellefler, vergi rejimi çentiklerinin olduğu vergi sistemlerinde gelirlerini eşişin hemen altında demetlerler. Dolayısıyla gelir dağılımında da çentik civarında yoğunluk artışı gözlenir. Bu durum, mükelleflerin sistematik olarak vergi çentiklerinden kaçındığının göstergesidir.

4. VERGİ ÇENTİKLERİNE YÖNELİK MÜKELLEF DAVRANIŞLARININ SONUÇLARI

Vergi çentikleri, gelir belirli bir eşişge geçtiğinde tüm gelir üzerindeki vergi yükünü ani biçimde artırdığından küçük bir gelir artışı bile orantısız net gelir kaybına yol açabilir. Bu ani sıçrama mükellefleri rasyonel olarak eşiş altına kalmaya teşvik eder. Bu kapsamda vergi çentikleri, gelir dağılımında yığılma oluşturur. Bazı eşiş değerlerin aşılmasından kaynaklanan maliyetler, daha yüksek bir marjinal vergi oranı, daha yüksek ortalama vergi oranları oluşturabilir. Buradaki eşişin aşılmasından kaynaklanan marjinal maliyet düşüşü, bu tür çentiklerin bildirilen gelirde kümelenme oluşturabileceğini ve sonuç olarak refah üzerinde önemli etkilere yol açabileceğini gösterir (Hungerman, 2021: 21). Mükelleflerin yer almayı tercih ettikleri vergi kademeleri ve vergi avantajlarının, yatırım kararları üzerinde büyük bir artışa yol açtığı değerlendirilir. Vergi rejimi çentikleri gibi normalde yetersiz olabilecek vergi politikaları, yatırımları teşvik açısından standart vergi indirimlerinden daha etkili olabilir (Chen

vd., 2021: 2069). Mükelleflerin hangi vergi kademesinde yer almayı tercih ettiği vergi çentikleri aracılığıyla belirlenir. Dolayısıyla bu tercihler mükelleflerin yatırım kararlarını etkileyebilir. Vergi indirimlerine göre daha az etkili olabilecek politikalar, çentiklerle birleştiğinde yatırımları teşvik edebilmektedir.

Vergi politikalarına tepki olarak mükelleflerin davranışlarını nasıl değiştirdiklerini değerlendirirken, dikkate alınması gereken önemli parametrelerden biri esnekliklerdir. Amaçlanan bir kademedeki ortalama vergi değişimini, bir kırılmada meydana gelecek eşdeğer marjinal vergi değişimine dönüştürmektir. Dolayısıyla gelir eşiği bir kırılmadan ziyade bir çentik oluşturur. Bu durum, sadece marjinal vergi oranında bir değişiklik olmadığı, vergi oranındaki artışın tüm vergi tabanını etkilediği anlamına gelir (Garriga ve Scot, 2023: 23,24). Vergilendirilmemiş, gayri resmi sektörlerde üretim yapan mükellefler, vergi oranlarının üretim seviyelerinde çentikler oluşturduğu düşüncesindedirler. Birden fazla vergi için aynı eşik değerin belirlenmesinin genellikle uygun olmadığı, çentiğin boyutunun eşik değerlerinin ayrı ayrı belirlenmesine kıyasla daha fazla kümelenmeye yol açacağı savunulur (Wei ve Wen, 2023: 3,5). Esneklikler, ortalama vergi değişimini marjinal vergi değişimine dönüştürme işlevi gördüklerinden sadece marjinal vergi oranı artmaz; vergi oranındaki artış tüm vergi tabanını etkiler. Dolayısıyla birden fazla vergi için aynı eşik değerin belirlenmesi uygun değildir.

Çentikli vergi sistemlerinde, vergi oranlarındaki değişikliklerin neden olduğu kümelenmeler, vergi gelirleri üzerinde birinci dereceden etkiye sahiptir. Genellikle, vergi matrahı değiştikçe vergi yükümlülüğünde süresiz bir değişiklik olduğunda bir vergi çentiği olduğu gözlenmektedir (Lockwood, 2016: 1). Vergi sistemleri, vergi dilimi sınırlarında vergi yükümlülüğünde kesintili sıçramalar (çentikler) üreten çok sayıda vergi diliminden oluşmaktadır. Dolayısıyla bu çentikler, kesintilerin üzerinde baskın tercih bölgeleri oluşturur ve kesintilerin altında kümeleşme için güçlü teşvikler sağlar. Farklı vergi dilimi kademeleri, gelir kaydırma tepkilerini belirlemek açısından etkilidir (Kleven ve Waseem, 2011: 1). Vergi rejimi çentikleri, vergi dilimi sınırlarında gelir yoğunlaşmasına sebep olduklarından vergi geliri ve mükellef davranışları ile doğrudan ilişkilidir. Bu doğrultuda mükelleflerin çentiklere yönelik söz konusu tutum ve davranışlarının bir takım sonuçları bulunmaktadır. Bunlar; kademeli vergi sistemlerinde mevcut vergi çentiklerine yönelik tepkiler, vergilendirilebilir gelir kapasitesi kaybı, vergiye gönüllü uyumun bozulması ve agresif vergi planlaması olarak sıralanabilir.

4.1. Kademeli Vergi Sistemlerinde Vergi Çentiklerine Yönelik Tepkiler

Vergi rejimlerinde yer alan kademelere (vergi yükümlülüğündeki süresiz sıçramalar) verilen davranışsal tepkiler belirleyici öneme sahiptir. Kademeler, vergi mükellefinin gelirini kademe noktasına düşürerek tüketimini ve boş zamanını artırabileceği, baskın tercih bölgeleri oluşturur. Vergilendirilebilir gelire yönelik tepkilerin, ne ölçüde gelir kaymasına yol açtığını tahmin etmek için kullanılan kademelerdeki demetlenme eğilimine bakılır. Vergi reform süreçleri, kademelere verilen tepki ile marjinal vergi oranındaki süresiz sıçramaların oluşturduğu dalgalanmalara verilen tepki arasında bir karşılaştırma yapılmasını kolaylaştırmakta ve kademelerin etkilerinin çok daha büyük olmasına yol açmaktadır (Kleven ve Waseem, 2011: 1). Vergi oranlarının yüksek olduğu vergi sistemlerinde, mükelleflere yönelik büyük ve belirgin bir vergi dilimi oluşabilmektedir. Söz konusu vergi dilimlerinin mükellef davranışları üzerindeki etkileri çoğunlukla vergi eşığının altında önemli bir yığılma olduğunu gösterir (Liu vd. 2021: 152,154). Kademeli vergi sistemlerinde mükellefler, gelirlerini eşik altına düşürmeye çalışırlar; bu da gelir dağılımında yığılmalara, vergiye karşı gelişebilecek tutum ve davranışların artmasına yol açar.

Vergi çentiklerinin oluşturduğu teşviklere karşı büyük davranışsal tepkiler gelişmiş ve özellikle vergi kaçırma olasılığı yüksek olan vergi çentik sistemlerinde demetlenmeler olduğu gözlemlenmiştir. Vergi mükellefi yükümlülüğünde kesintili sıçramalar anlamına gelen vergi çentiklerinin etkilerine yönelik farklı değerlendirmeler bulunmaktadır. Bu sıçramalar genellikle, vergi mükelleflerine çentiğin daha cazip tarafına doğru hareket etmeleri için teşvik sağlayan, baskın bir karar alanı oluşturur. Dünya çapında birçok vergi sistemi çentikler içerir. Çentikli vergi sistemleri ve maliye politikalarıyla karşı karşıya kalan mükellef davranışlarının daha iyi anlaşılmasına katkıda bulunmak politika yapıcılar için gerekliliktir. Vergi sistemlerindeki çentikler, genellikle vergi mükelleflerinin belirli bir süre içinde ulaşmaya veya kaçırmaya çalıştığı gelir ile ilgili sınırlar olarak ortaya çıkar ve dolayısıyla öngörülemezlik içerir (Bernasconi vd., 2025: 2,31). Vergi çentikleri, farklı mükellefiyet türlerine ilişkin gelir davranışlarına ve vergi tabanında bozulmalara yol açabileceğinden, politika yapıcıların bu tür yapısal süresizlikleri dikkatle tasarlaması gerekir. Bu bağlamda vergi adaleti ve mali istikrarının korunabilmesi açısından öngörülebilirlik önemlidir.

Mükelleflerin tamamen rasyonel davranışları halinde, vergi kademelerinin eşığın altında kümeleneyeceği ve eşığın üzerinde, maksimizasyon yapanların yerleşmeyeceği boşluklar oluşacağı vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, sabit bir vergi öncesi gelir ve kıvrımlı veya çentikli bir gelir

vergisi tarifiesiyle karşı karşıya kalınması durumunda çalışan vergi öncesi gelirini vergili olarak aldığı için verginin tüm yükünü üstlenir (Lockwood ve Liu, 2015: 2,9). Mükellefler genel olarak vergi çentiklerine, vergiyi en aza indirecek şekilde eşğin hemen altında kümelenerek tepki gösterirler. Bu durum farklı vergi türlerine göre eşik yakınında daha az miktarda gelir kümelenmesi olarak da gözlenebilir (LoPresti ve Attorney. 2017: 204). İlgili eşiklerin bir durumda kıvrımlar, diğerinde çentikler olması, gelir dağılımında farklı etkilere yol açabilmektedir. Farklı vergi türlerinde ve kıvrım noktalarında asimetrik kümelenme gözlemlendiği durumlarda vergi mükelleflerinin bir kıvrımı çentik olarak algılayabilmesi de söz konusudur (Brockmeyer ve Hernandez, 2016: 18). Mükelleflerin vergi sistemlerinde eşğe yaklaşım biçimleri, yalnızca vergi oranlarına yönelik değil, vergi yapısı düzenlemeleri ile de ilgilidir. Bu nedenle politika yapıcılar, vergi kademelerini tasarlarlarken yalnızca vergi tekniğini değil, mükellef algısını, tutum ve davranışlarını da dikkate almalıdır.

4.2. Vergilendirilebilir Gelir Kapasitesi Kaybı

Mükelleflerin davranış değişikliklerini tetikleyebilecek vergi çentikleri, ülkelerin mali yapılarında verimsizliğe yol açar. Vergi teorisi, mükelleflerinin çentikleri bildiklerini ve bunlardan kaçınmak için davranışlarını değiştirebileceklerini varsayar. Ancak çok az vergi mükellefi, tüm çentiklerin farkında olacak kadar vergi kanunları hakkında yeterli ve ayrıntılı bilgiye sahiptir. Vergi mükellefleri çentiklerin farkında olsalar bile, yıllık gelirlerini veya diğer finansal değişkenlerini bundan kaçınmak için yeterli hassasiyetle kontrol edemeyebilirler. Dolayısıyla çentikler, vergi mükelleflerinin bunlardan kaçınıp kaçınamayacağına bakılmaksızın istenmeyen bir durumdur. Vergi mükellefleri çentiklerden kaçınmak için davranışlarını değiştirebilirlerse çentikler, vergi mükelleflerinin çentiklerden kaçınmak için çaba ve diğer kaynakları harcamaları nedeniyle ekonomik olarak verimsiz davranış değişikliklerine yol açar (Saving ve Viard, 2021:1256). Vergi sistemlerinde mevcut çentikler, vergi adaletsizliğinin yanı sıra kaçınma davranışlarından kaynaklı gelir sağlama kapasitesinde verimsizliğe yol açar. Bu nedenle politika yapıcıların öncelikle, çentiklerin etkisini azaltacak şekilde kademeli ve öngörülebilir vergi yapıları tasarlamayı amaçlar.

Vergi oranı her bir kademe arttığında elde edilen ek gelir için marjinal vergi oranı da artar. Vergilerin ve transferlerin ekonomik verimlilik açısından maliyetleri bulunmaktadır. Dolayısıyla verginin yeniden dağıtıcı etkisi, adil ve esnek bir şekilde birleştirilebilen politikaların değerlendirilmesi için bütünleşik bir çerçeve sunar (Bakija ve College, 2014: 2). Vergiden kaçınma ve vergi kaçırma, bireylerin vergi yükümlülüğünü azaltmak için başvurduğu vergiye karşı direnç unsurları olarak dikey ve yatay

mali eşitlik ile verimlilik maliyetleri üzerinde etkiler oluşturmaktadır. Vergi kaçırma ve vergiden kaçınma tepkisinin büyüklüğünü ve niteliğini etkileyebilecek çeşitli politika araçları bulunmakla birlikte, davranışsal tepkinin esnekliği başlı başına optimal olarak seçilmesi gereken bir politika aracı kabul edilir. Dolayısıyla vergi oran ve matrah düzenlemelerine yönelik idari maliyetlerin, vergiden kaçınmayı kapsayacak şekilde genişletilmesinin fayda sağlayacağı savunulur (Slemrod ve Yitzhaki, 2002: 1424). Vergi politikaları tasarlanırken yalnızca gelir sağlama kapasitesini artırmak değil mükellef davranışlarını da dikkate almak gerekir. Vergi oranı artışları, gelir kaydırma, kaçınma ve kaçakçılık gibi tepkileri artıracığından vergi sisteminin etkinliğini azaltabilir. Dolayısıyla adil, esnek ve mükellef davranışlarını dikkate alan bütünlük bir vergi yapısı oluşturmak mali istikrar açısından kritik öneme sahiptir.

Farklı vergi türlerine yönelik vergi mükelleflerinin duyarlılığının tespiti açısından kıvrımlar ve çentiklere başvurulur. Özellikle gelir vergisi tarifesindeki kıvrımlar sıkça yararlanılan başlıklardandır. Ülke vergi sistemlerinde farklı marjlarda gözlemlenen kümelenme davranışının, vergilendirilebilir gelir esnekliklerini, daha yüksek bir vergi eşliğinde değiştirdiği görülmektedir. Kümelenmenin vergi planlamasını yansıttığı ancak vergi dilimlerindeki değişikliklerde aynı tepkilerin gözlenmediği dikkat çekmektedir (Koivisto, 2023: 4). Ortalama vergi oranının marjinal vergi oranı yerine bir eşikte kesintili olarak arttığı çentikler, eşikte değil, eşik altında kümelenmeye yol açar. Bunun nedeni, çentiğin vergi yükümlülüklerinde bir sıçrama oluşturmastır. Dolayısıyla mükellefler eşğin altına kalınması halinde büyük bir vergi avantajı elde edebilirler. Nitekim çentikler, genellikle, boş zamana kıyasla tüketime ne kadar değer verirlerse versinler, hiç kimsenin yerleşmemesi gereken baskın bir kazanç bölgesi oluşturur. Hem tüketim hem de boş zaman, kazançların altına düşürülmesiyle artırılabilir (Adam vd. 2020: 614). Vergi sistemlerinde çentiklerin oluşturduğu ani yük artışları, mükellefleri gelirlerini bilinçli olarak sınır altında tutmaya yönlendirir. Bu durum, vergi yükü dağılımında yığılmalara ve ekonomik verimsizliklere neden olur. Bu nedenle politika yapıcıların, vergi tarifelerini tasarlarırken söz konusu çentik etkilerini azaltacak düzenlemelere yer vermesi gerekmektedir. Çentikler, özellikle yüksek eşiklerde mükelleflerin stratejik gelir kaydırmaları ve kümelenmelerini teşvik ederek vergi planlamasına yönelimde önemli rol oynar.

4.3. Vergiye Gönüllü Uyumun Bozulması

İdare ve mükellef arasındaki iyi vergi yönetişimi, iyi bir vergi yapısı ve verimliliğin göstergesidir ve bu da hükümetlerin sosyal yükümlülüklerini yerine getirme becerisini etkiler. Dolayısıyla daha yüksek üret-

kenliğe ve ekonomik verimliliğe katkıda bulunur (Chan vd., 2021: 336). Vergi mükelleflerinin vergiye duyarlılığına ilişkin vergi değişikliği küçük olduğunda bireylerin harcanabilir gelirlerinde aynı ölçüde değişikliğe neden olacaktır. Kıvrım noktasındaki vergi mükellefleri, kıvrım olmadığında aynı kazanç düzeyindeki mükellefler ile karşılaştırılarak, kıvrım noktasındaki aşırı vergi yükünün tespiti yapılmaktadır (Banstani ve Selin, 2014: 40). Bu doğrultuda etkili bir vergi yönetişi ve iyi tasarlanmış vergi sistemleri, sadece etkin vergi tahsilini değil aynı zamanda mükelleflerin vergiye gönüllü uyum davranışını da güçlendirir. Kıvrım noktalarındaki vergi yükü farklarının dikkate alınması vergi politikasının adil, şeffaf ve verimli şekillenmesini sağlar.

Rasyonel bir vergi mükellefinin vergi kaçırmanın maliyetlerini ve faydalarını değerlendirdiği varsayılır. Beklenen faydalar, maliyetlerden (uyumsuz bir vergi mükellefiyeti ve yaptırımlar) daha ağır basarsa, vergi mükellefi vergi kaçıracaktır. Dolayısıyla vergi mükellefi, seçenekleri değerlendirdikten sonra rasyonel bir seçim yapar (Walsh, 2012: 453). Vergi mükellefleri çentiklerden kaçınmak için davranışlarını değiştiremiyorsa ve bu nedenle bazen çentiklere maruz kalıyorsa, çentikler son derece adaletsiz kabul edilir. Çünkü geliri ve davranışları az da olsa farklı olan vergi mükellefleri vergi kanunları karşısında farklı muamelelere tabi olacaklardır (Saving ve Viard, 2021:1256). Vergi sistemlerinde vergi adaletinin sağlanabilmesi için hem davranışsal tepkilerin hem de eşitlik ilkesinin gözetilmesi gerekir. Çentiklerin varlığı, zaman zaman orantısız vergi yüklerine yol açarak dikey ve yatay vergi adaletini zedeleyebilir. Dolayısıyla dengeli ve öngörülebilir vergi yapıları oluşturulması önemlidir. Bu sebeple vergi rejimi çentiklerinin vergi yükü farklılıklarından kaynaklı davranışsal tepkilerin varlığına veya yokluğuna bağlı olarak vergi gelirlerinde azalmaya veya vergi adaletsizliğine neden olabileceği ifade edilebilir.

Mükellefler, vergisel yükümlülükleri yerine getirmediklerinde cezalandırılma korkusuyla değil, doğru olduğuna inandıkları için uyum sağlamaya çalışırlar. Bir mükellefin uyum sağlama arzusu, hem mükellefin kişisel normları (ve/veya inançları) hem de toplumda genel kabul görmüş sosyal normlar olan davranışsal normlarla güçlü bir şekilde bağlantılıdır. Kişisel normlar, bireye özgü faktörlerin bir araya gelmesinin sonucudur. Bunlar, mükellefin vergi idaresine karşı duruşunu yönlendirir, ancak etkilenmeleri zordur. Vergi idareleri, mükellefleri eğitmek ve olumlu kişisel normlar oluşturmak için gönüllü uyumun önemini vurgulamakla yükümlüdürler (Walsh, 2012: 454). Vergiye gönüllü uyumu artırmanın sürdürülebilir yolu, güven esaslı bir vergi kültürü inşa edebilmektir. Bu sadece yaptırım mekanizmalarıyla değil eğitim, şeffaflık ve mükellef ve vergi idaresi arası işbirliği ve karşılıklı güvenin güçlendirilmesiyle müm-

kündür. Dolayısıyla gönüllü vergi uyumu, uzun vadede vergi sistemlerinin etkinliğini artıran temel unsurlardandır.

4.4. Agresif Vergi Planlaması

Vergi planlaması, vergi rejimlerinin gelir ve refah üzerindeki etkilerini belirlemede kilit öneme sahiptir. Politika yapıcılarının mükellefiyetle ilgili gereklilikleri belirlerken karmaşık vergi sistemlerine yönelik planlama artış risklerini değerlendirmeleri gerekir. Ayrıca vergi planlayıcılarının gelişen vergi tasarrufu stratejileri hakkında vergi otoriteleri ile bilgi alışverişinde bulunmaları ve yasa dışı uygulamaların yaptırıma tabi tutulması hususunda işbirliği içinde bulunmaları esastır. En uygun vergi politikası tepkisi, vergi planlama strateji ve politikalarının uygulama aşamasındaki aracı rolü incelenerek değerlendirilebilir (Bustos vd., 2023: 94). Uluslararası vergi politikası değişikliklerine ve vergiden kaçınmaya yönelik vergi planlama stratejilerinin yaygın olduğu gözlenmektedir. Vergi planlaması özellikle şirketlerin kâr aktarımını kolaylaştırmak ve daha düşük yabancı efektif vergi oranlarına ulaşabilmelerini sağlamak açısından önemlidir (Altshuler, 2025: 1). Vergi politikalarının etkinliği, yalnızca vergi oranlarını belirlemekle sınırlı değildir. Mükellef davranışlarının ve vergi planlama stratejilerinin de dikkate alınması gerekir. Özellikle çokuluslu şirketlere yönelik vergiden kaçınma stratejilerinin yaygın olması, politika yapıcılarının uluslararası işbirliğini güçlendirmesini gerektirir. Vergi planlaması, hem mali verimliliği hem de adil vergi yükü dağılımını dengeleyen vergi politikası tasarımlarında önemli bir araçtır.

Her bir vergi dilimindeki gelir için %0'lık bir efektif marjinal vergi oranı uygun olsa dahi bunu, vergi yükümlülüğünün ayrı ayrı sıçradığı çentiklerde sonsuz bir marjinal oran izler. Bu durum, normalde bu eşiklerin üzerinde bir bölgede gelir elde edecek olan mükellefler için, kesintinin altına düşmek anlamına gelir. Ayrıca mükellefler vergi yükümlülüklerini azaltmak amacıyla gelirlerini çarpıtacak düzeyde teşviklere yönelirler. Söz konusu davranışsal tepkinin oluşturduğu mali yüke katlanmamak için, mükelleflerin çentiklerin altında biriktiği gözlenmektedir (Eissa vd., 2017: 8). Vergi çentikleri, teorik olarak sıfır marjinal vergi oranına sahip olursa dahi davranışsal olarak vergiden kaçınmayı teşvik eden güçlü mekanizmalar oluşturur. Dolayısıyla çentiklerin oluşturacağı gelir demetlenmelerinin maliyetinin dikkate alınması gerekmektedir.

Gelir ve giderler arasındaki fark hesaplandıktan sonra, mükellefler vergi kanunlarında belirtilen istisna ve muafiyetlerden faydalanarak vergilendirilebilir gelirlerini en aza indirme yoluna gidebilmektedir. Gelir düzeyine bağlı olarak, vergi mükellefleri kademeli bir vergi dilimi sis-

temi üzerinden vergilendirilmektedir. Artan oranlı vergi sistemlerinde ülkelerin vergi rejimi farklılıkları, farklı eşikler tarafından tetiklenebilir (Zanoni vd., 2024a: 32). Vergi politikası tek başına ülkenin ekonomi ve büyüme sorunlarını çözmek için yeterli olamayabilir ancak vergi sistemleri aracılığıyla daha düşük eşitsizlik ve daha yüksek verimlilik yönünde değişim sağlanabilir. Tutarlı düzenlenmiş vergi sistemlerinde mevcut farklılıklar, mükellef davranışları üzerinde olumsuz etkilere yol açabilmektedir (Broome vd., 2023: 56). Dolayısıyla vergi rejimi çentiklerinin mükellefleri aşırı vergi planlamasına teşvik etmesi, zaman zaman agresif uygulamalara sebep olmasının yanı sıra vergi yükü dağılımında adaletsizliğe de yol açabilir.

SONUÇ

Çalışma kapsamında mükelleflerin vergi rejimi çentiklerine nasıl tepki verdiği ve dolayısıyla karmaşık vergi rejimlerinde mevcut vergi çentiklerinin mükellefler tarafından katlanılan vergi yükü üzerinde ne tür tutum ve davranışlara yol açtığı değerlendirilmiştir. Vergi dilimleri, vergi rejimleri ve vergi sistemlerinde yer alan çentikler birbiriyle doğrudan ilişkili kabul edilir. Mükellefler genellikle artan vergi yükümlülüklerine farklı vergi sistemlerinde farklı tepkiler verirler. Vergi mükelleflerinin farklı vergi rejimleri arasında geçişlerini tetikleyen eşikler ve vergi rejimi çentikleri aynı zamanda mükelleflerin tutum ve davranışları üzerinde de etkilidir. İdarelerin vergi kaybında belirgin değişikliklere yol açan vergi çentikleri, vergi dilimlerine karşılık gelen gelirdeki kümelenme eğilimini de yönlendirebilmektedir.

Vergi çentikleri, mükelleflerin eşik altında kümelenme oranıyla ilişkilidir. Vergi sistemlerinde mevcut vergi çentiklerinin varlığında vergi kaçırma eğilimi yatay ve dikey mali eşitlik sorunları doğuracak ölçüde gelişebilir. Çentik üzerinde bulunan mükelleflerin vergi kaçırması mümkün olabileceği gibi mükellefiyet türüne özgü çentiklerden doğabilecek vergi kaybından kaynaklı ek vergi yükünün, doğru beyanda bulunan mükelleflere yüklenebilmesi söz konusudur. Dolayısıyla vergi çentikleri, belirli bir eşğin aşılmasından kaynaklı mekanizmalar olarak daha yüksek bir marjinal vergi oranı ve ortalama vergi oranı veya bir vergi indirimine getirilen sınırlama şeklinde değerlendirilebilir. Vergi eşik değerinin hemen altındaki bir gelir düzeyinde bulunulması ya da vergi rejimi farklılaşması, mükellefleri farklı vergi sistem ve rejimlerini tercih etmeye yönleltebilir. Mevcut vergi dilimlerinde gözlenen marjinal vergi oranı artışlarının mükellef davranışları üzerinde farklı etkileri olduğu değerlendirilir. Vergi mükelleflerinin çentikleri tanımlayan eşiklere verdiği tepkiler idarelerin karar alma süreçleri açısından da belirleyicidir. Dolayısıyla vergi çentik-

leri, mükellefleri çeşitli kesintilerden ve yasal boşluklardan yararlanmaya yönlendirir.

Bu durum aynı zamanda mükellef bildirimlerinin, eşik değerinin altında tutulmasına yol açar. Vergi eşiğindeki yükümlülüklerde gözlenen sıçramalar, vergi çentiğinde yer alan teşvikler aracılığıyla mükellef davranışlarının değişimine yol açabilir. Çentikler, eşğin hemen üzerinde yer alarak vergi yükümlülüğünde net bir azalmaya yol açabilmektedir. Bu doğrultuda vergi politikaları, mükelleflerin vergileme süreçlerinde çentikler oluşturabilir ve çentiklerden kaynaklı sıçramalar ve mükellef davranışlarında gözlenen kademeli değişiklikler, net vergi yükünde azalmalara yol açabilir.

Farklı vergi türlerine yönelik mükellef duyarlılığının tespiti açısından kıvrımlar ve çentikler sıkça başvurulmuş ölçüm kriterleri arasındadır. Vergi sistemlerinde farklı oranlarda gözlenen kümelenme, vergilendirilebilir gelir esnekliği üzerinde etkilidir. Bu etki, özellikle yüksek vergi eşiklerinde daha belirgindir. Ayrıca vergi dilimlerindeki küçük değişikliklerde aynı tepki gözlenmez; dolayısıyla davranışsal tepkilerin eşiklere ve çentiklere özel olduğu değerlendirilebilir. Ortalama vergi oranı, marjinal vergi oranı yerine bir eşikte kesintili olarak artarsa, çentikler ortaya çıkar. Çentikler, vergi yükümlülüğünde ani sıçramalar oluşturduğu için mükellefler eşik altına kümelenmeyi tercihe eder. Böylece büyük bir vergi avantajı elde edebilirler.

Vergi rejimi çentikleri, kamu gelirlerinde azalmaya yol açmasının yanı sıra, belirli bir eşğin üzerinde elde edilen gelirin mükellefler tarafından kontrol edilme çabasını ve vergi sonrası kazancı artırmaya yönelik eğilimleri yaygınlaştırmaktadır. Vergi çentikleri, aşıldığında vergi mükellefine orantısız miktarda ek vergi yükü getiren ve böylece vergi sonrası gelirinin azalmasına neden olan bir eşiktir. Vergi çentikleri dolayısıyla bütçe kısıtlamasına yol açan bir kesinti oluştururken mükellefin geliri belirli bir eşgi aştığında bu çentiğe karşı olumsuz tutumlar gelişebilir. Ayrıca düşük gelire sahip mükellefler için çentik, küçük bir gelir aralığında çok yüksek bir marjinal vergi oranı ile uygulanır.

Mükellefler, vergi yükünü minimize edebilmek amacıyla rasyonel davranış gösterirler. Vergi çentikleri ve eşiklerden kaçınmak için stratejiler uygularlar. Mükellefler genellikle çentiklerin altında kümelenir, böylece vergi yükünü azaltır ve vergi avantajı elde ederler. Vergi çentikleri ve kıvrımları, mükelleflerin gelir kaydırma ve vergi planlama tercihlerinde önemli rol oynar. Bu durum vergi sistemlerinde verimlilik kayıplarına ve ekonomik bozulmalara yol açabilir. Özellikle agresif vergi planlaması mükellef davranışlarının şekillendirilmesini ve çentiklerin olumsuz etki-

lerinin azaltılmasını gerektiren uygulama alanlarındandır. Uygun vergi politikası tasarımı ile hem vergi yükü dağılımı adaleti sağlanabilir, hem de vergilendirilebilir gelir kapasitesi artırılabilir.

Vergi rejimi çentiklerinin olumsuz etkilerine yönelik geliştirilebilecek çözüm önerilerinden ilki, vergi tarifelerinin sadeleştirilerek çentiklerin azaltılması ile vergi matrahı üzerindeki ani vergi yükü sıçramalarının önlenmesidir. Böylece mükelleflerin davranışsal bozulmaları da minimize edilebilir. Vergi sistemlerinin daha yumuşak geçişli (kıvrımlı) tarifelerden oluşması, kar kaydırma ve agresif vergi planlaması uygulamalarının azalmasını sağlar. Ayrıca mükelleflerin bilinçlendirilmesi, vergi çentik ve kıvrımları hakkında bilgi sahibi olmaları sağlanabilir. Dolayısıyla vergiye gönüllü uyumu teşvik eden eğitimler ile uyum oranları da görece artırılabilir. Mükelleflerin doğru vergi planlama stratejilerini geliştirmelerine yardımcı olunması, agresif vergi planlaması, vergi kaçırma gibi olumsuz uygulamalara başvurulmasını önleyebilir. Böylece vergilendirilebilir gelir kapasitesi verimliliği de artırılmış olacaktır. Ayrıca vergi çentiklerinin mükellef davranışları üzerindeki etkileri düzenli olarak izlenerek kümeleme eğilimi ve davranışsal tutumlarına göre düzenlemeler yapılabilir.

KAYNAKÇA

- Adam, Stuart; Browne, James; Phillips, David; Roantre, Barra (2020). "Frictions and Taxpayer Responses: Evidence from Bunching at Personal Tax Thresholds", *International Tax and Public Finance*, 28, <https://doi.org/10.1007/s10797-020-09619-0>, (09.09.2025).
- Altshuler, Rosanne; Boller, Lysle; Roberts, Kevin A.; Suárez Serrato, Juan Carlos (2025). "Tax Planning and Multinational Behavior", https://jcsuarez.com/Files/Ashulter_et_al_HTP.pdf, (08.09.2025).
- Asola, Francesco (2023). "Estimating the Elasticity of Turnover from Bunching: Preferential Tax Regimes for Solo Self-employed in Italy", Quaderni - Working Paper DSE N°1186, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4463467, (10.09.2025).
- Auerbach, Alan J.; Hines, James R. (2001). "Taxation and Economic Efficiency", <https://www.bus.umich.edu/otpr/wp2001-7paper.pdf>, (08.09.2025).
- Azarias, John (2016). "Review of the Temporary Skilled Migration Income Threshold (TSMIT)", https://www.homeaffairs.gov.au/reports-and-pubs/files/tsmit_review_report.pdf, (10.09.2025).
- Bachas, Pierre ve Soto, Mauricio (2015). "Not(ch) Your Average Tax System: Corporate Taxation Under Weak Enforcement", <https://infofiscal.conare.ac.cr/images/docs/citada/Bachas%20P.%20Y%20Soto%20M.%202015%20%20Notch%20your%20average%20tax%20system.pdf>, (10.09.2025).
- Bakija, Jon; College, Williams (2014). "Social Welfare, Redistribution, and the Tradeoff between Efficiency and Equity, with Developing Country Applications", https://web.williams.edu/Economics/bakija/Bakija_Social_Welfare_Redistribution_and_the_Tradeoff_Between_Efficiency_and_Equity.pdf, (02.10.2025).
- Bastani, Spencer; Selin, Hakan (2014). "Bunching and Non-Bunching at Kink Points of the Swedish Tax Schedule", *Journal of Public Economics*, 109, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272713001916>, (11.10.2025).
- Bernasconia, Michele; Busob, Irene Maria; Marenzi, Anna; Rizzi, Dino (2025). "Tax Notches in the Lab: Disentangling Real and Evasion Responses", Working Papers Department of Economics Ca' Foscari University of Venice No. 15/ WP/2025, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5427257, (08.09.2025).
- Bertanha, Marinho, McCallum, Andrew H. ve Seegert, Nathan (2021). "Better Bunching, Nicer Notching", Finance and Economics Discussion Series 2021-002. Washington: Board of Governors of the Federal Reserve System, <https://doi.org/10.17016/FEDS.2021.002>.
- Best, Michael Carlos; Brockmeyer, Anne; Kleven, Henrik Jacobsen; Spinnewijn, Johannes; Waseem, Mazhar (2014). "Production vs Revenue Efficiency With Limited Tax Capacity: Theory and Evidence From Pakistan", <https://personal.lse.ac.uk/spinnewi/PakistanCIT.pdf>, (10.09.2025).

- Blinder Alan and Harvey Rosen (1985). "Notches", *The American Economic Review* 75, <https://www.jstor.org/stable/1821351?seq=1>, (09.09.2025).
- Blomquist, Sören ve Newey, Whitney K. (2018). "The Kink and Notch Bunching Estimators Cannot Identify the Taxable Income Elasticity", Working Paper, No. 2018:4, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/197656/1/1016210159.pdf>, (08.09.2025).
- Bosch, Nicole; Jongen, Egbert; Leenders, Wouter; Möhlmann, Jan (2019). "Non-Bunching at Kinks and Notches in Cash Transfers in the Netherlands", CPB Discussion Paper, <https://ideas.repec.org/p/cpb/discus/401.html>, (05.09.2025).
- Brockmeyer, Anne ve Hernandez, Marco (2016). "Taxation, Information, and Withholding: Evidence from Costa Rica", <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/878281466186728202-0050022016/original/PaperTaxationinformationwithholding20160601.pdf>, (07.09.2025).
- Broome, Moly; Corlett, Adam; Thwaites, Greg (2023). "Tax Planning: How to Match Higher Taxes with Better Taxes", Resolution Foundation, <https://economy2030.resolutionfoundation.org/wp-content/uploads/2023/06/Tax-planning.pdf>, (07.09.2025).
- Bustos, Sebastián; Pomeranz, Dina; Suárez Serrato, Juan Carlos; Vila-Belda, José; Zucman, Gabriel (2023). "The Race Between Tax Enforcement and Tax Planning: Evidence From a Natural Experiment in Chile", <https://gabriel-zucman.eu/files/BPSVZ2023.pdf>, (02.09.2025).
- Chan, Sok-Gee; Ramly, Zulkufly; Mustapha, Mohd Zulkhairi (2021). "Value-Added Tax and Economic Efficiency: Role of Country Governance ", *Panoeconomicus*, 2021, 68(3), <https://doiserbia.nb.rs/img/doi/1452-595X/2021/1452-595X1800020C.pdf>, (5.09.2025).
- Chen, Zhao; Liu, Zhikuo; Serrato, Juan Carlos Suárez ve Xu, Daniel Yi (2021). "Notching R&D Investment with Corporate Income Tax Cuts in China", *American Economic Review*, 111(7), <https://doi.org/10.1257/aer.20191758>, (09.09.2025).
- Eissa, Nada; Murray, Sally; Zeitlin, Andrew (2017). "Fiscal Impacts of a Presumptive Tax for Microenterprises in Rwanda", https://www.theigc.org/sites/default/files/2017/10/Eissa-et-al-Final-report_cover.pdf, (10.10.2025).
- Garbinti, Bertrand; Lebre, Jonathan Goupille; Muñoz, Mathilde; Stantcheva, Stefanie; Zucman, Gabriel (2023). "Tax Design, Information, and Elasticities: Evidence from the French Wealth Tax", NBER Working Paper Series, <https://gabriel-zucman.eu/files/GGMSZ2023.pdf>, (10.09.2025).
- Garria, Pablo; Scot, Thiago (2023). "Corporate Responses to Size-Based Tax Rates in Lithuania", <https://openknowledge.worldbank.org/server/api/core/bitstreams/b60851ac-becb-4fd7-b73f-cc9949acb5af/content>, (08.10.2025).
- Gibson, John & Norton, Douglas A. ve White, Robert A. (2019). "The Backward Hustle: An Experimental Investigation of Tax Code Notches and Labor Supply", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 166, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167268119302318>, (08.09.2025).

- Gillitzer, Christian; Landersø, Rasmus; Skov, Peer; Søgaard, Jakob Egholt (2025). "Using Tax Kinks to Estimate the Marginal Propensity to Consume", CESifo Working Papers, https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp11755.pdf, (11.09.2025).
- Hansen, Jaqueline; Merlo, Valeria; Wasmer, Georg (2023). "Taxes, Profit Shifting, and the Real Activities of MNEs: Evidence from Corporate Tax Notches", CESifo Working Papers, https://www.ifo.de/DocDL/cesifo1_wp10593.pdf, (12.09.2025).
- Hargaden, Enda Patrick (2020). "Taxpayer Responses in Good Times and Bad", *Journal of Economic Behavior & Organization*, 176, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0167268120301487>, (11.09.2025).
- He, Daixin; Peng, Langchuan; Wang, Xiaxin (2021). "Understanding the Elasticity of Taxable Income: A Tale of Two Approaches", *Journal of Public Economics*, 197, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272721000116>, (10.11.2025).
- Hiort, Lena ve Leijon, Ornäs (2015). "Tax Policy, Economic Efficiency And The Principle Of Neutrality From A Legal And Economic Perspective", <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1189926/FULLTEXT01.pdf>, (08.09.2025).
- Hungerman, Daniel M. (2021). "Tax Evasion, Efficiency, and Bunching in the Presence of Enforcement Notches", National Bureau of Economic Research Working Paper 28826, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w28826/w28826.pdf, (08.09.2025).
- Kleven, Henrik Jacobsen ve Waseem, Mazhar (2011). "Tax Notches in Pakistan: Tax Evasion, Real Responses, and Income Shifting", <https://sticerd.lse.ac.uk/seminarpapers/pes16112011.pdf>, (08.09.2025).
- Kleven, Henrik Jacobsen ve Waseem, Mazhar (2012). "Behavioral Responses to Notches: Evidence from Pakistani Tax Records", https://conference.nber.org/conf_papers/f61234.pdf, (08.09.2025).
- Koivisto, Aliisa (2023). "Tax Planning and Investment Responses to Dividend Taxation", VATT Working Papers 154, <https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/186754/vatt-working-paper-154-tax-planning-and-investment-responses-to-dividend-taxation.pdf>, (11.08.2025).
- Kosonen, Tuomas ve Matikka, Tuomas (2017). "Discrete Earnings and Optimization Errors: Evidence from Student's Responses to Local Tax Incentives", https://www.iipf.org/papers/Differences_between_Developing_and_Developed_Countries_2017.pdf, (11.09.2025).
- Lardeuks, Raphaël (2023). "Behavioral Cross-Influence of a Shadow Tax Bracket: Evidence from Bunching Where Income Tax Liabilities Start", *Journal of Public Economics*, 226, <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0047272723001329>, 10.10.2025.
- Lesica, Josip (2025). "Investment Responses to a Corporate Tax Kink: Evidence from Small Businesses in Canada", <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11f0019m/11f0019m2025007-eng.htm>, (11.10.2025).

- Liu, Li; Lockwood, Ben; Almunia, Miguel; Tam, Eddy H. F. (2021). "VAT Notches, Voluntary Registration, and Bunching: Theory and U.K. Evidence", *The Review of Economics and Statistics*, 103(1), https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/blockwood/vat_bunching.pdf, (01.11.2025).
- Lockwood, Ben ve Liu, Li, (2015). "VAT Notches", <https://www.ntanet.org/wp-content/uploads/proceedings/2015/023-lockwood-vat-notches.pdf>, (10.09.2025).
- Lockwood, Ben (2019). "Malas Notches", https://warwick.ac.uk/fac/soc/economics/staff/blockwood/malas_notches_08_01_20.pdf, (12.09.2025).
- LoPresti, Eric; Attorney, Senior (2017). "Do Taxpayers Respond to the Substantial Understatement Penalty Threshold? A Research Prospectus for an Analysis of Bunching Below the Penalty Threshold", https://www.taxpayeradvocate.irs.gov/wp-content/uploads/2020/11/ARC17_Volume2_06_TPRespond.pdf, (08.09.2025).
- Marzio, Irene Di; Mocetti, Sauro ve Rubolino, Enrico (2024). "The Market Externalities of Tax Evasion", Temi Di Discussione Working Papers, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/temi-discussione/2024/20241467/en_tema_1467.pdf, (11.09.2025).
- Mayo, Jennifer (2022). "Navigating the Notches: Charity Responses to Ratings", *Journal of Political Economy Microeconomics*, 3, <https://www.journals.uchicago.edu/doi/full/10.1086/732241>, (02.09.2025).
- McCullough, Amanda (2018). "Candy Crushed Grain Saga: Consumer Responses to Tax Notches in the Confections Market", *National Tax Association*, 111, <https://www.jstor.org/stable/pdf/26939513.pdf>, (10.09.2025).
- Mortenson, Jacob A. Mortenson ve Whitten, Andrew (2020). "Bunching to Maximize Tax Credits: Evidence from Kinks in the U.S. Tax Schedule", <https://eml.berkeley.edu/~saez/course/mortenson-whitten16bunching.pdf>, (11.10.2025).
- Saez, Emmanuel (2002). "Do Taxpayers Bunch at Kink Points ?", <https://eml.berkeley.edu/~saez/bunch.pdf>, (10.11.2025).
- Samuel, Bryson; Evaristo, Mwale; Kwabena, Adu-Ababio (2024). "Minimum wage and tax kink effects in the formal and informal sectors in Zambia", WIDER Working Paper, No. 2024/10, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/298060/1/wp2024-10.pdf>, (11.09.2025).
- Saving, Jason L. ve Viard, Alan D. (2021). "Notches in the Tax System: The Good, the Bad, and the Ugly", *Tax Notes Federal*, 171 (24), <https://www.aei.org/wp-content/uploads/2021/06/Saving-and-Viard-On-the-Margin-May-24-2021.pdf?x85095>, (11.09.2025).
- Slemrod, Joel (2013). "Buenas Notches: Lines and Notches in Tax System Design", *eJournal of Tax Research*, 11(3), https://www.unsw.edu.au/business/sites/default/files/documents/03_eJTR_11_3.pdf, (11.09.2025).
- Slemrod, Joel ve Yitzhaki, Shlomo (2002). "Tax avoidance, evasion and administration," in A. J. Auerbach and M. Feldstein (eds.), *Handbook of Public Economics III*, Elsevier, Amsterdam, <https://www.sciencedirect.com>.

com/science/chapter/handbook/abs/pii/S157344200280026X, (08.10.2025).

- Walsh, Keith (2012). “Understanding Taxpayer Behaviour – New Opportunities for Tax Administration”, *The Economic and Social Review*, 43(3), <https://www.revenue.ie/en/corporate/documents/research/understanding-taxpayer-behaviour.pdf>, (05.09.2025).
- Wei, Feng; Wen, Jean François (2023). “Designing a Presumptive Income Tax Based on Turnover in Countries with Large Informal Sectors”, IMF Working Paper, <https://www.imf.org/en/-/media/files/publications/wp/2023/english/wp23267-print.pdf>, (08.09.2025).
- Velayudhan, Tejaswi (2018). “Misallocation or Misreporting? Evidence from a Value Added Tax Notch in India”, https://ntanet.org/wp-content/uploads/2019/03/Session1269_Paper2022_FullPaper_1.pdf, (07.09.2025).
- Zanoni, Wladimir; Maldonado, Paul Carrillo; Pantano, Juan; Chuquimarca, Nicolás (2024a). “Bunching, Tax Regime Notches and Taxpayer Behavior”, SSRN: e-library, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5068948, (10.09.2025).
- Zanoni, Wladimir; Maldonado, Paul Carrillo; Pantano, Juan; Chuquimarca, Nicolás (2024b). “Irrational Bunching? Tax Regimes, Brackets, and Taxpayer Behaviors”, Working Paper No IDB-WP-1600, file:///C:/Users/hp/Downloads/Irrational-Bunching-Tax-Regimes-Brackets-and-Taxpayer-Behaviors%20(1).pdf, (10.09.2025).
- Zheng, Migli (2010). “Threshold Level of Income in Income Distribution”, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1687568, (08.09.2025).

Bölüm 2

OLAĞANÜSTÜ BİR MALİ ARAÇ OLARAK VARLIK VERGİSİ: MALİ AMAÇLAR VE UYGULAMA SONUÇLARI

Umut TEPEKULE¹, Gizem KÖSLÜ²

¹ Doktor Öğretim Üyesi, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, utepekule@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0001-7822-546X

² Araştırma Görevlisi, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, gkoslu@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6918-1108

GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı yılları, dünya ekonomisinin genelinde olduğu gibi Türkiye ekonomisinde de önemli daralmaların, belirsizliklerin ve olağanüstü koşulların yaşandığı bir dönem olmuştur. Savaşın doğrudan tarafı olmayan Türkiye, hem güvenlik kaygıları nedeniyle bütçe kaynaklarının önemli bir kısmını savunma harcamalarına ayırmak zorunda kalmış, hem de savaşın yarattığı küresel ticaret daralması, ihracatın ve ithalatın hacmini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu süreçte dış ticaret gelirlerinde ciddi düşüşler yaşanmış, emek gücünün önemli bir kısmının silahaltına alınması üretim kapasitesini sınırlamış ve sonuç olarak iç piyasada arz yönlü sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Diğer yandan bütçe gelirleri artan harcamaları karşılamada yetersiz kalmış, devlet büyük ölçüde para basımı yoluyla finansman sağlamaya yönelmiş ve bu da enflasyonist baskıları giderek artırmıştır.

İşte bu olağanüstü ekonomik ve mali şartlar altında, hükümetin gündemine olağanüstü bir vergi uygulaması olarak **Varlık Vergisi** girmiştir. 11 Kasım 1942 tarihinde kabul edilen ve 4305 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren bu vergi, dönemin ekonomik ve siyasi koşullarının şekillendirdiği bir olağanüstü vergi uygulaması olarak tarihe geçmiştir. Kanunun resmi gerekçesinde; savaş yıllarında olağanüstü kazanç elde edenlerin vergilendirilmesi, fiyat artışlarının ve karaborsanın önlenmesi, bütçe dengesinin korunması ve enflasyonun kontrol altına alınması gibi amaçlara vurgu yapılmıştır. Özellikle ticaret sektöründe faaliyet gösteren ve savaş koşullarından kazanç sağlayan kesimlerin olağanüstü vergilendirilmesi, uygulamanın en belirgin hedefi olmuştur.

Uygulama sürecinde ise, mükelleflerin tespit edilmesinde ve vergi matrahlarının belirlenmesinde idari takdir yetkisi geniş bir biçimde kullanılmıştır. Vergi tarh ve tahsil süreçlerinde hızlılık ve kesinlik esas alınmış; itiraz ve dava yollarının kapalı olması, yükümlüler üzerinde ciddi bir baskı oluşturmuştur. Verginin kısa süre içinde tahsil edilmesi hedeflenmiş, ödeme gücü bulunmayan mükellefler ise Aşkale başta olmak üzere çalışma kamplarına gönderilmiştir. Böylelikle Varlık Vergisi yalnızca mali bir düzenleme olmanın ötesine geçmiş, sosyal ve ekonomik yapıda kalıcı etkiler bırakacak bir araç haline gelmiştir.

Bu çalışmanın amacı, söz konusu olağanüstü vergi uygulamasını tarihsel bağlamı içinde ele alarak, özellikle mali etkilerini değerlendirmektir. Çalışmada Varlık Vergisi'nin bütçe gelirleri ve kamu finansmanı üzerindeki yeri, para arzı ve enflasyon üzerindeki etkileri, fiyatlar ve piyasa düzeniyle ilişkisi, ayrıca servet transferi ve sermaye yapısındaki dönüşüm üzerindeki yansımaları incelenmektedir. Böylelikle, kısa vadede devlet

bütçesini rahatlatan ve kaynak aktarımını sağlayan bu olağanüstü verginin, uzun vadede ekonomiye ve toplumsal yapıya yansıyan sonuçlarının anlaşılması hedeflenmektedir.

1.VARLIK VERGİSİ ÖNCESİ TÜRKİYE'DE MALİ GÖRÜNÜM

1939-1945 yılları arasında Dünyada pek çok ülkenin dahil olduğu savaş koşulları hakimdir. Türkiye bu savaşa fiilen katılmamış olsa da savaşın beraberinde getirdiği siyasi ve ekonomik koşullardan büyük ölçüde etkilenmiştir. İkinci Dünya Savaşı boyunca Türkiye, cumhuriyet tarihinin en ağır ekonomik bunalımlarından birini yaşamıştır. Bu dönem boyunca savunma harcamalarındaki artış ve bunun finansmanı, yüksek enflasyon, dünyadaki konjonktüre bağlı olarak yaşanan ticaret hacmindeki düşüş, üretimde meydana gelen azalma ve tüm bunlara bağlı olarak kamu giderlerindeki artışa karşın kamu gelirlerinin aynı oranda arttırılamaması karşılaşılan ekonomik sorunlar olmuştur.

Bu dönemde Türkiye savaşa fiili olarak katılmamasına rağmen olası tehditlere karşı hazırlıklı olmak amacıyla nüfusun en dinamik yaş grupları içine giren ve milyonlarla ifade edilen kısmı silahlı kuvvetlere alınmış (Ak-sanyar ve Biçer, 2008:381); silah altındaki asker sayısını artmış ve askerlerin savaşa hazır tutulması savuma harcamalarını olağanüstü düzeyde arttırmıştır. Önceki dönemlerde savunma harcamaları bütçe harcamalarının yaklaşık %40'ı düzeyindeyken savaşın başlamasıyla beraber bu oran %60'a yükselmiştir. 1942 yılında 394,3 milyon TL büyüklüğündeki bütçenin 221 milyon TL'si savunma harcamalarına ayrılmıştır (Şahin, 2002; 84).

Ülkemizde bu döneme kadar bütçe başlangıç ödenekleri ile kesin harcamalar arasında büyük sapmalar olmamış ancak savaş yıllarında bu dengede bozulmalar ortaya çıkmıştır. 1939 yılında savaşın başlamasıyla beraber kamu harcama öncelikleri değişmiş ve savunma harcamalarının kamu harcamaları içerisindeki payı arttırılmak zorunda kalmıştır. 1930'lu yılların ortalarına kadar denk götürülen bütçe dengesi aşağıda yer alan Tablo 1'de de görülebileceği gibi savaş yılları ile birlikte bozulmaya başlamıştır. Özellikle savaş yıllarında bütçe başlangıç ödenekleri ile gerçekleşen harcamalar arasındaki fark sürekli olarak büyümüş ve bu eğilim 1939 yılından 1944 yılına kadar devam etmiştir. Özetle savaş dönemi boyunca yılsonu harcamalar bütçe başlangıç ödeneklerinin üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 1: 1935-1945 Yılları Bütçe Rakamları (Milyon TL)

Yıl	Bütçe Giderleri				Bütçe Gelirleri		Bütçe Dengesi	
	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	Harcama	Harcama/Başlangıç Ödeneği (%)	Tahmin	Tahsilat	Öngörülen	Gerçekleşen
1935	195	279	259	133,06%	195	267	-	7
1936	213	280	266	124,91%	213	271	-	5
1937	231	322	311	134,50%	231	317	-	6
1938	250	330	315	125,88%	250	329	-	15
1939	261	404	394	151,05%	261	388	-	-6
1940	268	560	547	203,56%	269	552	-	6
1941	310	603	586	189,34%	310	652	-	66
1942	394	949	919	232,94%	394	984	-	65
1943	487	1.080	1.037	213,11%	487	1.039	-	1
1944	952	1.155	1.083	113,71%	902	1.079	-51	-4
1945	603	649	605	100,27%	538	664	-66	59
1946	991	1.109	1.024	103,40%	895	1.061	-96	37
1947	1.136	1.652	1.573	138,42%	1.021	1.625	-115	52
1948	1.244	1.486	1.427	114,72%	1.116	1.495	-128	68
1949	1.372	1.669	1.601	116,67%	1.252	1.659	-120	58

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>

Tablo 1’de görüldüğü üzere savaş döneminde yapılan bütçe gelir tahminleri ile mali yılsonunda gerçekleşen gelir tahsilatı arasında da savaş öncesi ve sonrası yıllara göre büyük farklar vardır. Söz konu farklılık olağan kamu gelirleri tahsilatının beklenenin üzerinde gerçekleşmesinden değil; dönemin şartları gereği ortaya çıkan harcama artışlarının emisyon yoluyla finanse edilmesinden kaynaklanmaktadır.

Savaş döneminde Türkiye’de vergi sisteminin günümüzdeki anlamı ile bir gelir vergisi uygulamasına sahip olmaması, İkinci Dünya Savaşı nedeniyle gerek ithalatta gerekse de ihracatta yaşanan düşüşün bu alanlarda elde edilen gümrük vergi gelirlerini azaltması; olağan kamu gelirlerinin artan kamu harcamalarının finansmanında yetersiz kalmasına neden olmuştur. Artan kamu harcamaları ve olağan kamu gelirlerinin bu artışın finansmanını sağlayacak biçimde arttırılamaması devleti emisyonla gelir elde etmeye zorlamıştır. Aşağıda yer alan Tablo 2’de 1938-1945 yılları arasında emisyon gelirlerinin miktarı, toplam kamu gelirleri içerisindeki payı ve emisyon artış hızı gösterilmiştir. 1938-1945 yılları arasında emisyon gelirleri toplam kamu gelirlerin önemli bir kısmını oluşturmuştur. Öyle ki 1940 yılında emisyon gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payı vergi gelirlerini aşmıştır.

Tablo 2: 1938-1945 Yılları Kamu Gelirleri Dağılımı (Milyon TL)

Yıllar	Toplam Gelirler	Vergi Gelirleri	Diğer Gelirler	Emisyon Gelirleri	Emisyon Gelirlerinin Toplam Gelir İçerisindeki Payı (%)	Emisyon Artış Hızı %
1938	329	203	60	66	20,06	15.9
1939	388	196	59	133	34,28	44.9
1940	552	232	66	254	46,01	24.5
1941	652	313	66	273	41,87	42.8
1942	984	730	120	134	13,62	8.2
1943	1.039	758	276	5	0,48	19.7
1944	1.079	835	189	55	5,10	-7.9
1945	664	523	93	48	7,23	5.9

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>; Erul ve Buz, 2019; 402; Yamaçlı, 2017; 78,80; Ergeç 2005:31)

Tablo 2’de de görüldüğü üzere 1941 yılında emisyon gelirleri, vergi gelirlerinden daha düşük gerçekleşmiş olmakla birlikte toplam kamu gelirlerinin neredeyse yarısını oluşturmuştur. 1942 yılından itibaren ise emisyon gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payının büyük ölçüde azaldığı göze çarpmaktadır. Emisyon gelirlerine olan ihtiyaç Varlık Vergisi uygulamasından elde edilen gelir ile azalmış, buna ek olarak güçlenen enflasyonist süreç emisyon gelirlerinin kullanımının sınırlandırılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Devletin bütçe açıklarının finansmanı için emisyonu başvurması zaten var olan ve savaş nedeniyle daha da güçlenen enflasyonist süreci daha da hızlandırmıştır. Savaş koşulları nedeniyle yaşanan arz kaynaklı sıkıntılar o dönemde ithalat hacmini düşürmüş, temel ihtiyaçlara ulaşımı zorlaştırmıştır (Gökbunar ve Kahriman, 2014: 60). Özellikle tarım sektörü ve ekonominin diğer kolları ithal girdilere muhtaç kalmış ancak bunlara ulaşamamıştır (Akar, 2009: 41). Bunun sonucunda bir taraftan yurtiçi üretim düşmüş; diğer taraftan ithalat kısıtlanmış ve fiyat artışları daha da hızlanmıştır.

Ayrıca bu dönemde yaşanan savaş koşulları nedeniyle karaborsa ve vurgunculuk faaliyetleri de artış göstermiştir. Hem 1939 – 1942 yılları arasında görev yapan Refik Saydam hükümeti döneminde uygulanan fiyat kontrolleri ve dış ticarete devlet kontrolü gibi müdahaleci politikalar hem de 1942 – 1945 yılları arası görev yapan Şükrü Saraçoğlu hükümeti döneminde uygulanan serbest fiyat politikası, denetimlerin kaldırılması gibi piyasa yanlısı ekonomi politikaları vurgunculuk ve karaborsa faaliyetlerinin önüne geçememiştir. (Metintaş & Kayıran, 2008:165, 172) (Bülbül, 2012: s.18) . Bu durum da şüphesiz enflasyonu arttırıcı etki yaratmıştır.

Emisyon, karaborsa, ithalatta yaşanan güçlükler ve 1940 yılında uygulamaya koyulan Milli Korunma Kanunu'nun neden olduğu fiyat artışları bu dönemde enflasyonu olumsuz etkilemiştir. 1939–1944 yılları arasında fiyatlar ortalama olarak %189 oranında artmıştır. Ancak bu artış İstanbul gibi büyük kentlerde, özellikle ithal ürünlerde ya da hammaddesi yurt dışından temin edilen ürünlerde %400' e yaklaşmıştır. Ayrıca halkın temel tüketim maddelerinde yaşanan fiyat artışları ortalama fiyat artışının çok üzerinde seyretmiştir. (Akar, 2009: 41) Aşağıda yer alan Tablo 3'te 1938 ve 1943 yılları arasında bazı ürünlerin fiyatlarında meydana gelen artışlar verilmiştir.

Tablo 3: Bazı Ürünlerde 1938 – 1943 Yılları Arasında Görülen Fiyat Artışları

Maddenin Adı	1938 (Kuruş)	1943 (Kuruş)	Artış Oranı (%)
Ekmek (Kilo)	0,05	38,67	284,7
Et (Kilo)	42,52	198,54	366,9
Taze Sebze (Kilo)	7,51	29,96	298,9
Zeytinyağı (Kilo)	51,85	231,29	336
Şeker (Kilo)	28	338	1107
Peynir (Kilo)	48,78	155,42	218,6
Yumurta (Tane)	1,71	7,94	364,3
Süt (kilo)	14,79	51,25	236,5
Kömür (Kilo)	5,33	12,21	129,1
Odun (Kilo)	370,08	1316,66	255,7
Tuğla	1500	6000	300
Kereste	4000	20000	400
Kireç	35	399	1040
Kiremit (Yerli)	4	300	1400
Çimento (Yerli)	50	125	150
Demir	7	70	900

Kaynak: (Özkan & Temizer, 2009: 321)

Dönemin koşullarından derinden etkilenen diğer bir alan ise dış ticaret olmuştur. İkinci Dünya Savaşı'nın ülkelerin dış politika tercihlerinde yarattığı dönüşüm dış ticaret işlemleri ve faaliyetleri üzerinde kaçınılmaz sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla savaşın beraberinde getirdiği koşullar ülkelerin ihracat ve ithalat rakamlarını ve birleşimini önemli ölçüde etkilemiştir. Savaş koşulları nedeniyle ülkeler önceden ihraç ettikleri malları ihraç etmemeye ve iç piyasada kullanmaya başlamışlardır. Türkiye içinde benzer koşullar geçerli olmuştur. Bu nedenle de Türkiye'nin ithalat hacmi bu durumdan olumsuz etkilenmiş, makine, sanayi ürünleri ve petrol gibi malların dünyada arzı azaldığından Türkiye'nin de bu mallara erişimi zorlaşmıştır (Akar, 2009: 26-27, 36). Bu durum da gelişmekte olan makine ve sanayi sektörünü olumsuz etkilemiştir.

Diğer taraftan ithalatla yaşanan sıkıntılar yurt içinde ithal mallara rakip mal üretimi yapanlar için fiili bir koruma sağlamıştır. Bununla birlikte, yurt içinde fiyatlar sürekli arttığından ucuz dövizle ithalat yapabilenler yurt içi piyasada yaşanan ithal mal sıkıntısı ve yürüttükleri karaborsacılık faaliyetleri sayesinde büyük kazançlar elde etmişlerdir (Tezel, 1982: 162). Aşağıda yer alan Tablo 4'de 1939-1946 yılları için Türkiye'nin ithalat ve ihracat miktarları kilogram olarak verilmiştir. Tablo 4 İkinci

Dünya Savaşı'nın Türkiye'nin dış ticaretine olan etkisini açıkça göstermektedir.

Tablo 4:1939-1946 Yıllarında İthalat ve İhracat

Yıllar	İthalat (kg)	İhracat(kg)
1939	605.555.778	127.388.997
1940	342.005.135	611.202.850
1941	310.039.910	428.899.017
1942	344.039.910	355.025.624
1943	391.168.087	333.450.935
1944	331.758.254	345.634.573
1945	324.510.600	309.537.557
1946	402.733.595	905.190.481

Kaynak: (Köksal & İlkin, 1973: 34)

Tablo 4'te de görülebileceği üzere, 1940 yılında savaşın başlamasının ardından Türkiye'nin ithalat miktarı önceki yıla göre yaklaşık %77 oranında azalmıştır. Ancak bu dönemde ithalat miktarındaki azalmaya rağmen mal fiyatlarında yaşanan artış sonucu ithalatın parasal değeri eskiye kıyasla daha yüksek olmuştur. Savaş döneminde genellikle Amerika, Fransa, İngiltere, Belçika, İsviçre vd. ülkelerden ithalat yapılmıştır. İhracat miktarı ise ithalat rakamlarına benzer şekilde 1930-1938 dönemine göre azalmış ancak ihraç mallarının dış piyasalarda değeri arttığından ihracat gelirlerinde artış görülmüştür. (Köksal & İlkin, 1973: 34). Dış ticarete ithalat tarafında yaşanan daralma ve ihracatta yaşanan yavaşlama dönemin en önemli kamu gelirleri arasında yer alan gümrük vergisi gelirlerini olumsuz etkilemiştir.

Bu dönemde gerçekleşen bütçe açıklarının finansmanında dönemin şartları gereği kullanıma olanağı kısıtlı olsa da borçlanma da bir araç olarak kullanılmıştır. Aşağıda yer alan Tablo 5'te 1938-1942 yılları üzerinden bir karşılaştırma yapılarak kamu borçlarındaki değişim gösterilmiştir.

Tablo 5:1938-1942 Yılları Devlet Borçları

Milyon lira	1938	1942
Uzun Vadeli	261	571
-İç Borç	206	330
-Dış Borç	35	241
Kısa Vadeli	182	648
-İç Borç	124.5	625.2
-Dış Borç	57.5	22.8

Kaynak: (Baydar, 1978: 59-60)'dan yararlanarak tarafımızca oluşturulmuştur.

Yukarıda yer alan Tablo 5'ten görüleceği üzere, borçlanma miktarı 1938 yılında 261 milyon lirası uzun vadeli, 182 milyon lirası kısa vadeli olmak üzere toplam 443,6 milyon lira olarak gerçekleşmiştir. Toplam borçlanma, 1942 yılında ise 571 milyon lirası uzun vadeli, 648 milyon lirası kısa vadeli olmak üzere toplam 1,2 milyar liraya ulaşmıştır. Aynı yıl kısa vadeli dış borçlanma 1938 yılına göre %60 oranında azalmıştır. Bu dönemde 1938 yılından itibaren yapılan dış borçlanmanın tamamı uzun vadeli olarak gerçekleştirilmiş ve savaşın başlamasıyla borçlanma ile elde edilen gelirin çoğu milli savunma harcamalarına aktarılmış kalan kısmı ise demiryolu inşasında kullanılmıştır. (Baydar, 1978: 59-60)

İkinci dünya savaşı boyunca yaşanan ekonomik problemlerle Refik Saydam ve Şükrü Saraçoğlu hükümetleri karşı karşıya kalmıştır. Her iki hükümetin de uyguladıkları politikalar ve bakış açıları birbirinden farklı; hatta birbirine taban tabana zıt olmuştur. Saydam hükümeti daha çok müdahaleci ekonomi politikalarını tercih ederken, Saraçoğlu hükümeti varlık vergisi uygulaması hariç daha çok piyasa yanlısı bir tutum sergilemiştir.

Refik Saydam Hükümetinin uyguladığı ekonomi politikalarının mevcut bütçe imkânları ile ordunun ve kentli nüfusun iâşe ihtiyacını karşılamak, dış ticaretin doğrudan devlet denetiminde yapılması ve polisiye önlemleri de içeren fiyat sınırlamasına dayandığını ifade etmek mümkündür (Akar, 2009: 29). Savaşın ilk döneminde hızla yükselen fiyatlar, artan karaborsacılık faaliyetleri ve birçok üründe yaşanan kıtlık ortamı kamuoyunu olduğu kadar dönemin iktidarını da rahatsız etmiştir. Bu durum, karaborsa ve ihtikârla savaşı ön plana alan ve eldeki tüm kaynakların en iyi kullanımını amaçlayan bir yasal çerçeve hazırlanmasına neden olmuştur. Bu amaçla ilk tedbir olarak Milli Korunma Kanunu (MKK) TBMM'de 18 Ocak 1940'da görüşülerek 3780 sayılı yasa ile kabul edilmiştir (Aksanyar & Biçer, 2008: 382). MKK, cumhuriyet döneminde

devlet müdahalesinin vardığı en uç nokta olarak ayrıca önem taşımaktadır (Akar, 2009: 30).

Hükümet Milli Korunma Kanunu'na müteakip, Şubat 1940'da ihracat ve ithalatı daha yakından denetlemek ve dış ticaretin bir bölümünü bazı kamu kuruluşları aracılığıyla gerçekleştirmek için kararlar almış ve bu amaçla yeni kurumlar oluşturmaya başlamıştır. Bu doğrultuda 1941 yılında Ticaret Ofisi ve Petrol Ofisi kurulmuştur. Bu kuruluşların görevleri bazı temel tüketim mallarıyla, petrol ürünlerinin ithalat ve ihracatı ile yurtiçi dağıtımını yapmak ve fiyatlarını denetlemek olarak belirlenmiştir (Güçlü, 1997: 29). 1942 yılında temel gıda ve diğer tüketim mallarının halka dağıtımını için Dağıtma Ofisi ile Mahalli Dağıtma Birlikleri kurulmuştur (Tezel, 1982: 236).

Tüm bu düzenlemeler yanında devlet tarım ürünlerini, piyasa fiyatlarının altında ve kendi belirlediği fiyatlardan satın almıştır. Pamuk, şeker gibi ürünler halka piyasa fiyatları üzerinden satılmış böylece devlete kaynak transferi sağlanmıştır. Buna karşılık halkın temel gereksinimlerinden kömür, buğday gibi ürünler devletin uyguladığı sübvansiyon sayesinde halka maliyetinin altında, ucuz bir fiyatla ulaştırılmıştır. Ayrıca ara mallarının dağıtımını devlet eliyle yapılmış, özel sektörün kar marjı ise MKK hükümlerine dayanılarak kontrol altında tutulmuştur. Kontrol mekanizmasının temeli ise polisiye önlemlere dayandırılmıştır (Duru, 2009: 162 vd.). Ancak alınan bu idari önlemler çeşitli alanlarda yaşanan kıtlığı gidermede yeterli olamamıştır. Hem dağıtım hem de denetim ve üretimde sorunlar yaşanmış karaborsacılık, istifçilik, rüşvet gibi sorunlar önlenememiş ve enflasyon artışını sürdürmüştür. (Coşar, 2003: 3)

Başbakan Refik Saydam'ın 7 Temmuz 1942 de ani ölümü üzerine Dışişleri Bakanı Şükrü Saraçoğlu Cumhurbaşkanı İsmet İnönü tarafından hükümeti kurmakla görevlendirilmiştir. Saraçoğlu, Saydam'ın aksine devletin ekonomi üzerindeki yoğun müdahalesi ve denetiminin yararı olmadığı aksine ekonominin içinde bulunduğu bunalımın sebebinin devlet müdahalesi olduğu görüşündedir. Bu nedenle uygulanan iktisat politikasında ciddi değişiklikler yapılmış, piyasa mekanizmasının kendiliğinden işlemesi amacıyla müdahale ve denetimler kaldırılmıştır (Şahin, 2002; 85). Ancak müdahale ve denetimlerin kaldırılması, gıda maddeleri satışlarının serbest bırakılması, bir anda tüm ekonomiyi şoka sokmuştur. (Akar, 2009: 32). Geçekten de fiyatların serbest bırakılmasının hemen sonrasında büyük fiyat artışları yaşanmaya başlamış, fiyat artışı %92'ye ulaşmış ve istenilen üretim artışı da gerçekleşmediği gibi karaborsacılık faaliyetleri de giderek artmıştır (Kayra, 2013; 286). Yapılan politika değişikliğine rağmen enflasyonda ve piyasa koşullarında herhangi bir düzelmeye olmadığı gibi kötüye gidiş devam etmiştir.

2.VARLIK VERGİSİ UYGULAMASI

Refik Saydam döneminde uygulamaya konulan Milli Korunma Kanunu hükümete olağanüstü koşullar karşısında millî ekonomiyi ve savunmayı ilgilendiren konularda geniş yetkiler vermiştir. Bu kanuna dayanarak 11.11.1942’de Varlık Vergisi Kanunu çıkartılmıştır. Varlık Vergisi Kanunu ile savaş ekonomisinin şartlarından yararlanarak vurgunculukla, karaborsacılıkla büyük servet sahibi olan, kısa zamanda olağanüstü ölçüde haksız kazanç sağlayan savaş zenginlerinin vergilendirilerek bu haksız kazançlarının geri alınması hedeflenmiştir. Bu vergi etnik ya da dinî bir vergi değildir. Ancak uygulamada daha çok azınlıkları hedeflediği de bir gerçektir (Aksanyar & Biçer, 2008: 384).

2.1. Varlık Vergisine Hazırlık Aşaması

1942 yılının ikinci yarısı vergilemenin sınıra geldiği ve vergi yükünün ücretliler üzerinde yoğunlaşarak, etkisini ağır bir şekilde hissettirdiği bir dönemdir. Bu dönemde ücretli kesim Kazanç Vergisinin büyük bölümünün yanı sıra 1929 Dünya Krizi sonrasında konulan İktisadi Buhran, Muvazene ve Hava Kuvvetlerine Yardım gibi olağanüstü vergileri ödemektedir. Bu üç olağanüstü vergi ile ücret geliri elde edenlerden Kazanç Vergisinin toplam hasılatının %79’u ile %85’ine tekabül eden bir vergi tahsilatı yapılmıştır. Ayrıca, ücretler enflasyon nedeniyle erozyona uğradığından, günlük temel ihtiyaçların karşılanması konusunda da sıkıntılar yaşanmıştır (Coşar, 2003:8; Saraçoğlu, 2009; 136). Konsolide bütçe gelirleri 1940 yılında %42,2 oranında artarken, 1941 yılında ancak %18,1 oranında arttırılabilmektedir (bkz. Tablo 1). Emisyon yöntemi ise enflasyonu arttırıcı etkisi nedeniyle ancak iki yıl kadar kullanılabilmektedir.

Sonuç olarak hem savaş koşullarının devam etmesi hem de mevcut kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalması nedeniyle 1942 yılının ilk yarısında yeni gelir arayışlarına girilmiştir. Bu amaçla olağanüstü kazançların vergilendirilmesi düşünülmüş ve dönemin maliye bakanı Fuat Ağralı tarafından TBMM’de bir komisyon kurularak yeni bir kanun tasarısı hazırlığına başlanmıştır. 7 Temmuz 1942’de Refik Saydam aniden vefat etmesi üzerine yerine dönemin Dış İşleri Bakanı Şükrü Saraçoğlu Cumhurbaşkanı İsmet İnönü tarafından Başbakan olarak atanmıştır. Saraçoğlu döneminde de olağanüstü kazançların vergilendirilmesi amacı ile başlatılan çalışmalara devam edilmiştir. (Aktar 2018: 142).

Çalışmaların tamamlanması ve Varlık Vergisi Kanunu’nun kabul edilmesine kadar hem hükümet kanadından Şükrü Saraçoğlu ve İsmet İnönü yaptıkları konuşmalarla hem de basın yayın organları varlık vergisinin gerekliliği ilgili haberler ile toplum vergiye hazırlanmaya çalışılmıştır.

Özellikle basın yayın organlarında konuya ilişkin yapılan haberlerde savaş döneminde fazla kazanç elde ettiği düşünülen gayrimüslimler; hırsızlık, karaborsacılık ve soygunculuk ile ilişkilendirilerek ön plana çıkarılmıştır (Akar, 2018:142-147).

1942 yılının Eylül ayında Maliye Bakanlığı tarafından defterdarlıklara azınlıkların malvarlıklarının tespit edilmesi ve bir cetvelde gösterilmesini içeren bir genelge gönderilmiştir. Bu genelge doğrultusunda savaş döneminde “fevkalade kazanç” elde edenler tespit edilmeye çalışılmış ve mükelleflerin isim, soy isim, adres ve ne işle uğraştıklarını gösteren cetveller hazırlanmıştır. Ayrıca bu mükelleflerin savaş öncesi servetleri ve savaş döneminde elde ettikleri kazançlar da cetvelde yer almıştır (Akar: 2009:59, Ökte, 1951: 47).

Fevkalade kazanç elde ettiği düşünülen mükellefler dört gruba ayrılarak, M (Müslümanlar), G (Gayrimüslimler), D (Dönmeler) ve E (Ecne-biler) şeklinde gruplandırılmıştır. Müslüman grupta yer alanlar yalnızca Müslüman tüccarlar, Gayrimüslim grupta yer alanlar ülkede yaşayan, etnik-dini karakterini koruyan ve Türkiye Cumhuriyeti vatandaşı olan Ermeni, Rum ve Yahudiler, Dönme grupta yer alanlar geçmişte azınlık veya başka bir ulusun vatandaşı olup şimdi Müslüman olanlar ve Ecnebi grupta yer alanlar ise başka bir ülkenin uyruğundan olup Türkiye’de sadece ticari ve kültürel sebeplerle bulunanları ifade etmektedir (Akar: 2009: 58).

2.2. 4305 Sayılı Varlık Vergisi Kanunu’nun Hükümleri

4305 sayılı Varlık Vergisi kanunu 11 Kasım 1942’de 350 milletvekilinin katıldığı bir oturumda oybirliği ile kabul edilmiştir (Akar, 2009; 59,61). Varlık vergisinin uygulamasının daha iyi anlaşılabilmesi, verginin konusunun, kapsamının, tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil süreçlerinin kanuni zeminin görülebilmesi açısından kanunun hükümlerinin verilmesi yararlı olacaktır. Bu amaçla bu başlık altında 17 maddeden oluşan Varlık Vergisi Kanunu’nun hükümleri kısaca açıklanmıştır (4305 sayılı Varlık Vergisi Kanunu, 1942; Akar, 2009: 62- 65).

Kanun’un birinci maddesinde verginin “*servet ve kazanç sahiplerinin servetleri ve fevkalade kazançları üzerinden bir defaya mahsus olmak üzere alınacağı*” belirtilerek verginin konusu açıklanmıştır. İkinci maddede ise verginin mükellefleri beş farklı grup altında aşağıdaki şekilde sayılmıştır.

- a. “Kazanç ve buhran vergileri mükellefleri,
- b. Büyük çiftçiler,

- c. *Sahip olunan binaların ve hisseli olan binalarda hissedarların payına düşen bir yıllık gayrisafi irat toplamı 2500 lira ve vergide kayıtlı arsalarının değeri 5000 liradan yukarı olanlar ve bu miktarların indirilmesinden sonra geriye kalan irat ve kıymetlerden vergi verebileceği komisyonlarca karar verilenler,*
- d. *1939 yılından itibaren kazanç ve buhran vergilerine tabi bir iş veya teşebbüsle uğraştığı halde bu kanunun kabulü tarihinde işini terk, devir veya tasfiye etmiş bulunanlar,*
- e. *Meslekleri tacir, komisyoncu, tellal veya simsar olmadığı halde 1939 yılından beri bir defaya mahsus bile olsa ticari muamelelere aracılık ederek komisyon veya aracılık karşılığı para ve mal almış olanlar.”*

Kanun’un üçüncü ve dördüncü maddeleri ise muafiyetleri belirlemektedir. Bu kapsamda üçüncü madde de “İkinci maddede belirtilen mükellef gruplarından iki veya daha fazlasına dahil olanlara her biri için ayrı ayrı mükellefiyet tesis edileceğini ve kamu kuruluşlarında çalışanların maaş, ücret ve yevmiyelerinin kanunun ikinci maddesi a fıkrasından muaf olacağı”; dördüncü madde ise “*Bina Vergisi Kanunu 3. Madde ve Arazi Vergisi Kanunu 2. Maddesinde sayılı bina ve arazi sahipleri ikinci maddenin c fıkrasından muaf tutulacağı*” hüküm altına alınmıştır. Kanun’un beşinci maddesinde ise “*verginin gerçek ve tüzel kişilere tarh edileceği; eshamlı veya eshamsız şirketlerde ise hisseye bakılmaksızın menkul ve gayrimenkul varlığın tamamı üzerinden verginin alınacağı*” belirtilmiştir.

Kanun’un altıncı maddesi ise verginin miktarı ile ilgilidir. Ödenecek vergi miktarının ikinci maddede sayılan mükellefler için bazı göstergeler dikkate alınarak ancak bunlara bağlı kalmaksızın komisyonlar tarafından tespit edileceği bununla birlikte ikinci maddede mükellef olarak sayılan çiftçilerin varlıklarının yüzde beşini geçemeyeceği hüküm altına alınmıştır.

Kanun’un yedinci, sekizinci, dokuzuncu ve onuncu maddeleri ise verginin tarhı ve tarhiyatı yapacak komisyonlar ile ilgilidir. Söz konusu maddelerde komisyonların nasıl oluşturulacağı komisyonların çalışma usullerinin nasıl olacağı, çalışma süreleri ve karar alma kuralları belirlenmekte; verginin komisyonlarca nasıl tarh edileceği açıklanmaktadır.

Kanun’un on birinci maddesi ise verginin tebliğini düzenlemektedir. Buna göre “*komisyonlar tarafından alınan kararlar şehir, kasaba ve köylerde listeler asılarak ilan ve tebliğ edilecek, gazete çıkan yerlerde gazete-lerde ilan olunacak, belediye tellalları aracılığıyla duyurulacaktır*”. Ayrıca bu madde ile komisyon kararlarının kesin ve nihai olduğu, bu kararlara

karşı dava yolunun kapalı olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte mükerrer vergileme ile karşılaşılması durumunda, mükellefin itirazı üzerine, komisyonların teşkil edildiği yerin en büyük mal memuru tarafından vergi miktarı daha az olan vergi iptal edilebilecektir.

Kanun'un on ikinci ve on üçüncü maddesi verginin tahsilini düzenlemektedir. Bu doğrultuda Kanun'un ikinci maddesine göre *“mükellefler verginin tebliğinden itibaren on beş gün içinde vergilerini ödemekle yükümlüdürler. Gerekli görülen hallerde on beş günlük sürenin bitmesi beklenmeden en büyük mal memuru tarafından mükellefin menkul ve gayrimenkul malları ile alacak, hak ve menfaatleri ihtiyaten haczedilebilecektir. Bu süre zarfında vergilerini ödemeyenler için birinci hafta sonunda %1, ikinci hafta sonunda %2 oranında zam uygulanacaktır”*. Ayrıca *“ilan tarihinden itibaren bir ay içinde borçlarını ödemeyenlerin memleketin herhangi bir yerinde bedeni kabiliyetlerine göre askeri olmayan genel hizmetlerde veya belediye hizmetlerinde çalıştırılacakları”* hüküm altına alınmıştır. Kamu hizmetlerinde çalıştırılacak olanların çalışmaları karşılığı verilecek ücretin yarısı ise borçlarından mahsup edilecektir. Bununla birlikte kadınların ve elli beş yaşından büyük olanların borçları için çalıştırılma mükellefiyeti uygulanmayabilecektir. On üçüncü madde ise vergi mükellefi olan kolektif ve komandit şirketlerden verginin tahsilini düzenlemektedir. Ayrıca on üçüncü maddenin b bendinde hem on ikinci madde hem de on üçüncü madde kapsamında yetkililer tarafından alınan kararlara ve yapılan uygulamalara karşı adli ve idari dava açılmayacağı hüküm altına alınmıştır.

Kanun'un on dördüncü maddesi ise teminat başlığını taşımaktadır. Buna göre *“varlık vergisi yükümlülerinin ikametgahlarında, kendilerinin, karı ya da kocalarının veya kendileriyle birlikte oturan usul ve fürularının ile kardeşlerinin dükkân, mağaza, depo, ambar, fabrika ve imalathanelerde veya bunlara benzer yerlerde bulunan bütün menkul mallarla tapuda veya vergide bunlardan herhangi biri adına kayıtlı olan gayrimenkul malların yasa gereği alınacak olan vergi ve zamların yasal güvencesi olacağı”* hükme bağlanmıştır. *“Bu malların satımında da Tahsil-i Emval Kanunu hükümlerinin geçerli olacağı”* belirtilmiştir. Ayrıca varlık vergisi ile ilgili olmadığı gelir idarelerince tespit edilenler hariç olmak üzere gayrimenkullerin tapuda tescili yasaklanmış ve yapılanlar da hükümsüz sayılmıştır.

Kanun'un on beşinci maddesi verginin zamanaşımı ile ilgilidir. Bu maddedeki düzenleyeme göre tahakkuk etmiş olan vergiler için 1943 yılı ile beraber beş yıllık bir zamanaşımı süresi belirlenmiştir. Kanun'un on altıncı maddesi yürürlük, on yedinci maddesi ise yetki maddesidir.

Kanun maddelerini bu şekilde özetlemek mümkündür. Kanun maddeleri göz önüne alındığında, bir olağanüstü vergileme örneği olan Varlık Vergisi'nin gerek mükellefiyetin tespiti gerek verginin tarh ve tahsil süreçleri açısından genel kabul görmüş vergileme ilkelerinden uzaklaştığını bunun sonucunda uygulamaya yönelik keyfi kararların alınmasına imkân sağladığını ve mükellefler açısından belirsizlikler barındırdığını ifade etmek gerekmektedir. Bu nedenlerle verginin uygulamasında da birçok sorunla karşılaşmıştır. Sonraki başlık altında Varlık Vergisi'nin uygulaması incelenecektir.

2.3. Uygulamada Varlık Vergisi

Kanunun kabulü ile Varlık Vergisi haksızlıklara, yasadışı kazanca, karaborsacılığa ve fiyat artışlarına karşı mücadele aracı olarak görülerek dönemin sorunlarını çözecek bir kurtarıcı olarak algılanmıştır (Akar, 2009: 65). Dönemin Başbakanı Saraçoğlu kanunun amacını şu ifadelerle açıklamıştır (Akar, 2018: 148):

“Bu kanun ile takip ettiğimiz hedef tedavüldeki (dolaşımdaki) paraları azaltmak ve memleket ihtiyaçlarımıza karşılık hazırlamaktır. Bu böyle olmakla beraber bu kanunun tatbikinden, Türk parasının kıymetlenmesi, muhtekirler üzerinde toplanan halk buğzunun (düşmanlığının) silinmesi, vergileri ödemek için bizzarure (ister istemez) satışa çıkarılacak malların fiyatlarında bir itidal (yumuşama) husule getirmesi gibi tali(ikincil) faydaların tahassül etmesi (ortaya çıkması) de imkân haricinde addedilemez.”

Varlık Vergisi Kanunu'nun yürürlüğe girmesinden kısa süre sonra Kanun 6. maddesindeki hükümler doğrultusunda komisyonlar oluşturulmaya başlanmıştır. Komisyonlar başkanı illerde vali, ilçelerde kaymakam olmak üzere toplam altı kişiden oluşturulmuştur. Komisyonlarda maliyeyi temsilen defterdar ya da mal müdürü, meslek örgütlerini temsilen ziraat ve ticaret odası üyeleri yer almıştır. Varlık Vergisi Kanunu'nun dokuzuncu maddesi gereğince on beş günlük sürede komisyonların mükellefleri ve vergi miktarlarını belirlemeleri gerekmektedir. Komisyonlarca bu kadar kısa süre içerisinde vergi mükelleflerinin, vergiye konu olan mal ve değerlerin doğru ve sağlıklı bir şekilde belirlenmesinin zorluğu Kanun'a yönelik önemli eleştirilerden biri olmuştur. Öyle ki komisyon üyelerinin her bina için bir dakika ayırarak 24 saat aralıksız çalışmaları durumunda bile 15 günlük sürede İstanbul'da bulunan toplam binaların sadece beşte birinin vergi miktarını belirleyebilecekleri ifade edilmiştir. (Akar, 2009: 66-67). Komisyon üyeleri mükelleflerin servetleri hakkında bilgi toplamak için ticari bankaların istihbarat servislerinden, dönemin Milli Emniyet'inden (MIT), CHP teşkilatından, vergi dairesi şubelerin-

deki memurlardan ve daha önce beyan edilen Kazanç Vergisi beyannamelerinden yararlanmıştır (Aktar, 2018: 163).

Vergi matrah ve miktarlarının belirlenmesinde ilgili komisyonların yanında estimatörler, teknik büro ve mütehassıslar (uzmanlar) da görev almıştır. Sanat ve ticaretle uğraşan kişilerin servetleri hakkında bilgi toplayanlar estimatörler, iratlı mükellefler hakkında bilgi toplayanlar teknik büro, hizmet erbaplarının vergilerinin tespitinde görev alanlar ise mütehassıslar olmuşlardır (Ökte, 1951:71).

Özellikle İstanbul'daki mükellefler arasında büyük paya sahip olan "iratlı mükellefler" için bir barem formülü oluşturulmuştur. İstanbul'daki mükelleflerin %43'ünü oluşturan bu grubun içinde esnaf, zanaatkarlar, doktorlar, eczacılar, avukatlar, keresteciler ve yağcılar gibi meslek grupları yer almaktadır. Bunların vergilendirilmesinde bir yıl önce ödedikleri kazanç vergisi dikkate alınmış ve 2395 sayılı Kazanç Vergisi Kanunu bareme esas tutulmuştur. Müslüman grubu mükellefler için bir yıl önce ödedikleri kazanç vergilerinin 1 ila 3 katı vergi alınması, gayrimüslim grupta yer alanlardan ise asgari hadlerde Müslümanların 2 katı, azami hadlerde 3 katı vergi alınması arzulanmıştır. Daha sonra Ankara'dan gelen bir emirle bu oranlar 5 ila 10 katına çıkarılmıştır. Ayrıca savaş dönemi fazla gelir ettiği düşünülen meslekler içinde "Birinci Grup" ve "İkinci Grup" şeklinde bir ayrıma gidilmiştir. Birinci grupta yer alan meslekler daha yüksek oranda vergilendirilmiştir (Ökte, 1951:77-78; Aktar, 2018: 167-170).

Komisyonlar çalışmalarını bitirdiğinde mükelleflerin isimleri ve ödeyecekleri vergi miktarları 18 Aralık 1942 tarihinde vergi dairelerine asılan cetvellerle ilan edilmiş, tüm Türkiye'de 114.368 mükellefe toplam 465.384.820 lira vergi tahakkuk ettirilmiştir (Aktar, 2018: 221). Kanunun 12. maddesine göre verginin 15 gün içerisinde ödenmesi gerekmektedir. Bu süre zarfında vergisini ödemeyenler için ilk hafta %1, ikinci hafta %2 oranında gecikme faizi uygulanacaktır. Verginin ödenmesi için verilen toplam süre bayram tatili nedeniyle biraz daha uzatılarak 20 Ocak 1943 akşamı sona ermiştir (Aktar, 2018:149). Uygulamada kanunen verilen sürelerin bitimi beklenmeden 12. Madde dayanak gösterilerek Tahsili Emval Kanunu hükümlerine göre bazı mükellefler için ihtiyat-i haciz işlemi de yapılmıştır (Ökte,1951;105). Verginin tahsili için verilen süre bittiğinde vergi borcu 10 bin TL üzerinde olan mükellefler için Türkiye geneli tahakkuk eden vergi miktarı yaklaşık 465 bin TL, tahsil edilen vergi miktarı ise yaklaşık 90 bin TL olmuştur. Diğer bir ifadeyle tahakkuk eden toplam verginin %20 'si tahsil edilebilmiştir (Akar, 2009; 80). Aşağıda yer alan Tablo 6'da Varlık Vergisi uygulaması hakkında genel bir fikir vermesi için İstanbul ili özelinde mükellef türlerinin toplam vergi mükelle-

lefleri içerisindeki payı ve söz konusu mükellef türleri için tahakkuk edilen vergi miktarının toplam tahakkuk edilen vergi miktarı içerisindeki payı gösterilmiştir.

Tablo 6:İstanbul Tahakkukunda Gruplar

	Dini Köken	Mükellef Sayısı	%	Tahakkuk Edilen Varlık Vergisi TL	%
Fevkalade Mükellefler/Müslüman	M	460	% 1	17.294.549	% 5
Fevkalade Mükellefler/Gayrimüslim	G	2.563	% 4	189.969.980	% 54
Beyannameli Mükellefler/Müslüman	M	924	% 1	3.128.310	% 1
Beyan. Mükellefler/Gayrimüslim	G	1.259	% 2	10.364.466	% 3
İrat Üzerinden Kazanç Vergisi Ödeyen Esnaf, Tüccar Vs.	M	2.589	% 4	4.055.100	% 1
İrat Üzerinden Kazanç Vergisi Ödeyen Esnaf, Tüccar Vs.	G	24.151	% 39	72.811.850	% 21
Gündelik Brüt Kazanç Sahibi Seyyar/Evde Çalışanlar	G	15.413	% 25	9.629.450	% 3
Hizmet Erbabı İşçi-Memur/Gayrimüslim	G	10.991	% 18	6.880.500	% 2
Anonim Şirketler	G-M-E	159	0	7.490.910	% 2
Büyük Çiftlikler	M	222	0	1.122.450	0
Müteahhitler	G-M	376	% 1	6.546.372	% 2
Emlak Sahipleri	G-M	2.258	% 4	16.525.045	% 5
İstanbul Şehir Sınırları Dışındaki Kazalar Toplamı	G-M	1.210	% 2	3.664.437	% 1
Toplam		62.575	100	349.483.419	100

Kaynak: (Aktar, 2018: 154)

Yukarıda yer Tablo 6'daki veriler incelendiğinde İstanbul'da tahakkuk eden verginin %54'ünün mükelleflerin %4'ünü oluşturan fevkalade mükelleflere (gayrimüslim), %21'inin ise gayrimüslim olan iratlı mükelleflere ait olduğu görülmektedir. Müslüman mükelleflerin toplam mükellefler içindeki oranı %7 iken gayrimüslimlerin oranı %87'dir.

Varlık vergisinin Türkiye genelindeki tahakkuk ve tahsil oranlarına bakıldığında ise İstanbul dışında yer alan mükelleflerin toplam mükelleflerin %46'sını oluşturduğu ve toplam tahakkuk eden verginin %32'sinin bu mükelleflere ait olduğu görülmektedir. Tahsil edilen toplam verginin %70'i Gayrimüslimler tarafından, %30'u ise Müslüman mükellefler tarafından ödenmiştir. Bu veriler Tablo 7'de gösterilmiştir.

Tablo 7:Varlık Vergisi Tahakkuk ve Tahsilat¹

	İstanbul	Diğer İller	Türkiye
A. Toplam Mükellef Sayısı	62.575	51.793	114.368
	%54	%46	%100
B. Tahakkuk Eden Varlık Vergisi (TL)	317.275.642	148.109.178	465.384.820
	%68	%32	%100
C. Tahsil Edilen Varlık Vergisi (TL)	221.307.508	93613432	314.920.940
	%70	%30	%100
D. Tahsilatın Tahakkuka oranı (C/B)	%69,70	%63,2	%67,67

Kaynak: (Akar, 2018: 221)

Varlık Vergisi'nin yüzde 2 cezalı son ödeme süresinin sona ermesinin hemen ardından ödeme yapmayan mükelleflere yönelik olarak Kanun'un 12. Maddesi hükümleri kapsamında haciz işlemleri ve zorunlu çalıştırma uygulamaları birlikte yürütölmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda borcunu ödemeyen mükelleflerin, önce malları haciz edilmiş, daha sonra bu mallar, ev ve eşyalarının satışı ile verginin tahsili yoluna gidilmiştir. Ayrıca kanunun 14. maddesi mükelleflerin birinci derece akrabalarının menkul ve gayrimenkullerinin de haczedilebilmesine olanak sağlamıştır (Akar, 2009: 138-139).

Haciz uygulamalarına ek olarak Varlık Vergisi'nin ödeme süresi dolmadan 7 Ocak 1943'te 19288 sayılı talimatname ile borcunu ödemeyenler için çalışma mükellefiyeti getirilmesi kabul edilmiştir (Akar, 2009: 91). Vergisini bir ay içinde ödeyemeyen mükelleflerin vergilerini çalışarak ödemeleri amacıyla çalışma yerlerine sevk işlemleri başlamış, tümü 32 kişilik İstanbullu Gayrimüslimlerden oluşan ilk kafele 27 Ocak 1943'de Aşkale'ye gönderilmiştir (Akar, 2018: 216). 1943 yılı temmuz ayına ka-

¹ Varlık vergisi tahakkuk ve tahsil miktarı ile ilgili iki farklı veri bulunmaktadır. Bunlardan ilki tablo 9'da verildiği şekliyle 15 Mart 1944 tarihli Meclis tutanağına dayanmaktadır. İkincisi ise 13 Kasım 1950 tarihinde Maliye Bakanı Halil Ayan'ın meclis sunuşunda verdiği rakamlardır. 1950 tarihli veride toplam tahakkuk miktarı 463.045.468 lira, toplam tahsilat miktarı ise 317.509.114 liradır (Dokuyan, 2014; 43).

dar toplam 2057 mükellef çalışma kampına sevk için toplama merkezine alınmış, bunlardan 1229'u İstanbul'dan olmak üzere toplam 1400 tanesi Aşkale'deki çalışma kampına gönderilmiştir. Kamplara gönderilen mükelleflerin tamamı Gayrimüslim olup 21 tanesi ise Aşkale'de çalışma kampında hayatını kaybetmiştir (Ökte, 1951: 157-158).

Yaklaşık on altı ay yürürlükte kalan Varlık Vergisi 15 Mart 1944 tarihinde 4530 no'lu "*Varlık Vergisi Bakayasının Terkinine Dair Kanunu*"nun kabulüyle tasfiye edilmiştir. Mecliste bulunan 453 milletvekilinden 135 tanesi oylamaya katılmamış, 310 tanesi tasfiyesi yönünde oy vermiş ve bir tanesi de ret oyu kullanmıştır (Akar, 2009: 142-143). Verginin tasfiyesiyle yaklaşık 113 milyar TL tahakkuk etmiş vergi borcu silinmiş olup bunların 9 milyar kadarı Müslümanlara, 104 milyar kadarı da gayrimüslimlere ait borçlardır (Ökte, 1951: 196).

3. VARLIK VERGİSİNİN EKONOMİK ETKİLERİ

Önceki başlık altında da ifade edildiği üzere, dönemin hükümetinin Varlık Vergisi Kanunu'na gerekçe olarak ileri sürdüğü ve Kanun'un uygulaması ile ulaşmak istediği dört temel amacın bulunduğunu ifade etmek mümkündür. Bunlar; dolaşımdaki para miktarını azaltmak, verginin kısıtlı ödeme süresi sayesinde fiyatları düşürmek, vurgunculuk ve karaborsacılığa son vermek ve artan savaş harcamalarını finanse etmektir. Dolayısıyla Varlık Vergisi uygulamasının mali sonuçları ve ekonomik etkileri analiz edilirken değerlendirmenin bu amaçlar üzerinden yapılması makul bir yol olacaktır.

Bu doğrultuda öncelikle dolaşımdaki para miktarının vergi uygulaması ile azalıp azalmadığı hususu değerlendirilecektir. Bu değerlendirmeye temel olmak üzere aşağıda yer alan Tablo 8'de banknot miktarındaki değişim incelenecektir.

Tablo 8:1938-1945 Banknot Miktarı

Yıllar	Banknot Miktarı (Milyon TL)	Artış %
1938	193,9	15,0
1939	281,4	45,1
1940	403,5	43,4
1941	512,4	27,0
1942	733,9	43,2
1943	802,1	9,3
1944	960,8	19,8
1945	881	-8,3

Kaynak: (Coşar, 2003:14; Ökte, 1951:32)

Tablo 8’de yer alan veriler incelendiğinde Varlık Vergisi uygulamasının temel gerekçelerinden ve esas amaçlarından bir olan dolaşımdaki para miktarının azaltılması hedefine uygulamanın katkı sağlamadığı anlaşılmaktadır. Varlık Vergisi’nin uygulamada kaldığı 1942 sonundan 1944 yılı başlarına kadar dolaşımdaki banknot miktarının azalmadığı hatta arttığı yukarıda yer alan Tablo 8’de görülmektedir. 1942 yılında bir önceki yıla göre %43,2 oranında artan banknot miktarı, 1943 yılında %9,3 oranında artmıştır. Bununla birlikte Varlık Vergisi uygulaması ve diğer düzenlemeler ile artan vergi gelirleri emisyon gelirlerine olan ihtiyacı azaltmış böylelikle dolaşımdaki para miktarının artış hızı 1942 yılı ve öncesine göre azalmıştır. Öyle ki 1941 yılında emisyon artış hızı bir önceki yıla göre %42,8 oranında artmış, 1942 yılında ise bir önceki yıla göre %8,2 oranında artış göstermiştir. (Bkz. Tablo 2). Sonuç olarak Varlık Vergisi’nin uygulamada kaldığı dönemde emisyon gelirlerine olan ihtiyacın azalması ile dolaşımdaki para miktarının artış hızı yavaşlamış ancak dolaşımdaki para miktarı artmaya devam etmiştir.

Varlık Vergisi uygulamasının ikinci amacı ise ödeme süresinin kısa tutulması yoluyla vergi mükelleflerinin varlık satışını ve stokçuluk/karaborsacılık yapanların ellerindeki mal ve malzeme satışını zorunlu kılmak suretiyle fiyatların düşmesini sağlamak olmuştur. Bu doğrultuda Varlık Vergisi Kanunu’nda mükellefler için 15 günlük bir ödeme süresi belirlenmiştir (Coşar, 2003; 15). Varlık vergisinin tahsili aşamasında mükellefler borçlarını ödeyebilmek için ev ve işyerleri satmış, yapılan satışların yaklaşık 97’si gayrimüslimler ve azınlıklar tarafından gerçekleştirilmiştir. Satılan gayrimenkullerin %67,7’si Müslümanlar tarafından, %30’u ise kamu kurumlarınca satın alınmıştır. Sümerbank, Toprak Mahsulleri Ofisi, Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş. gibi kamu iktisadi işletmeleri, İş Bankası gibi ulusal bankalar, sigorta şirketleri, İstanbul Belediyesi ve Vakıflar Genel Müdürlüğü gibi resmi ya da yarı resmi kuruluşlar ortalama değeri yüksek olan gayrimenkulleri satın almış, Müslümanlar ise ortalama değeri 16 bin ila 32 bin lira arasında olan gayrimenkulleri satın alabilmiştir (Kovancılar ve Kayalıdere, 2012 ;149). Satın alınan gayrimenkullerin dağılımı ise aşağıda yer alan Tablo 9’da gösterilmiştir.

Tablo 9: Gayrimenkulleri Satın Alan Gruplar

	Satın Alınan Gayrimenkullerin Toplam Değeri (TL)	Toplam Alımlara Oranı (%)	Satın Alınan Gayrimenkul Sayısı	Gayrimenkul Ortalama Değeri (TL)
Müslüman Türkler	7.434.593	67,1	450	16.521
Müslüman Türklerin Şirketleri	65.500	0,6	2	32.750
Ara Toplam		67,7		
KİT'ler Milli Bankalar ve Milli Sigorta Şirketleri	1.693.584	15,3	23	73.634
İstanbul Belediyesi ve Vakıflar Genel Müdürlüğü	1.624.530	14,7	11	147.684
Ara Toplam		30		
Ermeniler	109.867	1	24	4.577
Rumlar	82.900	0,7	20	4.145
Yahudiler ve Diğer Gayrimüslimler	66.975	0,6	13	5.151
Toplam	11.077.949	100	543	20.401

Kaynak: (Aktar, 2000: 204).

Yukarıda yer alan Tablo 9'da da görüleceği üzere Varlık Vergisi mükelleflerine ait satışı yapılan gayrimenkullerin önemli bir kısmı Müslüman Türkler tarafından alınmıştır. Ancak bu kesim ortalama değeri yüksek gayrimenkulleri alamamıştır. Müslüman Türklerin yüksek değerdeki gayrimenkulleri alamama sebebi bu kesimin yeterli sermaye birikimine sahip olmamasıyla ilişkilendirilmektedir (Kovancılar ve Kayalıdere, 2012:149). Bu noktada söz konusu gayrimenkullerin alımı için kamu kurumları devreye sokulmuştur. Kamu kurumları tarafından yapılan bu alımlar varlık transferine yol açmış; başka bir ifade ile Gayrimüslimlere ait özel, ticari ve sınai mülklerin devlet eliyle millileştirilmesine neden olduğu eleştirilerinin temel dayanağını oluşturmuştur (Aktar, 2000: 205; Akar, 2009: 137; Kovancılar ve Kayalıdere, 2012:156; Ağır ve Artunç, 2019: 239).

Yukarıda ifade edilen devlet eliyle sermayenin millileştirilmesi eleştirisine ek olarak özellikle kamu kurumları tarafından yapılan alımların hem ek harcamaya hem de sonrasındaki kötü yönetim nedeniyle kamu

kaynaklarının israfına sebebiyet verdiği yönünde eleştiriler de bulunmaktadır. Örneğin, Ökte (1951), varlık vergisinin tahsilat sürecinde el konulan ticari sınai mülklerin devlet tarafından kötü yönetildiğini öne sürmektedir. Örneğin Banzilay ve Benjamin şirketlerinin gemilerine borçları karşılığında Devlet Deniz Yolları'nca el konulmuştur. Ancak kuruluş gemileri işletmek için yeterli teknik bilgiye sahip olmadığından gemiler Haliç'te çürümeye bırakılmıştır (Ökte, 1951; 184).

Varlık Vergisi uygulaması ile çok yüksek miktarlarda tahakkuk eden verginin ödeme süresinin kısa tutulmasının fiyat artışlarının önüne geçilebileceği düşünülmüş; ancak vergi fiyatların artış hızı üzerinde sınırlı bir etki yaratmış buna karşın fiyat artışlarının önüne geçememiştir. (Coşar, 2003; 15). Tablo 10'da İkinci Dünya Savaşı yıllarında Türkiye'de gerçekleşen enflasyon oranları gösterilmiştir.

Tablo 10: Savaş Yıllarında Enflasyon Oranları

Yıllar	Enflasyon Oranı
1939	4,8
1940	22,7
1941	40,7
1942	92,1
1943	74,0
1944	22,8
1945	54,1

Kaynak: (Tokgöz, 2001; 116)

Her ne kadar Varlık Vergisi uygulaması ile fiyatların düşürülmesi amaçlanmış ise de bu hedefe ulaşılmadığı yukarıda yer alan Tablo 10'daki veriler incelendiğinde görülmektedir. Öyle ki 1942 yılında fiyatlar genel düzeyi önceki yılın iki katından daha yüksek olarak %92,1 oranında artış göstermiştir (Kayra, 2013; 286). Vergi uygulamasını takip eden 1943 yılında ise fiyatlar genel düzeyindeki artışın önceki yıla göre yavaşladığı görülmektedir. Ancak bu etkinin ne kadarının Varlık Vergisi uygulamasından kaynaklandığını ifade etmek dönemin şartları ve eldeki veriler ışığında çok kolay değildir. Yine de Varlık Vergisi ile amaçlanan fiyatların düşürülmesi hedefine de ulaşamadığını ifade etmek mümkündür.

Varlık Vergisi uygulaması Gayrimüslim azınlık açısından başkaca ekonomik sonuçlar da doğurmuştur. Ağır ve Artunç 2019 yılında yaptıkları çalışmalarıyla 1926-1950 yıllarına ait yeni bir veri seti kullana-

rak Varlık Vergisinin Gayrimüslimlere ait firmaların tasfiyesine yol açtığını, Gayrimüslimlerin yeni girişimlerini azalttığını ve onların yerine geçen Müslümanların açtıkları girişimlerin özellikle sermaye ve girişim bilgisi bakımından karşı karşıya oldukları yetersizlikler nedeniyle kırılan bir yapıya sahip olduğunu bu nedenle Varlık Vergisi uygulamasının ekonomik büyüme ve verimlilik üzerine negatif etkisi olduğu sonucuna ulaşmışlardır. (Ağır ve Artunç, 2019; 201). Ayrıca varlık vergisi uygulamasından sonra gayrimüslimler varlık vergisi benzeri bir uygulamanın tekrarlanmasından korkmuş ve girişimciler imalat dışı sektörlerle ve yurt dışı faaliyetlere yönelmişlerdir (Clark, 1972; 214). Bu durum ise ekonomik büyüme ve sanayileşme sürecini olumsuz etkilemiştir.

Bu doğrultuda, 1942 yılı hariç olmak üzere, İkinci Dünya Savaşı yıllarında ekonomik faaliyetlerin yavaşlaması, savaş nedeniyle dünya ticaretinin durgunluk içine girmesi ve yurt içinde emek gücünün büyük çoğunlukla silah altına alınması neticesinde ekonomi daralmıştır. (Parasız, 2003; 769). Kısaca Varlık Vergi uygulaması ile Türk ekonomisinin millileştirdiğini ancak bu uygulamanın ekonomik büyüme ve verimlilik üzerinde negatif etkileri olduğunu ifade etmek mümkündür.

Varlık Vergisi uygulamasının üçüncü amacı vurgunculuk ve karaborsacılık faaliyetlerinin son erdirilmesi olmuştur. Ancak bu amacın da başarıya ulaşmadığı görülmektedir. Uygulama, piyasalarda fiyat istikrarını sağlamak ve spekülasyon kazançları önlemek yerine, özellikle gayrimüslim tüccarların ekonomik hayattan tasfiyesine hizmet etmiş; savaş yıllarında ise karaborsa piyasaları, istifçilik ve fiyat dalgalanmaları devam etmiştir. Kısacası, Varlık Vergisi kısa vadeli mali kaygıları karşılarsa da karaborsayı önleme konusunda etkisiz kalmış ve ekonomik verimlilik üzerinde olumsuz etkiler doğurmuştur (Aktar, 2000, s. 121-123; Gökbunar vd., 2011:233).

Türkiye’de 1930’lu yılların ortasına kadar denk götürülen bütçe dengesi İkinci Dünya Savaşı’nın başlaması ile birlikte bozulmaya başlamıştır. Savaş boyunca bir taraftan daralan uluslararası ticaret nedeniyle azalan gümrük vergileri diğer taraftan artan savunma harcamaları bütçe açıklarını arttırarak ciddi bir finansman sorununu sebep olmuştur. Savaş döneminde Türkiye’de bugünkü anlamda bir gelir vergisinin vergi sistemi içerisinde olmaması ve o dönemde ana vergi kalemlerinden biri olan gümrük vergisi gelirlerinde savaş dolayısıyla yaşanan düşüş artan harcamaların finansmanının emisyon ile sağlanması zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bunun sonucunda Tablo 2’den de hatırlanacağı üzere emisyon gelirleri 1941 yılında toplam kamu gelirlerinin neredeyse yarısını oluşturmuştur. Emisyon gelirleri ile bütçenin finanse edilmesi ise enflasyonist süreci daha da güçlendirmiştir. Aşağıda yer alan Tablo 11’de

konsolide bütçe gelir ve giderleri ile konsolide bütçe dengesinin savaş yıllarındaki gelişimi gösterilmiştir.

Tablo 11:1938-1945 Konsolide Bütçe Rakamları

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelirleri (Milyon TL)	Artış %	Konsolide Bütçe Harcamaları (Milyon TL)	Artış %	Konsolide Bütçe Dengesi (Milyon TL)
1938	395	4,5	376	3,3	19
1939	478	21,0	479	27,4	-1
1940	666	39,2	637	32,9	29
1941	789	18,4	686	7,6	103
1942	1.218	54,5	1.072	56,3	147
1943	1.301	6,8	1.215	13,4	86
1944	1.310	0,7	1.329	9,3	-19
1945	812	-38,0	742	-44,2	71

Kaynak: (Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>; Coşar,2003; 14; Ökte, 1951; 32).

Yukarıda yer alan Tablo 11’deki verilerin incelenmesinden anlaşılabileceği üzere İkinci Dünya Savaşı’nın başlamasıyla artan kamu harcamaları ile birlikte finansman ihtiyacı artmış; finansman ihtiyacının emisyon ile karşılanması neticesinde başlayan enflasyonist süreç ve Savaş’ın derinleşmesi kamu harcamalarının daha da artmasına neden olmuştur. İşte Varlık Vergisi böyle bir ortamda Hükümet tarafından bütçenin karşılaştığı finansman sorununu aşmak için kullanılacak bir araç olarak ifade edilerek uygulamaya alınmıştır.

Aşağıda yer alan Tablo 12’nin üst kısmında Varlık Vergisi’nin uygulamada olduğu 1942 ve 1943 yıllarında Varlık Vergisi kapsamında yapılan tahsilat ile Varlık Vergisi’nden elde edilen gelirlerin genel bütçe ve konsolide bütçe gelirlerine oranı; alt kısmında ise 1941, 1942 ve 1943 yıllarında elde edilen vergi gelirlerinin vergi konularına göre dağılımı gösterilmiştir.

Tablo 12: Varlık Vergisinin Bütçe Gelirleri İçerisindeki Payı

Yıllar	Tahsilat	Varlık Vergisi/ Vergi Gelirleri	Varlık Vergisi/ Genel Bütçe Gelirleri	Varlık Vergisi/ Konsolide Bütçe Gelirleri
1942	270,3	36	27,4	22,2
1943	47,2	5,6	4,5	4
Toplam	317,5			
Vergi Gelirlerinin Konuları İtibariyle Bileşimi				
	Gelir	Servet	Harcama	Dış Ticaret
1941	32,1	7,1	46,7	14,1
1942	19,4	40,3	29,0	11,3
1943	32,9	9,3	45,1	12,7

Kaynak: (Coşar, 2003:18; Erul, Buz, 2019; 402)

Tablo 12'nin üst kısmında varlık vergisinin bütçe gelirleri içerisindeki payı gösterilmiştir. Buna göre 1942 yılında Varlık Vergisi Kanunu kapsamında tahsil edilen gelir miktarı toplam vergi gelirlerinin %36'sını, genel bütçe gelirlerinin %27,4'ünü ve konsolide bütçe gelirlerinin %22,2'sini oluşturduğu görülmektedir. Başka bir ifade ile Varlık Vergisi uygulaması özellikle 1942 yılında bütçe finansmanına önemli bir katkı sağlamıştır. Bu noktada 1942 yılında emisyon gelirlerinin toplam kamu gelirleri içerisindeki payı %41,87'den %13,62 seviyesine gerilemiştir. Ayrıca 1942 yılında vergi gelirlerinin bileşiminde önceki yıla göre kayda değer değişiklikler yaşanmış, 1942 yılında servet üzerinden alınan vergi gelirlerinin payı bir önceki yıla göre %467,6 oranında artarak toplam vergi gelirlerinin %40,3'ü oluşturmuştur. Tablo 2'de de gösterildiği üzere Varlık Vergisi uygulaması neticesinde 1942 yılında konsolide bütçe gelirlerinde önceki yıla göre %54,5 oranında artış meydana geldiği görülmektedir. Bu dönemde varlık vergisi ile bütçe gelirleri arttırılmış, bütçe harcamaları gelirlerden daha yüksek oranda artmış olmasına rağmen yüksek miktarda bütçe fazlası verilebilmiştir.

Sonuç olarak Varlık Vergisi uygulaması savaş dolayısıyla artan kamu harcamalarının finanse edilmesi, bozulan bütçe dengesinin yeniden sağlanması ve emisyon gelirlerinin kullanımının sınırlandırılmasına katkı sağlamıştır. Buna ek olarak Varlık Vergisi uygulaması toplam vergi gelirleri içerisinde harcamalar üzerinden alınan vergilerin payını 1942 yılında önceki yıla göre %37,9 oranında düşürmüş dolayısıyla tüketim malları üzerindeki vergi yükü azalarak tüketiciler üzerindeki baskı hafiflemiştir. Ancak bu değişiklikler özelliği itibariyle bir defaya mahsus olağanüstü bir vergi olan Varlık Vergisi'nin uygulama süresiyle sınırlı kalmış devam

eden yıllarda gelir bileşimi Varlık Vergisi öncesi döneme benzer bir seyir izlemiştir.

Varlık vergisi; büyük buhran ve ikinci dünya savaşı döneminde uygulamaya koyulan diğer olağanüstü vergilerden farklı etkilere neden olmuştur. Savaş döneminde genel olarak kamu harcamalarının %10'u olağanüstü vergilerle finanse edilmiş (Parasız: 2004:82), varlık vergisinden ayrı olarak iktisadi buhran vergisi, toprak mahsulleri vergisi ve aynı muamele vergisi gibi yeni vergiler konulmuştur. Ancak varlık vergisi de bu vergiler gibi mali amaçla çıkarılma ve geçici nitelikte olma özelliklerini içinde barındırsa da bu vergilerden farklı olarak özel tasarruflar ve yatırımlar üzerinde olumsuz etkilere neden olmuştur (Ejder, 2000:128-129).

SONUÇ

Varlık Vergisi, Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı koşullarında karşı karşıya kaldığı mali zorluklara karşı geliştirilmiş olağanüstü bir tedbir olarak tarihe geçmiştir. Savaş yıllarında hızla artan savunma harcamaları ve bütçe açığının büyümesi, devletin geleneksel vergi gelirlerinin ötesinde yeni kaynak arayışına yönelmesine yol açmıştır. Bu çerçevede, 4305 sayılı Kanun ile yürürlüğe giren Varlık Vergisi, kısa süre içinde yüksek miktarda gelir sağlamış ve özellikle 1942-1943 yıllarında kamu maliyesine önemli bir katkı sunmuştur. Elde edilen gelirler, emisyon yoluyla finansmana duyulan ihtiyacı azaltmış, bütçe dengesinde geçici bir rahatlama sağlamış ve devletin mali yükümlülüklerini karşılamasına yardımcı olmuştur. Bu yönüyle bakıldığında Varlık Vergisi, kısa vadede mali amaçlarını gerçekleştirmiştir.

Bununla birlikte, verginin uygulanış biçimi ve sonuçları yalnızca mali boyutlarla sınırlı kalmamıştır. Öncelikle, mükelleflerin belirlenmesinde kullanılan yöntemler, tarh ve tahsil süreçlerindeki keyfiyet, itiraz mekanizmalarının kapatılması ve ödeme gücünü aşan tahakkuklar, toplumsal adalet ve hukuk devleti ilkeleri açısından ciddi tartışmalara yol açmıştır. Verginin kısa sürede tahsil edilmesi için getirilen katı uygulamalar, pek çok mükellefin mal varlıklarını elden çıkarmasına sebep olmuş; bu durum, sermayenin el değiştirmesi ve ticari yapının yeniden şekillenmesi sonucunu doğurmuştur. Özellikle gayrimüslim mükelleflerin ağırlıklı olarak etkilendiği bu süreç, ekonomik hayatta Müslüman-Türk girişimcilerin güçlenmesine imkân tanımış; bu nedenle uygulama, literatürde "sermayenin millileştirilmesi" tartışmalarıyla birlikte anılmıştır.

Mali açıdan kısa vadeli bir rahatlama sağlayan Varlık Vergisi, uzun vadede ise ekonomik güven ortamını zedelemiş, mülkiyet hakkı ve girişimcilik üzerinde olumsuz etkiler bırakmıştır. Fiyat artışlarının kontrol

altına alınması ve karaborsanın önlenmesi gibi hedefler ise ancak sınırlı ölçüde karşılanabilmiştir. Verginin ani ve sert uygulanışı, toplumda derin izler bırakmış; mali bir düzenlemenin ötesinde, ekonomik ve sosyal yapının dönüşümünde etkili olmuştur.

Sonuç olarak, Varlık Vergisi, savaş ekonomisinin zorunlulukları içinde doğmuş olsa da mali faydalarının yanında toplumsal güven, mülkiyet hakları ve ekonomik istikrar üzerinde yarattığı olumsuz etkilerle hatırlanmaktadır. Bu durum, olağanüstü dönemlerde dahi uygulanacak vergi politikalarının yalnızca mali açıdan değil, toplumsal ve kurumsal açıdan da dengeli tasarlanmasının önemini ortaya koymaktadır. Bugün geriye dönüp bakıldığında, Varlık Vergisi'nin tarihsel deneyimi, maliye politikalarının başarı kriterlerinin yalnızca bütçe dengesiyle ölçülemeyeceğini; aynı zamanda hukuk devleti, adalet, öngörülebilirlik ve ekonomik güvenlik ilkeleriyle birlikte değerlendirilmesi gerektiğini açıkça göstermektedir.

Kaynakça

- Ağır, S., & Artunç, C. (2019). The wealth tax of 1942 and the disappearance of non-Muslim enterprises in Turkey. *The Journal of Economic History*, 79(1), 201–243. <https://doi.org/10.1017/S0022050718000641>
- Akar, R. (2009). *Aşkale yolcuları: Varlık Vergisi ve çalışma kampları*. İstanbul: Doğan Egmont Yayıncılık.
- Aksanyar, N., & Biçer, M. (2008). II. Dünya Savaşında çıkarılan Varlık Vergisinin Türk basınında ve kamuoyunda yansımaları. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 379–400.
- Aktar, A. (2018). *Varlık Vergisi ve Türkleştirme politikaları* (13. bs.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Baydar, E. (1978). *İkinci Dünya Savaşı içinde Türk bütçeleri*. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını.
- Bülbül, İ. (2012). İkinci Dünya Savaşı'nın Türkiye'de sosyal hayata olumsuz yansımaları. *Turkish Studies*, 7(3), 1–12.
- Clark, E. C. (1972). The Turkish Varlık Vergisi reconsidered. *Middle Eastern Studies*, 8(2), 205–216.
- Coşar, N. (2003). Varlık Vergisi konusunda yolsuzluk söylentileri. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58(2), 1–27. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001526
- Dokuyan, S. (2014). Savaş ekonomisi ve Varlık Vergisi üzerine bir değerlendirme. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(2), 23–55.
- Duru, B. (2009). 1941: Kıtık yılında Milli Korunma Kanunu uygulamaları. *AÜ SBF Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Türkiye Cumhuriyeti İdare Tarihi Araştırması (TİDATA-II)*, 162–178.
- Ejder, H. L. (2000). Türkiye'de vergi politikaları. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4, 127–132.
- Ergeç, D. (2005). *Milli burjuvazi yaratılmasında Varlık Vergisinin rolü* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Maltepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Erul, R. D., & Buz, F. (2019). İkinci Dünya Savaşı döneminde Türkiye'de uygulanan vergi politikaları. *Ekonomi, İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi*, 1(4), 391–406.
- Gökbunar, R. Çandır M., Arslan A., Mastar Özcan P. (2016). Varlık Vergisi'nin Türk romanında yansıması. *Bilig: Türk Dünyası Sosyal Bilimler Dergisi*, 57, 219–238.
- Gökbunar, R., & Kahriman, H. (2014). *Karneli yıllar: Bir savaş maliyesi uygulaması*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Güçlü, M. (1997). Varlık Vergisi Seyhan (Adana) uygulaması. *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, 21(203), 29–33.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı, Kamu Mali Yönetim ve Dönüşüm Genel Müdürlüğü. (2021). *Bütçe gider-gelir gerçekleştirmeleri (1924–2020)*. <https://www.hmb.gov.tr/bumko-butce-buyuklukleri-ve-butce-gerceklesmeleri>

- Kayra, C. (2013). Cumhuriyet ekonomisinin öyküsü: 1923–1950 (2. bs.). İstanbul: Tarihçi Kitabevi.
- Köksal, B. A., & İlkin, A. R. (1973). Türkiye’de iktisadi politikanın gelişimi (1923–1973). İstanbul: Yapı Kredi Bankası Yayınları.
- Kovancılar, B., & Kayalidere, G. (2012). Türkiye’de Varlık Vergisi uygulamasının sosyo-politik ve ekonomik sonuçları. İçinde Mali sosyoloji üzerine denemeler (s. 133–158). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Metintaş, M. Y., & Kayıran, M. (2008). Refik Saydam hükümetleri döneminde Türkiye’nin ekonomi politikası (1939–1942). Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 9(1), 155–184.
- Ökte, F. (1951). Varlık Vergisi faciası. İstanbul: Nebioğlu Yayınevi.
- Özkan, M. S., & Temizer, A. (2009). İkinci Dünya Savaşı yıllarında Türkiye’de karaborsacılık. Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi, 2(9), 321–330.
- Öztürk, İ. M. (2013). İkinci Dünya Savaşı Türkiye’sinde olağanüstü ekonomik kararlar: Milli Korunma Kanunu ve Varlık Vergisi. Tarih Araştırmaları Dergisi, 32(54), 135–166.
- Parasız, İ. (2004). Türkiye ekonomisi (1. bs.). Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Resmî Gazete. (1942). 4305 sayılı Varlık Vergisi Kanunu (Sayı: 5255). Ankara: T.C. Başbakanlık.
- Saraçoğlu, F. (2009). 1930–1939 döneminde vergi politikası. Maliye Dergisi, (156), 131–149.
- Şahin, H. (2002). Türkiye ekonomisi. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Tezel, Y. S. (1982). Cumhuriyet döneminin iktisadi tarihi (1923–1950). Ankara: Yurt Yayınları.
- Tezel, Y. S. (2020). Cumhuriyet döneminin iktisadi tarihi (1923–1950). İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Tokgöz, E. (2001). Türkiye’nin iktisadi gelişme tarihi. Ankara: İmaj Yayıncılık.

Bölüm 3

İKTİSATTA AKILCI BİREY YAKLAŞIMI ÇERÇEVESİNDE VERGİLEME SÜRECİ VE TEBLİGATIN ROLÜ

Ahmet ARSLAN¹, Ayşe Türkan KATER²

1 Doç.Dr, Bozok Üniversitesi, İİBF, Maliye, a.arslan@bozok.edu.tr, ORCID ID:0000-0002-2355-7544

2 Y.Lisans Öğrencisi, Dokuz Eylül Üniversitesi SBE, Maliye ABD, Mali Hukuk ay-seturkan.kater@ogr.deu.edu.tr , ORCID ID:0009-0000-7885-6296.

GİRİŞ

Bireylerin akılcı davrandıklarının kabulü iktisat biliminin başlıca varsayımlarından biridir. Akılcı birey eldeki bilgileri değerlendirerek faydasını artırmayı amaçlayan ve bilgi imkanları dahilinde en uygun tercihi yapan ekonomik özne şeklinde tanımlanır (Becker, 1976:5). Kamu gelir ve giderleri sistemi perspektifinden bakıldığında ise kişi, sadece tüketici veya üretici niteliğiyle değil, eş zamanlı olarak vergi mükellefi niteliğiyle de iktisadi düzende var olmaktadır. Vergileme mekanizması, kamunun mali sistem içindeki ihtiyaçlarını yerine getirmek amacı ile icra edilen bir sistem olarak rol oynamaktadır (Musgrave & Musgrave, 1989:5). Gelirin tespitinden vergi borcunun hesaplanmasına, tebliğ edilmesine ve nihayet tahsiline kadar olan süreçlerin etkin ve akılcı bir biçimde yönetilmesi hem maliyetleri düşürmek hem de mükellef memnuniyetini artırmak adına büyük önem taşımaktadır.

Vergileme süreci içinde yer alan tebligat uygulaması, verginin mükellefi ve idare arasındaki hukuki ve idari iletişim sürecinde kilit rol oynayan aşamalardan biridir. Vergisel tebligatların usulüne uygun, doğru ve zamanında gerçekleştirilmesi, bireylerin yükümlülüklerini anlaması ve yerine getirmesi ile vergisel kolaylık ve hukuki güvenliğin temini açısından büyük önem taşımaktadır. Bununla birlikte, tebligatın yalnızca teknik bir idari işlem olmadığı, aynı zamanda bireylerin akılcı davranışlarını yönlendiren bir faktör olduğu da göz önünde bulundurulmalıdır.

Bu çalışmanın amacı, akılcı birey yaklaşımı esas alınarak Türkiye’de tebligat uygulamasının usulüne uygun yapılması, vergileme süreci ve mükellefe yapılan tebligatın mükellef açısından nasıl daha az maliyetle ve daha uygun bir şekilde yürütülebileceğini açıklamaktır. Aynı zamanda vergi dairesi tarafında da kamunun daha etkin bir vergileme süreci ve mükellef memnuniyetini artırıcı uygulamalarına katkı sağlamak için akılcı birey yaklaşımından nasıl faydalanılabileceğini ifade etmektir.

1.İKTİSATTA AKILCI BİREY KAVRAMI VE VERGİ UYUMU

“Homo economicus”, sahip olduğu bütçe olanakları çerçevesinde kendi refahını en üst düzeye çıkarmaya çalışan birey anlamına gelmektedir (Nyborg, 2000:309). Bu birey, gelirleri ile sahip olduğu kaynaklarını kişisel faydasını en yüksek düzeye ulaştıracak şekilde kullanır. Ne var ki bireylerin gerçek yaşam koşullarında eksik bilgiye sahip olmaları, bilişsel kısıtlamalar ve sosyal etmenlerin kararlarını etkilemesi, bu varsayımın tartışmalı olduğunu göstermektedir (Kahneman, 2011:11; Cevizli, 2022 a:526). Dar anlamda vergi uyumu ise mükellefin vergisel sorumluluklarını gönüllü olarak yerine getirme düzeni olarak tanımlanabilir. Davranışsal iktisat vergiye uyumu sadece ceza, denetim ve idari baskılarla vergisel

yükümlülükleri yerine getirme olasılığı olarak değil aynı zamanda adalet algısı, güven, ahlaki normal ve toplumsal aidiyet gibi kavramları ön plana çıkarak açıklamaya çalışmaktadır. Davranışsal iktisat, bireyi bilişsel ve duygusal önyargılardan etkilenen bir aktör olarak konumlandırır; zira bireyin hisleri ve karakterini biçimlendiren duygusal etmenler, davranışsal tepkilerine yön vererek akılcı modelden sapmasına neden olur.

Geniş anlamda vergi uyumu; mükellefin yürürlükte bulunan kanun, yönetmelik ve yargı kararlarına uygun biçimde gerekli tüm vergi bildirimlerini zamanında yerine getirmesi, vergi beyannamelerini doğru şekilde düzenleyerek süresi içinde vergi idaresine sunması olarak tanımlanabilir. Davranışsal iktisat teorisinin günlük hayatta kullanılıp, akılcı birey teorisi ile aynı amaçlara ulaşabilmesi için devletlerin adalet olgusuna dikkat etmesi, bireyleri sosyal karşılaştırma yoluyla vergi ödemeye teşvik etmesi, vergi cezaları yerine olumlu vergi teşviklerini özendirmesi gerekir. Bu durum gerçekleştiğinde, mükellef ile idare arasında yaşanması muhtemel uyuşmazlıkların azalmasına bağlı olarak her iki tarafın da süreçten tasarruf etmesi yani kârlı çıkması söz konusu olacaktır (Çiçek ve diğerleri, 2019:226; Cevizli, 2022 b:207).

Vergi perspektifinden bakıldığında, bireyler, vergisel yükümlülüklerini ele alırken vergiyi ödememeden doğan riskleri ve ortaya çıkması muhtemel cezaları da göz önünde bulundururlar. Bu bağlamda akılcı birey, vergi uyumunu maliyet ve fayda değerlendirmesi çerçevesinde şekillendirir (Allingham & Sandmo, 1972:325).

Davranışsal ekonomi insanların tek tip hareket etmediğini, farklı duygu ve düşüncelerden hareket ettiklerini karşılıklı iletişim olgusunun bireylerin ekonomide karar verme eğilimleri üzerinde etkili olduğunu anlatır (Cevizli, 2024:1505). Fayda- maliyet analizinde sadece devletin değil mükellefin de kazanması neticesinde istenilen vergisel sonuçların daha kolay bir şekilde elde edilebileceğini savunur.

2.VERGİLEME SÜRECİ VE BİREYİN KONUMU

Vergi, kamu giderlerini finanse etmesinin yanı sıra, devletin ekonomik ve sosyal politikalarını yönlendirmede en önemli mali araç olarak işlev görür (Özkaya, 2019:49).

Vergileme süreci vergiyi doğuran olay ile başlar. Ardından tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil süreçleri gelir. Vergiyi doğuran olay, vergi kanunlarının vergiye bağladıkları olayın meydana gelmesidir. Vergiyi doğuran olayın gerçekleşme niteliği verginin türüne göre farklılık göstermektedir. Yani farklı vergi türlerinde vergiyi doğuran olaya sebebiyet veren eylemler çoğunlukla farklıdır. Örneğin Gelir Vergisi'nde vergiyi doğuran olay

gelirin elde edilmesi iken Katma Değer Vergisi'nde vergiyi doğuran olay, mal teslimi ya da hizmet ifasının gerçekleşmesidir (Ülgen,2020:54-55).

Vergileme sürecinin ikinci aşaması vergi borcunun belirli vergi tarifelerine ve matrahlara dayanarak hesap edilmesidir. Verginin hesap edilebilmesi için birinci unsur matrah iken ikinci gerekli unsur vergi nisbeti yani oranıdır. Vergileme sürecinin üçüncü aşaması hesaplanan vergi borcunun usulüne uygun olarak mükellefe bildirilmesidir. Kendisine vergi borcu tebliğ edilen vergi mükellefi, idari çözüm yollarına başvurabilir veya tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde vergi mahkemesine dava açabilir. Daha sonra vergiye konu olan dava tutarına bağlı olarak önce Bölge İdare Mahkemesine İstinaf, daha sonra da Danıştay'a Temyize gidebilmekte son olarak da sonuç alamaması durumunda Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu'na da gidebilmektedir. Dolayısıyla vergi tebligatı, vergileme süreci açısından oldukça önemlidir. Belirtildiği üzere vergi dava süreçlerinde süre başlangıçlarında borcun miktarının ve mahkeme kararlarının mükellefe tebliğ edildiği tarih esas alınmaktadır. Tüm dava yolları tükenip, mükellefin haksız çıktığı durumda vergi de kesinleşmekte; mükellef açısından artık vergi borcunun ödenmesinden başka bir çare bulunmamaktadır. Verginin ödenecek aşamaya gelmesine ise tahakkuk denilmekte, eğer mükellef hiç dava yolunu tercih etmez ve vergi borcunu olduğu gibi kabul ederse verginin tahakkuku ile kesinleşmesi birleşmektedir. Ödeme emrine itiraz süresinin başlangıcı için de yine vergi borcunun mükellefe tebliği edildiği tarih esas alınmakta ve mükellefe 15 günlük süre verilmektedir (Ay, 2021:40-42; Özcan, 2017:161-163).

Mükellefin vergi kanunları çerçevesinde üstlenmek zorunda olduğu tüm görevler, vergi yükümlülüğü ya da vergi mükellefiyeti olarak ifade edilir. Geniş anlamıyla vergi mükellefinin sorumluluğu ise, maddi yükümlülüklerini yerine getirmesinin yanı sıra şekli ödevlerini de eksiksiz olarak ifa etme zorunluluğunu kapsar (Gerçek, 2005:158). Vergi yükümlülüğünü yerine getirme biçimleri ise akılcı tercih bağlamında açıklanabilir: birey, yakalanma olasılığı ve ödemesi öngörülen ceza miktarı yüksek ise vergi uyumunu sağlar, aksi halde vergi yükümlülüğünden kaçınma eğilimi artar (Slemrod, 2019:910).

2.1. Tebligatın Vergileme Sürecindeki Yeri

Tebliğ sözcüğü, Arapça kökenli olup “belağa” fiilinden türemiştir. Taşımak, iletmek, haber vermek anlamlarına gelmektedir. Hukuki bağlamda ise belirli bir bilgi veya bildirimin muhatabına ulaştırılması bir diğer deyişle vergi idaresinin almış olduğu kararların mükellefe ulaştırılması ve resmi olarak bildirilmesi işlemidir (Arslan ve Biniş, 2016:301).

Tebliğatin yöneltileceği kişiler 213 sayılı Vergi Usul Kanununda sayılmıştır:

“Tebliğ mükelleflere, bunların kanuni temsilcilerine, umumi vekillerine veya vergi cezası kesilenlere yapılır. Tüzel kişilere yapılacak tebliğ, bunların başkan, müdür veya kanuni temsilcilerine, vakıflar ve cemaatler gibi tüzel kişiliği olmayan teşekküllerde bunları idare edenlere veya temsilcilerine yapılır”. (VergiUsul Kanunu m.94).

“Kara, deniz, hava ve jandarma eratına yapılacak tebliğler, kıta komutanı ve müessese amiri gibi en yakın üst vasıtasıyla yapılır “(Vergi Usul Kanunu m. 96).

Yabancı memleketlerde bulunanlara yapılacak tebliğlerde, Dışişleri Bakanlığı ve tebliğ yapılacak kişinin bulunduğu ülkedeki Türk elçilik veya konsoloslukları yardımcı olmaktadır” (Vergi Usul Kanunu m. 97).

“Kamu idare ve müesseselerine yapılacak tebliğ bu idare ve müesseselerin en büyük amirlerine veya bunların yardımcılarına veya en büyük amirin yetkili kılınacağı memurlara yapılır” (Vergi Usul Kanunu m. 98).

“Tebliğat muhatabının görünüşe göre 18 yaşından aşağı olmaması ve ayırt etme gücüne sahip olması gerekir” (Vergi Usul Kanunu m. 94).

İkametgâh adresine yapılan tebligatlarda, muhatabın adreste bulunmaması halinde tebligat, konutta bulunanlardan birine yapılır. “Konutta bulunanlar” kavramını “aynı konutta yaşayanlar” olarak değerlendirmek gerekir. Tesadüfen muhatabın ikametgahında bulunan kişiye yapılan tebligat usule aykırı olup geçerlilik doğurmaz (Bilici, 2024:106).

Ancak Danıştay’ın bu konuda aksi yönde kararları da bulunmaktadır. Bahsi geçen kararda aynı adreste ikamet etmeyen mükellefin kardeşine yapılan tebligatın geçerli olduğu kabul edilmiştir (Danıştay VDDK, 2016, E. 2016/1294; K. 2016/1272).

Muhatap MERNİS adresinde bulunamasa bile tebligatın yapılmış sayılacağı Vergi Usul Kanunu 102. Maddesinde düzenlenmiştir:

“Tebliğ olunacak evrakı içeren zarf posta idaresince muhatabına verilir ve bu durum muhatap ile posta memuru tarafından tebliğ alındısına tarih ve imza konulmak suretiyle tespit olunur. Muhatap imza edecek kadar yazı bilmez veya herhangi bir sebeple imza edemeyecek durumda bulunursa sol elinin başparmağı bastırılmak suretiyle tebliğ edilir. Muhatap tebellüğden imtina ederse, tebliğ evrakının gönderildiği idareden alınabileceği şerhini içeren bir pusula kapıya yapıştırılır. Posta memuru, durumu tebliğ alındısı üzerine şerh ve imza ederek, tebliğ olunacak evrakı tebliği yaptıran idareye

teslim eder. Bu durumda tebliğ, pusulanın kapıya yapıştırıldığı tarihte yapılmış sayılır (Vergi Usul Kanunu m.102).

Vergi Usul Kanunu m.101/1-3'te sayılan adreslere tebliğe çıkılan durumlarda muhatabın adresinde olmaması durumunda (geçici ayrılmalar da dahildir) söz konusu durum posta memuru tarafından şerh ve imza edilir ve evrak gönderildiği idareye iade edilir. Akabinde tebliği çıkaran idare uygun bir süre sonra tekrar tebliğ çıkarır. İkinci kere çıkarılan evrak da yine aynı sebeplerden tebliğ edilemezse, evrakın gönderilen idarenden alınabileceği şerhi olan bir pusula kapıya yapıştırılır. Bu durum posta görevlisi tarafından şerh ve imza edilerek evrak, gönderilen idareye iade edilir. Evrak pusula yapıştırılma tarihinden itibaren on beş gün içinde tebliğ muhatabı tarafından alınırsa aldığı günde, alınmazsa on beşinci günde evrak tebliğ edilmiş sayılır (Arıkan ve Tosuner, 2021:107)

Tebliğin geçerli olabilmesi her şeyden önce usulüne uygun olarak yapılmasına bağlıdır. Mükellefin eğer işyeri adresi var ve adres belli ise öncelikle işyeri adresine tebligatın yapılması zorunludur. İşyeri adresine değil de önce ikametgahının bulunduğu ev adresine tebligatın yapılması durumunda tebligat geçerli olmamaktadır. Anonim şirket, limited şirket ve paylı komandit şirketlere yapılacak tebligatın mutlaka elektronik ortamda yapılması zorunluluğu bulunmaktadır. Elektronik ortamda yapılan ve e-mail yoluyla ulaştırılan tebligatın, elektronik postanın ulaştığı beşinci gününün sonunda tebligat yapılmış sayılmaktadır. Tebligatta verginin aslını etkileyecek nitelikte önemli unsurlarda değil de şekilsel unsurlarda eksikliklerin olması tebligatı geçersiz kılmaz. Örneğin tebligatta sayı numarasının verilmemiş olması tebligatı geçersiz kılmaz. Bununla birlikte mükellefin adı ve soyadının bulunmaması, vergi davasının nereye açılacağına bildirilmemiş olması, vergi idaresi yetkilileri tarafından imzaların atılmamış olması, vergi incelemesine dayanarak işletilen varsa cezalara ilişkin vergi tekniği raporlarının yer almaması gibi hususlar verginin tebliğinin asli unsurları arasında yer aldığından bu gibi hususların bulunmaması tebligatı geçersiz kılmaktadır (İnneci ve Karadağ, 2015:57-60).

Tebligat bilgilendirme ve belgelendirme işleviyle vergilendirme sürecinde hakların kazanılması ya da kaybedilmesi ve hukuki yükümlülüklerin yerine getirilmesi bakımından kritik bir rol üstlenmektedir. Bu önemli rolü tebligatın usulüne uygun bir şekilde yapılması zorunluluğunu da ortaya çıkarır. Kanuni şekle uymayan bir şekilde yapılan tebligatın mükellef açısından dava süresini kaçırması veya idarenin tahsil edemediği vergi miktarının artmasına yol açması gibi sorunlar doğurduğu görülmektedir. Bu sebeple tebligatın hukuken tanımlanmış niteliği, mükellefin vergi uyum davranışları üzerinde doğrudan rol oynar (Çelik, 2020:141).

Tebliğler 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'na göre belirlenen usul ve esaslarda yapılması hem verginin tahsili ve işlemlerin hızlı halledilmesi bakımından önem taşır.

Akılcı birey yaklaşımı ile tebligat arasındaki bağlantı, vergileme sürecinin salt hukuki- teknik çerçevesiyle sınırlı olmayıp, mükelleflerin ekonomik davranışları üzerindeki etkileriyle birlikte değerlendirilmesi gereken çok yönlü bir olgudur. Vergi mükellefi kararlarını fayda ve maliyet unsurlarını tartarak oluştururken, tebligat süreci bu değerlendirmeyi şekillendiren temel unsurlardan biri haline gelir. Çünkü mükellef, vergi yükümlülüğünün kapsamını, ödeme zamanını, olası ceza risklerini ve sahip olduğu hukuki imkanları tebligat sayesinde öğrenir. Bu yönüyle tebligat, bireyin akılcı kararlarını temellendiren bilgi zemininin oluşmasını sağlar (Arslan ve Biniş, 2016:302).

2.2. Akılcı Birey Davranışı ile Tebligatın Etkileşimi

Tebliğatın süresinde ve usulüne uygun yapılması, akılcı bireyin maliyet ve fayda değerlendirmesinde kritik bir rol üstlenir. Birey tebligat aracılığıyla vergi yükümlülüğünü yerine getirmeme halinde karşısına çıkabilecek ceza ve müeyyideler hakkında bilgi edinir. Bu bilgi vergi uyumunu artırıcı ve vergi yükümlülüklerinin yerine getirilmesinde caydırıcılığı güçlendirici rol oynar. Allingham ve Sandmo modeline göre bireyin vergiye uyum düzeyi, yakalanma ihtimali ile karşılaşacağı cezanın şiddeti arasındaki dengeye bağlıdır. Bu çerçevede tebligatın doğru, eksiksiz ve zamanında yapılması mükellefe “denetim mekanizmasının etkin işlediği” yönünde güçlü bir sinyal verir. Böylece bireyin algıladığı denetim riski yükselir ve akılcı bir aktör olarak vergiye uyma eğilimi güç kazanır. Usulsüz ya da gecikmiş tebligatlar ise tam tersine vergi idaresinin güçlü ve tutarlı bir denetim yapma kapasitesine sahip olmadığı izlenimini doğurur. Bu durum mükellefin uyum eğilimini zayıflatırken aynı zamanda “devlet nasıl olsa bana ulaşamaz” şeklindeki, akılcı temeli olmasa da uygulamada sık rastlanan davranış kalıplarını pekiştirir. Dolayısıyla tebligat, ekonomik açıdan bir “caydırıcılık unsuru” olarak işlev görür ve akılcı bireyin karar mekanizmasında önemli bir parametre haline gelir (Feld & Frey, 2007:4).

Vergi ile ilgili bilgilendirmenin zamanında sağlanması, bireyin akılcı davranışlar sergilemesi bakımından kritik bir faktördür. Akılcı birey belirsizlik altında genellikle erteleme, riskten kaçınma veya uyumsuz davranış sergileme eğiliminde olur (Çelik, 2020:141).

Akılcı bireyin etkili kararlar verebilmesinin ön koşulu, doğru ve erişilebilir bilgiye sahip olmasıdır (Simon, 1997:42). Asimetrik bilgi durumu-

nun azaltılması, akılcı bireyin tutumlarını önceden görülebilir hale getirir. Akılcı birey yaklaşımının temel unsurlarından biri, karar vericinin doğru ve yeterli bilgiye sahip olmasıdır. Ancak vergi idaresi ile mükellef arasında doğal bir bilgi dengesizliği bulunur. Verginin kapsamı, matrahın nasıl belirlendiği, hangi aşamada hukuki yollara başvurulabileceği ya da ödemenin ne kadar süre içinde yapılması gerektiği gibi bilgiler idare tarafından açık biçimde sunulmadığında, mükellef sürecin edilgen bir tarafı haline gelir. Tebligat bu bilgi asimetrisini azaltan temel kurumsal mekanizmalardan biridir. Usulüne uygun ve zamanında gerçekleşen bir tebligat mükellefin karşısındaki seçenekleri berraklaştırarak fayda-maliyet değerlendirmesindeki belirsizlik düzeyini düşürür. Belirsizliğin azalması ise kaçınma, geciktirme veya uyumsuzluk davranışlarının zayıflamasına yol açar ve böylece vergiye uyum üzerinde doğrudan olumlu bir etki yaratır (Alm, 2019:359).

3.UYGULAMADA KARŞILAŞILAN SORUNLAR VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

Anlaşılır bir dille yapılan, mükellefin haklarına açıkça yer veren, dava açma süresi, merci ve usulünün eksiksiz belirtildiği, yani tebligatın geçerliliğini etkileyecek unsurları tamam olan bir tebligat akılcı bireyde “hukuki güvenlik” duygusunu pekiştiren bir etki yaratır. Hukuki güvenliğin güçlü olduğu toplumlarda gönüllü vergi uyumu artar. Çünkü birey devletle olan ilişkisini riskten çok işbirliği temelli olarak algılar. Bu bağlamda tebligat yalnızca idari bir zorunluluk değil, aynı zamanda güvene dayalı mali yönetimin temel yapı taşlarından birisidir. Bu bağlamda tebligat idarenin şeffaflığını ve öngörülebilirliğini somut olarak gösteren önemli bir mekanizmadır. Yakın geçmişte elektronik tebligat sistemi idare ile mükellef açısından dikkate değer faydalar sağlamıştır. Elektronik tebligat; sürat, düşük finansal külfet, yüksek emniyet ve güvenilirlik gibi unsurlar bakımından, geleneksel tebligat usullerine kıyasla çok daha verimli sonuçlar doğurmaktadır. (Gelir İdaresi Başkanlığı, 2022).

Bununla birlikte, pratikte çeşitli sorunların varlığı gözlemlenmektedir. Bu sorunlardan birkaçını şu şekilde sıralayabiliriz:

- Mükelleflerin dijital okuryazarlık becerileri kimi zaman yetersiz kalabilmektedir. Örneğin mükellefler elektronik tebligat sistemini kullanamadığı durumlarda gelen tebligat ve bildirimleri sisteme giriş yapmadan görüntülemeye sorun yaşayabilir. Bu konuda Gelir İdaresi Başkanlığı’nın mobil uygulamaları, mükelleflere mobil cihazları aracılığıyla elektronik tebligat bildirimleri yapmaya başlamıştır. Bu bireylerin akılcı tercihlerini yönlendiren ve süreci basitleştiren teknolojik bir ilerlemedir (GİB, 2025).

- MERNİS adres kaydı bulunmayanlara yönelik tebligat işlemleri ve zamanaşımı süresi

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 103. Maddesinde ilanen tebliğ yapılabilecek durumlar belirtilmiş, muhatabın adres kayıt sisteminde yerleşim adresinin bulunmaması da bu kapsamda değerlendirilmiştir. Bu itibarla, MERNİS'te kayıtlı adresi olmayan, faaliyetine son vermiş, terk etmiş ya da işyeri adresi bulunmayan mükelleflere yönelik tebligat işlemlerine doğrudan ilanen tebliğ yöntemiyle başlanması gerekmektedir (Polat, 2020:65).

- Kanunda geçen uygun (münasip) süreden ne anlaşılması gerektiği Vergi Usul Kanunu m.102'de uygun süre kavramından bahsedilmiştir. Ancak kanunda uygun sürenin ne kadar olduğu belirtilmemiştir. Söz konusu süre ilgili idareye veya inceleme elemanına göre bile değişiklik gösterebilmektedir. Kanun'da yapılacak bir düzenlemeyle bu sürenin belirlenmesi ve belirli gün/ay miktarıyla sınırlandırılması gerekmektedir (Polat, 2020:68).
- Elektronik sistemde zaman zaman teknik aksaklıklar Sisteme giriş yapamama veya yapıldığında dahi sistemdeki teknik aksaklıktan dolayı mesajlara erişimde sorun yaşayabilir. Danıştay içtihatları uyarınca elektronik tebligatın mükellefin elektronik posta kutusuna ulaşma tarihi değil, sistemde yasal olarak okunduğu kabul edilen yani okunmuş sayılan tarih belirleyici olup, dava sürelerinin hesaplanmasında kritik rol oynamaktadır (Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 2020). Uygulamada bazı mükellefler elektronik tebligatı görmediklerini iddia ederek hak kaybı yaşadıklarını belirtmektedir; buna karşın "okunmuş sayılma" hükmü uyarınca yargı bu iddiayı geçersiz saymaktadır (Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, 2021).
- Tebligatın usulsüz olması sebebiyle davaların iptali Uygulamada adresi değişikliklerinden kaynaklanan usulsüz tebligatlar, yargı mercilerince iptal edilmektedir. Söz konusu durum, tebligatın yasal prosedürlere uygun olarak gerçekleştirilmesinin mali idare açısından kritik öneme sahip olduğunu ortaya koymaktadır (Danıştay 7. Daire, 2021).
- Elektronik kimlik doğrulamada güçlük E-Devlet şifresi veya mobil imza kullanımı konusunda bilgi eksikliği söz konusu olabilir.

- Yurt dışında ikamet eden Türk vatandaşı mükelleflerin elektronik tebligat sistemine uyum sürecinde teknik ve hukuki güçlüklerle karşılaşması, uluslararası düzeyde akılcı tercih ve davranışlarını doğrudan etkilemektedir (Çelik, 2020:149).
- Pandemi döneminde tebligat ertelemeleri (2020-2021)
COVID-19 sürecinde tebligat sürelerindeki ertelemeler, mükelleflerin akılcı davranışlarını doğrudan etkilemiş; vergi ödevliliği ise belirsizlikler ve süre uzatımları nedeniyle ertelenmiştir (Resmî Gazete, 2020).
- Faks yoluyla tebligatın yapılıp yapılamayacağı

Tartışmalı bir konu olan faks yoluyla tebligat konusunda çeşitli görüşler bulunmaktadır. Akcan'a göre Tebligat Kanunu m.7'ye dayanılarak faks ile tebligat mümkündür (Akcan, 2004:4).

Yılmaz ve Çağlar, tebligatı çıkaran idarenin faks yoluyla doğrudan muhataba göndermesi durumunda, evrakın ulaşp ulaşmama durumunun hukuken tespit edilememesi nedeniyle faks aracılığıyla tebligatın mümkün olmadığını ileri sürmüşlerdir (Yılmaz ve Çağlar, 2013:115).

Akkan'a göre ise faks aracılığıyla gönderilen tebliğ evrakının, muhatabın adresine ulaştırılması amacıyla ilgili posta merkezinde tebliğ mazbatalı zarf içine konulup posta memuru aracılığıyla tebliğ edilecek şekilde uygulanması mümkündür (Akkan, 2009:37).

Yargıtay içtihadına göre ise faksla tebligat konusunda Tebligat Kanunu'nda açık bir düzenleme yer almadığından, bu yöntemle yapılan tebligatın hukuken geçerli olmayacağı şeklinde karar verilmiştir (HGK., E. 2001/21-359, K. 2001/361, T. 11.4.2001).

Tebligat Kanunu'nun 7. Maddesi, farklı araçlarla tebligat yapılmasına imkân tanımakla birlikte, faks yoluyla gerçekleştirilen bildirimlerin belgelendirilmesinde ortaya çıkan şüpheler, faksla tebligatın uygulanabilirliğini ortadan kaldırmaktadır. Tebligat hukukuna ilişkin düzenlemeler, hukuki dinlenilme ve adil yargılanma haklarını ilgilendirdiğinden kamu düzenine ilişkindir. Bu nedenle, tebligat hukukuna dair kuralların dar yorumlanması ve kıyas yoluyla genişletilmemesi gerekmektedir (Konca, 2014:245).

Bahsedilen sorunların giderilmesi amacına yönelik çözüm önerileri şunlardır:

- Elektronik tebligat sisteminin kapsamı genişletilerek etkinliği artırılmalıdır. 2019 yılından itibaren kurumlar vergisi mükellefleri ile ticari, zirai ve mesleki kazanç sahipleri için elektronik tebligat sistemi zorunlu hale getirilmiş olup (GİB, 2025), bu uygulama mükelleflerin karar alma süreçlerini desteklemiş, akılcı davranışlarını desteklemiş ve bilgiye erişim süresini hızlandırmıştır. Buna ek olarak kendi yükümlülüklerine ek olarak mükelleflerine de bilgi verme görevini üstlenen serbest muhasebeci mali müşavirler gibi serbest meslek mensuplarının da elektronik tebligat sistemine uyumlanması mükelleflerin akılcı davranışlarında olumlu bir etkiye bulunmuştur (Bağdat, 2024:95).
- Mükelleflerin eğitimi ve bilgilendirilmesine yönelik programlar yoğunlaştırılmalı,
- Tebligat süreçlerindeki gecikmeler için idari denetim mekanizmaları güçlendirilmelidir.

SONUÇ VE GENEL DEĞERLENDİRME

Vergiye uyum davranışlarının anlaşılması bakımından akılcı birey bakış açısı, önemli bir teorik dayanak oluşturmaktadır. Maliyet-fayda analizi kapsamında hareket eden bireyler için tebligatın mevcudiyeti, usule uygunluğu ve zamanlaması vergiye uyum davranışlarını şekillendiren önemli unsurlar arasında yer almaktadır. Hukuki güvenliğin yüksek olduğu toplumlarda vergi uyumu yükselir. Çünkü birey devleti bir risk unsuru olarak değil, işbirliği yapılabilir bir aktör olarak görür. Bu çerçevede tebligat yalnızca bir idari işlem değil, aynı zamanda güven temelli mali yönetimin asli unsurlarından biri olarak ortaya çıkar. Rasyo-nel birey yaklaşımının temel unsurlarından biri karar vericinin doğru ve yeterli bilgiye sahip olmasıdır.

Tebligat, teknik bir idari işlem olmasının yanı sıra; akılcı bireyin bilgi akışını sağlayıp söz konusu bilgiye erişimini kolaylaştıran, hukuki güvenliği pekiştirip teminat altına alan ve vergi adaletinin gerçekleşmesine katkıda bulunan kritik bir araçtır. Posta ile tebligat sisteminden ziyade elektronik tebligat sisteminin kapsamının artırılması hem idare hem de mükellef açısından vergi uyum sürecini desteklemekte; aynı zamanda çağdaş mali yönetim yaklaşımının bir gereği olarak önem kazanmaktadır.

Araştırmamızın bulgularına göre, vergileme sürecinde etkinlik ve adaletin sağlanması, klasik bir hukuki prosedür olmaktan çıkıp, doğrudan bireylerin akılcı tercih mekanizmaları ile ilintili hale gelmektedir. Tebligat, bu süreçte sadece bir bildirim aracı değil, aynı zamanda mükelle-

lefin vergiye uyum davranışını şekillendiren, bilgi asimetrisini azaltan ve nihayetinde devlet ile birey arasındaki mali ilişkinin kalitesini belirleyen kilit bir unsurdur.

Davranışsal iktisadın da işaret ettiği gibi, bireyler sadece ceza ve maliyet hesaplarıyla değil; adalet, güven ve ahlaki normlar gibi duygusal ve sosyal faktörlerle de hareket etmektedir. Bu bağlamda, usulüne uygun, şeffaf ve zamanında yapılan bir tebligat, mükellefte hukuki güvenlik his-sini pekiştirerek gönüllü uyumu artırmakta; aksine, usulsüz veya geç tebligatlar ise hem idarenin tahsilat başarısını düşürmekte hem de mükellefin devlete olan güvenini zedelemektedir.

Elektronik tebligat sisteminin yaygınlaşması, hız ve maliyet avantajları ile bu sürece önemli bir katkı sağlamıştır. Ancak, dijital uçurum, teknik altyapı sorunları ve belirsiz hukuki düzenlemeler gibi pratik engellerin aşılması, sistemin potansiyelini tam anlamıyla gerçekleştirebilmesi için elzemdir. Özellikle MERNİS kaydı bulunmayan mükellefler, yurt dışında ikamet edenler ve belirli şirket türleri gibi özel gruplara yönelik esnek ve erişilebilir tebligat yöntemlerinin geliştirilmesi gerekmektedir.

Sonuç olarak, akılcı birey teorisi ışığında, ideal bir vergileme sisteminin inşası için tebligat mekanizmasının sadece hukuki bir zorunluluk olarak değil, aynı zamanda bir “güven ve iletişim kanalı” olarak tasarlanması gerektiği açıktır. Mükelleflerin akılcı karar alma süreçlerinin idarece dikkate alınması, bilgilendirme ve eğitim faaliyetlerinin kapsamının genişletilmesi ve teknolojik dönüşümün insan odaklı bir perspektifle yönetilmesi, vergi uyumu seviyesini yükseltmenin yanı sıra mali demokrasinin derinleşmesine de hizmet edecektir. Önerimiz, gelecekteki düzenlemelerin, mükellef - idare etkileşimini merkeze alan, dinamik ve hakkaniyetli bir vergi iletişim sistemi temelinde yapılandırılması yönündedir.

KAYNAKÇA

- Akcan, R.(2004). Faks ile Tebligat Yapılması Sorunu, *75. Yaş Günü İçin Prof. Dr. Baki Kuru Armağanı*, Ankara, s. 1-10.
- Akkan, M. (2009). Elektronik Ortamda Tebligat Yapılmasına İlişkin Gelişmeler, *Haluk Konuralp Anısına Armağan*, C. 1, Ankara, s. 31- 63.
- Allingham, M. G., & Sandmo, A. (1972). Income tax evasion: A theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1(3-4), 323–338.
- Alm, J. (2019). What Motivates Tax Compliance?. *Journal of Economic Surveys*, 33(2), 353–388.
- Arıkan, Z. & Tosuner M. (2021). *Vergi Usul Hukuku*. İzmir:Kanyılmaz Matbaası
- Arslan, M., Biniş, M. (2016). Türk Vergi Sisteminde Tebligat Ve Elektronik Tebligat. *Journal of Management and Economics Research*, 14(1), 300-317.
- Ay, Ş. (2021). Vergi Tahakkuk/Tahsil Oranları Üzerine Bir Değerlendirme. *Al Farabi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(2), 40-53.
- Bağdat, A. (2024). Yeşil Dönüşüm Kapsamında Muhasebede Dijital Arşivlemeye Geçiş: Meslek Mensupları Üzerinde Nitel Bir Araştırma. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 19(74), 82-103.
- Becker, G. S. (1976). *The Economic Approach To Human Behavior*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bilici, N. (2024). *Vergi Hukuku*. Ankara:Savaş Yayınevi
- Cevizli, İ. (2022a). The Individual In The Islamic İktisâd: An Analysis From The Behavioural Economics Pespective. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 523-535.
- Cevizli, İ. (2022b). Tasarruf Davranışının Beklenti Teorisi Çerçevesinden Analizi: Bir Deneyisel Çalışma. *Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 12(1), 205-228.
- Cevizli, İ. (2024). Analysis Of Non-Physical Money From The Endowment Effect Perspective. *Gaziantep University Journal Of Social Sciences*, 23(4), 1504-1516.
- Çelik, S. (2020). Vergi Usul Hukukunda Tebligat İşlemleri ve Hukuki Sonuçları. *Maliye Dergisi*, 178(2), 95–118.
- Çiçek, S. & H.G. Çiçek & E.A. Şahin-İpek (2019), “Vergiye Uyum Sürecinde Davranışsal Yaklaşım: Mükellef Davranışları ve Tipolojileri”, *Sosyoekonomi*, Vol. 27(39), 223-244.
- Feld, L. P., & Frey, B. S. (2007). Tax Compliance As The Result Of A Psychological Tax Contract: The Role Of Incentives and Responsive Regulation. *Law & Policy*, 29(1), 102–120.
- Gelir İdaresi Başkanlığı. (2025). *Elektronik Tebligat Sistemi Raporu*. Ankara: GİB Yayınları.
- Gerçek, A. (2005). Türk Vergi Hukukunda Vergi Sorumlusu, Sorumluluk Halleri Ve Türlerinin İncelenmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 54(3), 157-193.

- İnneci, A., Karadağ, N. C. (2015). Vergi Usul Kanunu'na Göre “Tebliğ” De Yapılan Hatalar Ve Yargının Konuya Bakışı. *Maliye Dergisi*, 169, 55-69.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Konca, N. K. (2014). Türk Hukukunda Tebligata İlişkin Güncel Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *TBB Dergisi*.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public Finance In Theory and Practice*. New York: Mcgraw-Hill.
- Nyborg, K. (2000), Homo Economicus And Homo Politicus: Interpretation and Aggregation Of Environmental Values, *Journal Of Economic Behavior & Organization*, Vol. 42, Oslo, Pp. 305–322.
- Özcan, O. (2017). Vergilendirme sürecinin İdari İşlem bağlamında İncelenmesi. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 1(75), 159-190.
- Özkaya, İ. (2019). Vergi Ve Dışsallık. *Sempozyum Koordinatörleri*, 48.
- Polat, İ. (2020). Mernis Adresinde Tebliğ Sorunu. *Vergi Raporu*, (245), 63-71.
- Resmî Gazete. (1961). 213 Sayılı Vergi Usul Kanunu. 10.01.1961 Tarih ve 10703 Sayılı (Erişim Tarihi: 04.10.2025).
- Resmî Gazete. (2020). 7226 Sayılı Kanun Geçici Madde-1 (Erişim Tarihi: 04.10.2025).
- Simon, H. A. (1997). *Administrative Behavior* (4th Ed.). New York: Free Press.
- Slemrod, J. (2019). Tax Compliance and Enforcement. *Journal Of Economic Literature*, 57(4), 904–954.
- Şenyüz, D., Yüce, A., & Gerçek, A. (2021). *Vergi Hukuku*. Bursa: Ekin Basım.
- Ülgen, A. O. (2020). Serbest Meslek Kazançlarında Gelir Vergisi ve Katma Değer Vergisi Açısından Vergiyi Doğuran Olayın Önemi. *İzmir Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(2), 52-56.
- Yılmaz, E., Çağlar T. (2013). *Tebliğat Hukuku*: Ankara 2013.

İNTERNET ADRESLERİ

- <https://karararama.yargitay.gov.tr/> (HGK., E. 2001/21-359, K. 2001/361, T. 11.4.2001, Erişim Tarihi 04.10.2025)
- <https://www.turmob.org.tr/arsiv/mbs/resmigazete/-brosur.pdf> (Erişim Tarihi: 04.10.2025)
- <https://karararama.yargitay.gov.tr/> (4. HD, E. 2020/1187, K. 2020/4264, Erişim Tarihi: 04.10.2025)
- <https://karararama.yargitay.gov.tr/> (4. HD, E 2021/378, K. 2021/887, Erişim Tarihi: 04.10.2025)
- <https://karararama.danistay.gov.tr/> (VDDK, 2016, E. 2016/1294; K. 2016/1272, Erişim Tarihi: 04.10.2025)
- <https://karararama.danistay.gov.tr/> (7. Daire, E 2021/3167, K. 2024/421, Erişim Tarihi: 04.10.2025)

//

Bölüm 4

OSMANLI DEVLETİ'NDE KLASİK DÖNEM VERGİ VE BENZERİ GELİRLER

Güngör ÖZCAN¹

¹ Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Maliye Bölümü, gungor.ozcan@cbu.edu.tr, ORCID: 0000-0001-5966-5582.

GİRİŞ

Devletler kamu hizmetleri için yapacakları kamu harcamalarının finansmanında karşılıksız özelliği sebebiyle vergilendirmeye ağırlık vermektedir. Osmanlı Devleti de İslam Hukuku'nun kaynağını oluşturduğu  er'i vergileri yıllarca uygulamış ve önemli gelirler elde etmiştir. Bunun yanında fethettiği yerlerdeki vergi ve benzeri gelirleri de mali teşkilat yapısında örf'i Vergiler olarak yerle tirmi tir.

İslam Hukukuna dayalı  er'i Vergiler kapsamında açar(   r), haraç, cizye bulunmaktadır. Örf'i vergiler kapsamında lazbastı vergisi, ispençe, bac, ağnam, avarız ve gümrük vergileri söz konusudur. Vergi benzeri gelirler kapsamında ise  ift Resmi, Adet-i De tbanı, Bennak Resmi, Gümrük Resmi, Müskirat Resmi, Pi ke  ve Salyane bulunmaktadır.

Çalışmada klasik dönem olarak ifade edilen Tanzimat Fermanına kadar olan dönemde vergi ve benzeri gelirlerin kavramsal sınıflaması yapılmıştır. Çalışma ile seçilmiş kamu gelirlerinin başta konusu ve amacı olmak üzere teorik çerçevesinin çizilmesi amaçlanmıştır.

1. KLASİK DÖNEM OSMANLI DEVLETİ VERĐİ SİSTEMİ

Osmanlı Devleti'nde vergi ve benzeri gelirler, imparatorluğun gücü amacıyla devletin ihtiyaçlarına uygun ya da olağanüstü durumlar için padişah tarafından konulan yükümlülüklerdir. Osmanlı Devleti'nde iktisadi sistemin temeli tarımsal üretime dayanmakta olup tarım sektörü temel vergi kaynağıdır (Yılmaz, 2019).

Osmanlı Devleti vergi sistemi, İslam Hukukunun etkisindedir. Bu kapsamda resmî hukuk düzeninin yansıması olarak  er'i vergi hukukunu esas almıştır. Bununla birlikte örf'i vergi hukukundan da yeni vergiler türetilmiştir. Bunun temel sebebi özellikle Avrupa fetihleridir. Avrupa'daki vergi uygulamaları İslam Hukuku'na aykırı olmadığı sürece kullanılmıştır.  er'i ve  rfi vergiler İslam mevzuatına uygun bir şekilde sistematik olarak kurumsalla mı tır. Ayrıca "Tek lif-i  akka" denilen, nitelik itibariyle  rf  hukuk kapsamında bulunan olağanüstü zamanlarda tahsil edilen ağır vergiler de vardır.  er'i hükümlerin temelinde Kur'an ve sünnet hükümleri Osmanlı Devlet varlığı süresince sabit olarak bulunmaktadır. Tek lif-i  rfiye ise kamu hizmetlerinin yapılması için reayadan devlete karşı yükümlülükleri kapsamında tahsil edilen vergilerdir. Osmanlı Devleti,  er'i hukukun çizdiği sınırlar içerisinde ve ona aykırı olmamak kaydıyla yeni hukuk meydana getirmiştir(Yurtseven, 2012).

Osmanlı Devleti fetih edilen her yeni ülkede derhal o dönemin kendi yapısı içinde ülkenin iktisadi, politik, sosyal ve kültürel analizini yaptır-

maktaydı. Ülkede bulunan vergi sistemi, ekonomik hayat koşullarında o zamana göre inceleniyor; bir gerileme görülmüşse sebepleri araştırılıyor-
du. Neticesinde ülkenin üretimini yükseltecek, sosyal refahı arttıracak iktisadi düzenlemeler ile eyalet ve sancağa uygun yeni bir vergi kanunna-
mesi yapılıyordu (Altundağ, 1947).

İslam Hukuku'nun asıl kaynakları arasında yer alan Şer'i vergiler; zekât, zekât-ı sevâim (hayvanlardan alınan vergi olup Osmanlı Devleti'nde ağnam vergisi olarak alınmıştır), öşür (zirâi ürün vergisi), rikâz (ma-
den ve define vergisi), zekât-ı âşir (gümrük vergisi), cizye (gayrimüslim tebaadan alınan baş vergisi), haraç (gayrimüslim tebaadan alınan arazi vergisi), yâve ve kaçgun resmi (lukata)'dır. Tekâlif-i örfiye, kamu harca-
malarının finansmanında ve olağanüstü harcamaların karşılanabilmesi için politik iktidarın koyduğu vergilerdir. Bu vergiler örfidir ve İslam Hukukunun meşruiyet sınırlarını aşmayacak biçimde ve reayanın ödeme gücünü zorlamayacak şekilde konması şartıyla caiz kabul edilmiştir. Örfî vergiler, tekâlif-i divaniye (avâriz-ı divaniye) ve rüsûm-u örfiye olarak iki ana başlık altında toplanmıştır (Yurtseven, 2012).

Osmanlı Devleti'nde klasik dönemde servetin kaynağı toprak olarak kabul edilmiştir. Bu sebeple vergi ana gelir kaynakları arazi ve araziye bağlı unsurlar kabul edilmiştir. İslami usullerin Müslümanlar arasında günlük hayatta da benimsenmiş olması sebebiyle mahsullerin zekatı kabul edilen öşür de bulunmaktadır. 19. yüzyıl ile birlikte sermaye ve teşebbüs gelirleri vergileme için ön plana çıkmıştır. Zekat, öşür, haraç ve cizyeden oluşan Şer'i vergilerin kaynağı Kur'an-ı Kerim, Sünnet ve icma-ı ümmet ile açık olduğundan vergi mükellefleri bu vergileri öderlerken, İslam dini görevlerini yerine getirdiklerini düşündüklerinden Osmanlı Devleti vergileri uyum ile kolay tahsil etmiştir (Mutlu, 2009).

2. ŞER'İ VERGİLER

Çalışmanın bu bölümünde İslam Hukukuna dayalı Şer'i Vergiler kapsamında aşar(öşür), haraç, cizye üzerinde durulacaktır.

2.1. Aşar

Osmanlı devletinde tarıma dayalı iktisadi bir yapı bulunmaktaydı. En önemli geliri tarımsal ürünlerden alınan aşar vergisiydi. Aşar, Arapça kökenli bir kelime olup 1/10 anlamına gelmektedir. Aşar vergisi zirai faaliyetten elde edilen zekât olarak da ifade edilmekteydi. Aşar, şer-i hukuk içerisinde yer almaktadır. Aşar vergisi Müslümanların topraklarını elde ettikleri zirai ürünün sabit bir oranı olarak ödedikleri aynı bir vergi olarak karşımıza çıkmaktadır. Aşar tarımsal ürün üzerinden elde edilen dolaysız bir vergi olduğu için çiftçilerin ürün almadığı dönemlerde vergi

alınmaması neticesinde mükellefin ödeme gücünün dikkate alındığını gösteren vergi adaletine yönelik bir vergi olarak karşımıza çıkmaktadır (Engin, 2024).

2.2. Haraç

Haraç; Müslümanlardan tahsil edilmeyen, arazi karşılığı gayrimüslimlerden tahsil edilen; padişahın haraç alma yetkisinin bulunduğu, yasal düzenlemenin olduğu, muafiyetin fakirler ve düşkünler olduğu ve tüccarların haraç ödemek mecburiyetinde oldukları vergidir (Zöhre, 2021).

2.3. Cizye

Osmanlı Devleti'nin mülkiyetindeki topraklarda hayatını geçiren Müslüman olmayan erkeklerin ödemeleri gereken bir baş vergisi niteliğindedir. Şer-i vergi niteliğindedir. 14-75 yaşları arasında mükellefiyet bulunmaktadır. Vergide muafiyet söz konusuydu. Muaf kişiler arasında köle dilenci işsiz ya da hasta olmak bulunuyordu. Verginin kaynağı İslam hukukudur ancak uygulama temeli Roma'ya kadar dayanır. Osmanlı devletinde cizyenin temel sebebi Müslüman olmayanlara sağlığının koruma ve güvenlik karşılığıdır. Her ne kadar vergi için baş vergisi dense de aslında ifade edilen bir ailedir. Evli ve yetişkin bir erkek, ailesi adına vergi ödemektedir. Bekâr gayrimüslim erkeklerden de cizye talep edilerek mükellefiyet genişletilmiştir (Gürhan, 2020).

3. ÖRF'İ VERGİLER

Çalışmanın bu bölümünde kamu düzenine dayalı Örf'i vergiler kapsamında lazbastı vergisi, ispençe, bac, ağnam, ve avarız üzerinde durulacaktır.

3.1. Avarız

Avarız vergisi Tanzimat Fermanı'nın ilamına kadar olağanüstü durumlarda padişahın emriyle halkın doğrudan devlete ödemekle mükellef olduğu ve temelinde ordunun gereksinimi olan malzemeleri gidermek amacıyla nakit para olarak ödenen vergidir. Bu vergi her ne kadar başlangıçta savaş maliyesi amacıyla alınsa da daha sonra olağan bir vergi olarak tahsil edilmeye başlanmıştır. Osmanlı Devleti bütçesinde 1700-1748 yılları arasında bu verginin %10-20 arası ağırlığının bulunduğunu ifade edebiliriz (Döşemetaş, 2019).

3.2. Ağnam Vergisi

Osmanlı Devleti'nde küçükbaş hayvanlar olan koyun ve keçi üzerinden sahiplerini vergi mükellefiyeti altına sokan vergi benzeri gelirdir. Bu kamu gelirinin klasik dönemde karşılığı 1 akçe 2 koyuna denk gelecek şekildedir. Fatih Sultan Mehmet Han zamanında 3 koyundan 1 akçe alınırken daha sonra 2 koyun 1 akçe karşılığı olmuştur. Bu resim, koyun keçi vergisi olarak da ifade edilmektedir. Vergi benzeri gelir olan resimde adalet açısından padişah ya da vezir mülkiyetindeki 1 koyundan 1 akçe alınmaktaydı. Resimde muafiyet söz konusuydu padişah kulları ve askeri sınıftaki kişilere 150 koyundan az sahiplik durumu varsa bu vergiden muaftır (Taşkın, 2013).

3.3. İspence

İspence örf'i bir vergidir. Macarların kapu vergisinin Osmanlı Devletinde uygulanış şeklidir. Çift resmi karşılığı baş vergisidir. Kulluk anlamına gelmekte olup gayrimüslim halktan alınan vergi ilk önceleri Rumele'de ortaya çıkmışken daha sonra her yerden alınmaya başlanmıştır. Batı ve Orta Anadolu Bölgesinde iki istisna dışında bu vergi yoktur. Bunlar; "askeri" olarak belirtilen ve madenci, köprücü, derbendci, tuzcu gibi birtakım mükellefiyetleri olan gayri müslim köylüler bu vergiden muaf tutulabilirlerdi. Kısmen muaf olanlar 6 ya da 12 akçe öderlerdi. İspence Mora Kanunnâmesi'ne göre Hristiyanlardan 25, Yahudilerden 125 akçe olarak toplanmıştır (İnalçık, t.y.).

3.4. Bac

Osmanlı Devleti'nce bac kelimesi kentlerde ticareti yapılan her türlü maldan, dokunmuş kumaşlardan ve kesilen hayvanlardan alınan vergidir. Damga vergisi (bâc-ı tamga) olarak da ifade edilen bu vergi karşılık alınması durumunda resim olarak da ifade edilmiştir. Kısaca Pazar vergisi olarak ifade edilmektedir (Türkiye Diyanet Vakfı).

3.5. Lazbastı Vergisi

Lazbastı vergisi, Tanzimat Fermanının ilanından önce Lazistan sancağından çalışmak için Canik şehrine tütün tarımı amacıyla gelen bekârlardan ayakbastı ve Lazbastı adıyla adam başı beşer kuruş tahsil edilen vergidir. Ayanlık zamanından kalma verginin talep edilmesi Tanzimat Fermanının getirdiği vergi adaleti ve eşitlik ilkesine aykırı olduğundan haksız görülerek kaldırılmıştır (Günaydın, 2021).

4. VERGİ BENZERİ GELİRLER

Osmanlı Devleti'nde vergi benzeri gelirler kapsamında Çift Resmi, Adet-i Deştbanî, Bennak Resmi Gümrük Resmi, Müskirat Resmi, Pişkeş ve Salyane bulunmaktadır.

4.1. Çift Resmi

Çift, tarım alanlarının ölçümünü yapmak amacıyla kullanılan bir terim olup iki öküz baz alınarak çiftlikle aynı anlama gelmektedir. Osmanlı kanunnamelerinde çiftçi ailesine yetecek genişlikte olan çift ya da çiftlik, toprağın verimliliğine göre 60-150 dönüm arasında değişen bir arazi bölümüdür. Bu toprağa sahip ve işleyen çiftçi, kanunnamelerde “çift resmi, çift hakkı, kulluk akçesi” olarak belirli oranda vergiyi ödemekle yükümlüdür (Emecen, 2025).

4.2. Adet-i Deştbanî

Osmanlı Devleti'nce arızî vergiler kapsamında; tapu, deştbanî, arus ve niyabet bulunmaktadır. Resm-i tapu toprak maliki değiştiği zaman tahsil edilmekteydi. Tarımsal faaliyetler haricinde miri topraklardan maktu şekilde tahsil edilen vergidir. Âdet-i deştbanî, başkasının malik olduğu toprağa hayvan sokması sonucu zarar veren kişiden tahsil edilen vergidir. Resm-i arûs vergisi, tımar sahibinin mülkiyetindeki toprakta reayadan örneğin düğün için tahsil edilen vergidir (Alaca, 2021).

4.3. Bennak Resmi

Bennak sözcük olarak Arapça kökenlidir ve anlamı ikametgâhı bulunmak, başka bir deyişle mukim olmak demektir. Bennak Resmî'nde en önemli kriter evlilik ve hane sahibi olmak önem taşır. Resm-i bennak vergisinin tahsil koşulu evlilik ve hane sahibi olmaktır. Evli erkek vergi mükellefidir. Bennakta, köylü yarım çiftten az toprağa sahiptir. Yarım çiftten daha az toprak tasarruf ediyorsa ekinli bennak, toprağı bulunmuyorsa caba bennak olarak ifade edilmekteydi. Caba bennaklar, tapu ile tasarruf edilmiş toprağı olmayan ve başkasının tapulu toprağında işçi olan çalışan evli reaya olarak kabul edilirdi. Bu kişiler tapusuz toprağı sipahiden alıp işleyebilirdi (Becermen, 2008).

4.4. Gümrük Resmi

Osmanlı Devleti'nde “Hazine-i Amire” hesabına tahsil edilen gümrük vergisi, yerel sanat, ticaret ve tarımsal ürünleri güvence altına almak için tahsil edilmiştir. Gümrük, ülkenin gümrük hattı içerisinde politik sınırlarından giren ya da çıkan yabancı bir ülkeye geçen yabancı menşeli

eşyadan devlet tarafından tahsil edilen vergilerdir. Osmanlı Devleti'ndeki gümrük vergileri dörde ayrılmaktadır (Becermen, 2008):

Amediye: Osmanlı Devleti'nde İstanbul, İzmir, Selanik, Kavala, Trabzon gibi yerlerden kara ya da deniz yolu ile nakledilen mallardan girişte alınan bir vergi benzeri gelirdir. Bu şehirlere mal getirecek olan mükelleflere önceden bir belge verilir ve tahsilat bu belgeye göre yapılır. Bu uygulama 1856 yılında "Mahrec Nizamnamesi" ile tamamen yürürlükten kaldırıldı.

Reftiye: Osmanlı Devleti'nin herhangi bir yerinden başka diğer bir yere nakledilen ya da sınırları dışına çıkarılan emtianın çıkışında tahsil edilen vergi benzeri gelirdir.

Mastariye: Yabancı bir ülkeden Osmanlı Devleti sınırları içerisindeki herhangi bir kente getirilip ticareti yapılan maldan alınan gümrük vergisidir.

Mürüriye: Osmanlı Devleti sınırları dışından Osmanlı Devleti sınırlarından transit geçme karşılığı ödenen gümrük resmidir.

4.5. Müskirat Resmi

Müskirat sözcüğü Osmanlı Devleti'nde sarhoşluğa dair her kelimeyi kapsamaktadır. Tanzimat Ferman'ından itibaren müskirat satışına ilişkin nizamnameler düzenlenmiştir. Kutsal sayılan mekânlara yakın yerlerde alkollü içeceklerin satışı yasaklanmıştır. Müskirat resmi alkolden alınan vergi benzeri gelirdir (Sarioğlu, 2022).

4.6. Pişkeş

Pişkeş hediye anlamında olup vergi ve benzeri gelir olarak kabul edilmektedir. Osmanlı Devleti'nde 16. yüzyıldan 19. yüzyıla kadarki süreçte yasa olarak düzenlenmiştir. Pişkeşler; nevrüz pişkeşi, bayram pişkeşi, düğün pişkeşi, ziyafet pişkeşi, ambar pişkeşi ve mevlit pişkeşi olarak çeşitlenmiştir. Hediye sunumu iyi niyet göstergesi olarak padişaha olan sadakatin sembolüdür (Ünyay Açıkgöz, 2019).

4.7. Salyane

Osmanlı Devleti'nde malîye teşkilâtında seçilmiş görevlilere yıllık yapılan ödemeler ve taşra teşkilâtında gelirleri yıllık olarak hazineye transfer edilen eyaletlerin ödediği vergi benzeri gelirlerdir. Salyane tahsilatında ilk örnekler Fâtih Kanunnamesinde yazan vezir sâlyânesiyle ilgili olup XV. yüzyılda bu miktar 240-350.000 akçe arasındadır.

S ly neli eyalet, tımar sistemi bulunmayan h kimiyet altındaki bölgelerde vergilerin doğrudan merkez için tahsil edildiği, yerel giderler için gerekli para ayrıldıktan sonra kalan bakiyenin merkez bütçesine transfer edildiği bir sistemdi. Bu eyaletlerdeki beylerbeyi, sancak beyi ve diğer görevlilerin maaşı, eyaletin hazinesinden kanunnamelerde ifade edildiği miktarda nakit şekilde s ly ne adı altında ödenir, kalan miktar irs liye olarak hazineye aktarılırdı. Eyaletler kapsamında; Cezayir, Tunus, Trablusgarp, Mısır, Yemen, Habe , Basra, Lahs  ile bazı sancakları hariç Bağdat, Cez yir-i Bahr-i Sefid ve Halep bulunmaktaydı (Bostan, t.y.).

Osmanlı Maliye teşkilatında, Tanzimat dönemiyle birlikte merkeziyetçilikten uzaklaşma ile örf'i vergilerin kaldırılması, vergilerin sınıflandırılması, aynı m kelleviyetler ve muafiyetlerde farklılıklar yapılması, yeni vergiyi doğuran olaylar tespiti ve yeni tahsil usulleri geliştirilmesi neticesinde iltizam yönteminin kaldırılması yeni bir mali reform meydana getirmiştir. Mali reform ile hazine birliği ilkesi uygulanmaya çalışılmıştır (Mutlu, 2009).

SONUÇ

Osmanlı Devleti'nde iktisadi sistemin temeli tarımsal üretime dayanmaktadır. Tarımsal  retim en önemli gelir kalemi olarak kabul edilmiştir. Osmanlı Devleti vergi sistemi, İslam Hukukunun etkisindedir. Bu kapsamda resmî hukuk düzeninin yansıması olarak  er'i vergi hukukunu esas almıştır. Vergi m kellevileri İslam dini görevlerini yerine getirdiklerini d   nd klerinden Osmanlı Devleti vergileri uyum ile kolay tahsil etmiştir. Bununla birlikte örf'i vergi hukukundan da yeni vergiler türetilmiştir. Bunun temel sebebi özellikle Avrupa fetihleridir. İslam Hukukuna dayalı  er'i Vergiler kapsamında açar (   r), haraç, cizye bulunmaktayken A ar vergisi zirai faaliyetten elde edilen zekâ olarak da ifade edilmekteydi. Çiftçilerin  r n almadığı dönemlerde vergi alınmaması neticesinde m kellevinin ödeme gücünün dikkate alındığını gösteren vergi adaletine yönelik bir vergi olarak karşımıza çıkmaktadır. Haraç; Müslümanlardan tahsil edilmeyen, arazi karşılığı gayrimüslimlerden tahsil edilen bir vergiydi. Osmanlı Devleti'nin mülkiyetindeki topraklarda hayatını geçiren Müslüman olmayan erkeklerin ödemeleri gereken bir ba  vergisi niteliğindeydi. Örf'i vergiler kapsamında ise lazbastı vergisi, ispençe, bac, ağnam ile avarız bulunmaktaydı. Avarız vergisi; savaş maliyesi amacıyla alınsa da daha sonra olağan bir vergi olarak tahsil edilmeye ba lanmı tır. Ağnam Vergisi ise Osmanlı Devleti'nde k   kba  hayvanlar olan koyun ve keçi üzerinden sahiplerini vergi m kelleviyeti altına sokan vergi benzeri gelirdir. İspence  rf'i bir vergidir. Macarların kapu vergisinin Osmanlı Devleti'nde uygulanış şeklidir. Çift resmi karşılığı ba  vergisidir. Osmanlı Devleti'nce bac kelimesi kentlerde ticareti yapılan her

türlü maldan, dokunmuş kumaşlardan ve kesilen hayvanlardan alınan vergidir. Vergi benzeri gelirler kapsamında Çift Resmi, Adet-i Deştbanî, Bennak Resmi Gümrük Resmi, Müskirat Resmi, Pişkeş ve Salyane bulunmakta olup iktisadi durumlara yönelik tahsilatı yapılmıştır.

Kaynakça

- Alaca, H. (2021). 1579 Tarihli Mufasssal Tahrir Defterine Göre Sigetvar Nahiyesi'nde Sosyal ve İktisadi Hayat. *Türkiyat Mecmuası*, 31(1), 33-45.
- Altundağ, Ş. (1947). Osmanlı İmparatorluğunun Vergi Sistemi Hakkında Kısa Bir Araştırma. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Dergisi*, 5(2), 187-197.
- Becermen, C. (2008). *Klasik Dönem Osmanlı Vergi Sistemi ve Vergi Türleri*. Ankara: Epamat Basım.
- Bostan, İ. (t.y.). *Salyane*. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. <https://islamansiklopedisi.org.tr/salyane>, erişim:10/12/2025.
- Döşemetaş, Ö. (2019). Osmanlı Devleti'nde Avarız Vergisi: XVIII. Yüzyılın İkinci Çeyreğinde Kastamonu Örneği. *Akademik Matbuat*, 3(2), 25-48.
- Emecen, F. (2025). *Çift Resmi*. Ankara: Türk Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi.
- Engin, R. (2024). Erken Cumhuriyet Döneminde Tarım Politikalarını Desteklemeye Yönelik Bir Vergi Reformu: Aşar Vergisinin Kaldırılması. *Maliye Çalışmaları Dergisi* (72), 21-34.
- Günaydın, E. (2021). Kitap Değerlendirme. *Karadeniz İncelemeleri Dergisi*(31), 351-356.
- Gürhan, V. (2020). 17. Yüzyılın Sonunda Cizye Defterlerine Göre Diyarbakir (Amid) Şehrinde Gayrimüslimler (1691-1695). *e-Şarkiyat İlmi Araştırmalar Dergisi*, 12(1), 159-193.
- İnalcık, H. (t.y.). *İspence*. Ankara: Türkiye Diyanet Vakfı İslam Ansiklopedisi. <https://islamansiklopedisi.org.tr/ispence>, erişim:10/12/2025.
- Mutlu, A. (2009). *Tanzimattan Günümüze Türkiye'de Vergileme Anlayışının Gelişimi*. Ankara: Ümit Ofset.
- Sarioğlu, T. (2022). Müskirat Nizamnameleri'ne Göre Meyhanelerin Kapatılması ve II. Meşrutiyet Döneminde Edirne Uygulamaları. *ABAD*, 5(9), 149-178.
- Taşkın, Ü. (2013). Rise In Ağnam (Sheep) Tax In The Recent Years Of Ottoman State. *International Periodical For the Languages, Literature and History of Turkish or Turkic*, 8(5), 789-796.
- Türkiye Diyanet Vakfı. (t.y.). *İslam Ekonomisi*. <https://islamansiklopedisi.org.tr/bac>, erişim:27/11/2025.
- Ünyay Açıkgöz, F. (2019). 154 Numaralı Pîşkeş Defterine Göre Padişah ve Şehzadelere Takdim Edilen İlmî Kitaplar (1675). *Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 9, 155-168.
- Yılmaz, Y. (2019). Osmanlı Devleti'nde Vergi Sistemi ve Vergi Denetimi. *Vergi Raporu*(232), 11-22.
- Yurtseven, Y. (2012). *Klasik Dönem Osmanlı Devleti'nde Vergi Adaleti*. İstanbul: Türk Hukuk Tarihi Kongresi Bildirileri.
- Zöhre, A. (2021). Osmanlı Devleti'ndeki Haraç Vergisinin Klasik Türk Şiirine Yansımaları. *Gaziantep University Journal of Social Sciences*, 20(4), 2127-2143.

Bölüm 5

**2025 ALMAN BORÇ FRENİ REFORMU:
MALİ ORTODOKSİ'DEN - MALİ GEVŞEME'YE
ORDO LİBERALİZM'DEN - ASKERİ
KEYNESÇİLİĞE**

Birol KOVANCILAR ¹

¹ Prof. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Maliye Bölümü, ORCID:0000-0001-9650-6177.

GİRİŞ

Mali ortodoksi (fiscal orthodoxy), borç takıntısı, kemer sıkma (austerity) politikalarının erdemi ve tutumluluk hem birey hem devlet düzeyinde Almanya ile birlikte anılan mali kültür unsurlarıdır. Anayasal statüye sahip mali kurallar, borç freninin yürürlüğe girmesinden çok önce Federal Almanya Cumhuriyeti’nde maliye politikasını kısıtlayan bir olgu olmuştur. Dolayısıyla Almanya’da mali kural geleneği uzun bir tarihi geçmişe sahiptir. 2009 yılında finansal krizin de etkisiyle Şansölye Merkel döneminde borç artışlarının önlenmesine yönelik sıkı bir anayasal mali kural olarak benimsenen “borç freni” (Schuldenbremse) olağanüstü durumlar olmadığı sürece, Alman hükümetinin ek borç almasını yasaklamakta ve Almanya’nın yapısal açığını yıllık GSYİH’nın en fazla %0,35’i ile sınırlamaktadır. “Kara Sıfır” (Schwarze Null) ise 2009’dan beri Alman Anayasası’nda yer alan dengeli bütçelerin gerekliliğine bir göndermedir: Bu iki terim birlikte, 2008 mali krizinden bu yana Alman maliye politikasının temelini oluşturmuştur. Değişen uluslararası güvenlik zemininin askeri harcama artışlarını zorunlu hale getirmesi, çökmekte olan altyapının onarılma ihtiyacı, yeşil ekonomiye geçiş yapmak ve büyümeyi yeniden canlandırmak için acilen dönüştürücü kamu yatırımlarına ihtiyaç duyulması, yanlış bir mali tabu olarak eleştirilen mali ortodoksinin terkedilmesi ve bunun temsilcisi borç freninin reforme edilmesini gündeme getirmiştir. Mart 2025’te birkaç ay sonra Alman Şansölyesi olan *Friedrich Merz* liderliğinde, borç freninde çığır açan bir reform yapılmış ve borçlanmanın ve mali gevşemenin önünü açan devasa bir mali dönüşüm ile Alman ekonomisi ve maliye politikası yeniden şekillendirilmiştir.

1. ŞANSÖLYE ANGELA MERKEL’İN BORÇ FREİNİ

26 Eylül 2021’deki Alman federal seçimleri, ilk kadın Şansölye *Angela Merkel’in* dördüncü döneminin sonunu işaret etmiştir. *Zestos vd.* (2022)’nin aktardığı gibi, Alman devlet tarihinde Merkel’den daha uzun süre görev yapan yalnızca iki şansölye vardır: *Otto Von Bismarck* ve *Helmut Kohl*. Uzun süre görev yapan bu iki şansölye de önemli atılımlar gerçekleştirmiştir. Bismarck, 1871’de çok sayıda Alman devletini birleştirerek modern Alman devletinin temelini oluşturmuş, *Kohl* ise Berlin Duvarı’nın yıkılmasının ardından bölünmüş Almanya’nın birleşmesine ve Alman markının euro ile değiştirilmesine katkıda bulunmuş, birleşik bir Almanya’nın Avrupa yolunu garantilemiştir (*Zestos vd.*, 2022).

Şansölye *Angela Merkel*, 2005 ile 2017 yılları arasında üst üste dört seçim zaferi kazanmış, Avrupa Birliği’nin en kalabalık ülkesinin şansölyesi olarak 16 yıl boyunca AB’nin en büyük ekonomisini yönetmiş ve önemli başarılarla imza atmış bir siyasetçidir. Merkel döneminin bütçe ve maliye

politikası sicili değerlendirildiğinde en büyük başarı, ekonominin İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana yaşanan en derin iki ekonomik kriz olan küresel mali kriz ve koronavirüs pandemisini atlatmak zorunda kalmasına rağmen, Almanya'nın kamu maliyesinin istikrarının bu dönemde diğer ülkelere kıyasla daha az zarar görmüş olmasıdır (Fuest,2021).

Merkel'in şansölye olduğu 2005 yılındaki Almanya ekonomik verileri ile son rakamlar karşılaştırıldığında, çarpıcı bir iyileşme gözlenmektedir. 2005 yılında Almanya, kronik olarak zayıf bir büyümeyle sıkıntı çekiyordu, ekonomi durgundu ve 2001'den 2020 başına bu yana yıllık ortalama sadece %0,5 büyüme kaydedilmişti. Kamu sektörü açığı, ülkenin ekonomik çıktısının %3,3'üne eşitti ve Almanya yıllardır Avrupa kamu borçlanma limitlerini ihlal ediyordu. Borç seviyesi %67'deydi ve yükselişinin sonu görünmüyordu. İşsizlik oranı %11'e tırmanmıştı; gelir eşitsizliği artıyordu. İspanya ve Birleşik Krallık gibi ülkelerde ekonomi patlama yaşarken, Almanya felç halinde görünüyordu: Avrupa'nın hasta adamı Almanya idi (Fuest,2020).

Merkel dönemi ile birlikte, Finansal kriz sırasındaki gerilemeye rağmen, ekonomik büyüme 2005'ten sonra ortalama %1,6 olmuştur ve bu önceki beş yıldaki oranın yaklaşık üç katıdır. Altı milyondan fazla yeni iş yaratılmış, işsizlik %3,4'e düşmüş, devlet gelirleri harcamaları aşmış, kamu borç oranı ise Maastricht Anlaşması'nda belirlenen %60 eşliğinin altına düşmüştür. Vergi diliminin genişlemesi artan bir vergi/GSYİH oranına yol açsa da, kamu harcamalarında hiçbir kesinti yapılmamış, faiz oranlarının düşmesi ve işsizlik maaşlarının azalması bütçe açığının ortadan kalkması için yeterli olmuştur (Fuest,2020).

Merkel'in başlangıçtaki başarısı, sık sık kendisinden önceki *Şansölye Gerhard Schröder* liderliğindeki kırmızı-yeşil koalisyon hükümetinin *Gündem 2010(Agenda 2010)* reformlarını uyguladığı yönünde eleştiri almıştır. Çoğu kez Merkel, kendinden önceki hükümetin ektiğini biçmekle suçlanmıştır. Bununla birlikte, Merkel hükümeti başka reformları da harekete geçirmiştir. Örneğin; 2007'de işsizlik sigortası primlerini %6,5'ten %4,2'ye düşürmüş, bu hamleyi, KDV'nin %16'dan %19'a çıkarılmasıyla finanse ettirmiştir. Şirket vergilendirmesi 2008'de yeniden düzenlenmiş ve dağıtılmamış kazançlar üzerindeki vergi oranı %38'den %30'a düşürülmüştür. Vergi tabanının telafi etmek için genişletildiği kabul edilmekle birlikte, genel olarak şirketler üzerindeki vergi yükü azaltılmıştır (Fuest,2020).

Borç freni, 2009 küresel mali krizi sırasında Hristiyan Demokrat Parti'den (CDU) *Şansölye Angela Merkel* ve Sosyal Demokrat Parti'den (SPD) *Maliye Bakanı Peer Steinbrück* döneminde ortaya atılmış, Steinbrück, o

dönemde eyalet başbakanlarına yaptığı bir konuşmada, “*tarihi öneme sahip bir karardan, özellikle kuşaklar arası adalet konusunda devletin harekete geçmesi ve mali kapasitesini güvence altına alması gereken bir karardan,*” söz etmiştir. Krizin zirvesinde, 2009 yazında, federal ve eyalet hükümetleri için “borç freni” Almanya anayasasına dahil edilmiştir. Borç freninin getirilmesi tartışma konusu olmuştur. O zamanlar muhalefette olan Yeşiller ve Sosyalist Sol Parti, uygulamanın devletin hareket alanını savunarak, uygulamaya kesinlikle karşı çıkmışlardır. Borç freninin savunucuları cevaben, borç dağı büyüdükçe devletin faize giderek daha fazla para harcamak zorunda kalacağını, bunun da daha kısıtlayıcı hale geleceğini ve nesiller boyu insanlara yük olacağı görüşünü savunmuşlardır (Kinkarts,2025).

Aktan (2024)’ın belirttiği gibi;

“Almanya 2009 yılında “schuldenbremse” (borç freni) adı verilen bu anayasal mali kuralın yeni olmadığı ve 1949 yılında yürürlüğe giren Federal Alman Anayasası’nın (Temel Kanun) 109 ve 115. maddelerinde yer aldığı altını önemle çizmekte yarar vardır. Bu kural daha sonra 12 Mayıs 1969 tarihinde yürürlüğe konulan mali reform yasası ile değişikliğe uğramış; söz konusu anayasal mali kural yerine “altın kural” (hükümetin sadece cari harcamalar dışında kalan yatırım harcamalarının finansmanı için borçlanmaya gidebileceğini öngören ilke) adı verilen bir uygulama yürürlüğe konulmuştur.”

Eleştirmenler, borç freninin getirilmesini maliye politikasına çok az manevra alanı bıraktığı için bir hata olarak görmelerine karşın, 2009’da Almanya’nın orta vadeli bütçe konsolidasyonuna bağlı kalmak için zorlayıcı nedenleri de vardır. Krizin ardından hızla artan kamu borcu ve demografik değişimin öngörülebilir baskısı göz önüne alındığında, Almanya’nın sağlam kamu maliyesine bağlı olduğuna dair güvenilir bir sinyal vermek önemli görülmüştür. Bu, Alman hükümeti için finansman koşullarının iyileşmesini sağlamıştır (Fuest,2020).

Merkel döneminde, Almanya’nın kamu maliyesinin istikrarının en görünür göstergesi, kamu borcunun gayri safi yurtiçi hasılaya oranıdır. Angela Merkel’in şansölye olduğu 2005 yılında %67 olan oran, 2010’daki küresel mali kriz sırasında %82’ye yükselmiş, ancak 2019’da %60’a düşmüştür. Diğer Avrupa ülkelerinin mali yapısına bakıldığında, Fransa’nın kamu borç oranı 2005’te %67 iken, küresel mali krizin ardından 2010’da %85’e yükselmiş, ancak Almanya’nın aksine, daha sonra yükselmeye devam ederek 2019’da %98’e ulaşmıştır. İtalya’da, 2005’te kamu borcunun ekonomik çıktının %107’si iken, mali kriz ve avro krizlerinin birleşimi ülkeyi ekonomik olarak daha da geriye atmış ve 2019’da borç

oranı %135'e çıkmıştır. Almanya her ne kadar kendi içinde mali durum açısından başarılı olsa da ortak ülkelerin yüksek borçluluğunun Almanya için de sonuçları olmuştur. Koronavirüs krizi patlak verdiğinde, finans piyasaları avro krizi sırasında İtalya ve diğer ülkeleri ulusal iflasın eşiğine getiren güven kaybını tekrarlamaya yakındır. Bunu önlemek için, Almanya'nın net ödeyici olduğu kapsamlı bir mali transfer programı olan NextGenerationEU kurtarma fonu başlatılmıştır. Avro krizinin sorunlarının geri dönmesini önlemenin Almanya'nın çıkarına olduğu kabul edilmiştir. Eleştirmenler ise, Almanya'nın mali disiplininin, ülkenin mali durumlarını kontrol altında tutmada daha az başarılı olan ülkelere transferler yapmak zorunda kalmasına yol açtığından şikayet etmişlerdir (Fuest,2020).

Angela Merkel'in kemer sıkma politikasının simgesi, tutumlu Şvabyalı ev hanımları olmuştur. Bu tutumlu ev idaresi ve dengeli bütçeleme, yoksulluk geçmişine sahip ve dünyevi eğlencelerden dini olarak uzak duran bir bölgeden kaynaklanmaktadır. Kriz ve sonrasında Merkel, güneybatı Almanya'nın Şvabya bölgesinden para biriktiren "Şvabyalı ev kadını" fikrini ideal bir mali sorumluluk modeli olarak nitelendirmişti. Merkel, 2008'de, "*Bize bir bilgelik söylerdi: Uzun vadede imkânlarınızın ötesinde yaşamazsınız*" demiştir (Schultheis,2023).

Schuldenbremse , 2009 yılında küresel mali kriz ve ortaya çıkan avro bölgesi borç krizi ortamında uygulamaya konulmuştur. Avrupa genelinde artan kamu borcu seviyeleri ve piyasaların mali sürdürülebilirliğe olan güveninin azalmasından endişe duyan Alman politikacılar, mali disiplini devletin anayasal çerçevesine yerleştirmeye çalışmışlar ve sonuç, yapısal açıklara katı sınırlamalar getiren Temel Yasa'nın 109. ve 115. maddelerinde yapılan reform olmuştur. Federal düzeyde GSYİH'nın %0,35'ini geçmeyecek ve eyalet düzeyinde borçlanma neredeyse tamamen yasaklanacaktır. Takdiri mali genişlemeyi sınırlamak ve bütçe kararlarını seçim baskılarından korumak için tasarlanan bu fren, bütçe konusunda ihtiyatlılığa yönelik köklü bir kültürel tercihi kurumsallaştırmıştır. Uygulamada, kural hem bağlayıcı hem de sembolik olmuştur. Kaçış hükümleri, acil durumlarda geçici askıya almaya olanak tanırken (örneğin COVID-19 pandemisi sırasında kullanılan bir hüküm), borç frenine yönelik siyasi kararlılık güçlü kalmıştır (Lubik,2025).

2. WOLFGANG SCHÄUBLE'NİN KARA SIFIR'I

Borç Freni ile birlikte, Almanya'da "*Schwarze Null*" veya "*Kara Sıfır*" olarak bilinen, yeni borçlanma yapılmayan dengeli bir federal bütçe, Alman maliye politikasının değişmez bir parçası olmuştur. Alman ulusal bütçesini finanse etmek için kırk yıl süren kronik borçlanmanın ardın-

dan, bu değişiklik borç devletinden vazgeçilmesi anlamına gelmiş ve sağlam bir politikanın sembolü haline gelmiştir (Reiermann,2019).

Wolfgang Schäuble, Merkel kabinesinde Ekim 2009’da maliye bakanı olmuş, bu görevde neredeyse sekiz yıl kalmış ve bu sıfatla Merkel’den sonra “Almanya’nın en güçlü ikinci kişisi” olarak bilinmektedir. *Schäuble*, “sıkı mali politikaların en önde gelen savunucusu”, “mali disiplinin kişileştirilmiş hali”(The personification of fiscal discipline) (Landon&Ewing,2015), “Avrupa’nın kemer sıkma politikasının önde gelen ayetullahı- katı maliye bakanı” (Charlemagne,2015) olarak nitelendirilmektedir.

Federal Maliye Bakanı Wolfgang Schäuble (CDU- Almanya Hristiyan Demokrat Birliği), 2014 yılında 45 yıl aradan sonra 1969’dan sonra ilk kez dengeli bir bütçe sunmayı başarmış ve “Kara Sıfır” (*schwarze Null*) terimi, *Schäuble*’nin başarısını vurgulamak için ortaya atılarak CDU seçim kampanyalarında siyasi bir slogan haline gelmiştir (Kinkartz,2025).

Kara Sıfır, *Wolfgang Schäuble*’in Maliye Bakanı olarak görev yaptığı dönemde (2009-17) bütçe açığını sıfırlama konusundaki ısrar ve kararlılığına vurgu yapmak için türetilmiş bir terimdir. *Kara Sıfır* esasen katı bir “denk bütçe” uygulanmasını ve sıfır bütçe açığı öngörmektedir. *Kara Sıfır* daha geniş anlamda makul ve sürdürülebilir bir bütçe dengesinin sağlanması anlamında da kullanılmaktadır (Aktan,2024).

Kemer sıkma politikası doğrultusunda *Schäuble* , Alman eyaletlerinin 2015’teki mülteci akınıyla başa çıkmak için ekstra milyarlarca dolar taleplerine, eyaletlerin federal hükümetten daha büyük bir vergi geliri elde ettiği gerekçesiyle direnmiştir. Bununla birlikte, *Schäuble*, yeni gelenlerin entegrasyonu ve sıkça bahsedilen “mülteci krizinin nedenleri” ile mücadele zorluklarını karşılamak için 19 milyar avroluk federal fon ayırmış, güvenlik ve savunma bütçeleri, eğitim ve konut bütçelerinin yanı sıra artırılmıştır. Ek harcamalara rağmen, özellikle de hükümetin vergi gelirlerinin sürekli artması sayesinde bütçe dengesinden ödün verilmemiştir. Bu mali sıkılık birçok eleştiriyse de karşı karşıya kalmıştır. En büyük muhalefet partisinin lideri, Sol Parti’den *Bernd Riexinger*, “Çocuklarımız ve torunlarımız sağlam okulları, uygun fiyatlı daireleri ve iyi bir kamu altyapısını özleyecek» diyerek “Kara Sıfır’a bu kadar aşık olmamalısınız” tavsiyesinde bulunmuştur. Alman Ticaret ve Sanayi Odaları Birliği (DIHK) Başkanı *Eric Schweitzer* “Almanya’daki şirketler rekabetçi kalırsa büyüme ve vergi gelirleri olumlu yönde gelişir” derken, hükümetin altyapıya daha fazla harcama yapmayı düşünmesi gerektiğini söylemiştir. Hatta *Schäuble*’nin koalisyon ortaklarından Sosyal Demokrat Parti’den (SPD) de benzer sesler yükselmiş, Genel Sekreter *Katarina Barley*, son bütçe detayları ortaya çıktıkça “*Wolfgang Schäuble*’nin fikirsiz cimriliğini”

sert bir dille eleştirmiştir. *Schäuble*, tüm bu eleştirilere “*Bu maliye politikası halk için işe yarıyor, sağlam ve güvenilir bütçe politikası, zor koşullara rağmen ekonomik kalkınmaya katkıda bulunuyor*” şeklinde cevap vermiştir (Knight,2016).

Wolfgang Schäuble’nin sekiz yıllık hizmeti sonunda Almanya Maliye Bakanı olarak son gününün şerefine, 24 Ekim 2017’de Berlin’de Maliye Bakanlığı’ndaki 300’den fazla çalışanı siyah giyerek, *Schäuble*’nin Almanya bütçesini dengeleme konusundaki fanatik misyonunu ifade eden ünlü “*Kara Sıfır*” (*Schwarze Null*) sloganını kutlamak için bir daire oluşturarak bu anın fotoğrafını veda töreninde kendisine takdim etmiş ve sosyal medyada paylaşmıştır. *Schäuble*, Maliye Bakanlığı çalışanlarına, “Benim için bir onurdu,” diyerek görevinden ayrılmıştır. Dolayısıyla, Almanya’nın yakın tarihinde dönemin Maliye Bakanı *Wolfgang Schäuble*, Almanyanın dengeli bütçeye olan takıntısının en görünür simgesi haline gelen “*Kara Sıfır*’ın babası- yüzü” ve “*Almanya’nın kemer sıkma politikasıyla aşkının sembol ismi*” olmuştur (Schumacher,2023).

Mali ortodoksi ve tasarruf yanlısı *Schäuble*, bütçeyi istikrarlı bir şekilde dengeleyen ilk maliye bakanı olmuş ve göreve başladığından daha hafif bir borç yüküyle görevinden ayrılmıştır. Almanya’daki onay oranları, Şansölye *Angela Merkel*’inkiyle çoğu zaman yarışmaktadır, hatta onu geçmiştir. Ancak dengeli bir bütçe sağlama konusundaki ısrarı yurtdışında da eleştirilmiş ve birçok kişi, Almanya’nın böylesine büyük bir dış ticaret fazlasına ihtiyacı olmadığını ve düşük faiz oranlarından yararlanarak daha fazla borçlanması ve altyapı, eğitim ve konut harcamalarını artırması gerektiğini savunulmuştur (Petzinger,2022).

Almanya’daki mali muhafazakârlık Maliye Bakanı *Wolfgang Schäuble* (CDU) dönemi sonrasında hükümetin katı bir şekilde dengelenmiş bütçesini işaret eden “*schwarze Null*” (“*Kara Sıfır*”) ve borç freni hassasiyeti liberal Hür Demokrat Parti’nin (FDP) ile de devam etmiştir. FDP (Hür Demokrat Parti)’li ordoliberal *Lars Feld*’in, Maliye Bakanı *Christian Lindner* döneminde (2021-2024) Maliye Bakanlığı’nın baş danışmanı olarak atanması da bu duruma katkıda bulunmuştur. Feld, kamu borcunu kesin bir şekilde reddeden Alman ekonomisinin bir kolu olan ordoliberalizmin önde gelen savunucularından biridir. Almanya’nın Borçla Mücadelesine Liderlik Eden Ekonomist olarak bilinen *Lars Feld*, 2011’den 2021’e kadar Alman Ekonomi Uzmanları Konseyi üyesi olarak görev yapmış ve 2020’de kurumun başkanı olmuştur (Decker,2025).

Borç freni, anayasada yer alan mali kural olmasına karşın siyah sıfır hükümetin bütçe dengesini sağlamak için belirlediği politik bir hedeftir (Dayar,2022). Dolayısıyla, *Kara Sıfır* (dengeli bütçe) fikri, *borç freninden*

temelde farklıdır. Borç freni anayasal bir statüye sahipken, Kara Sıfır, koalisyon anlaşmasında (CDU, CSU ve SPD, 2018) pekiştirilen, federal bütçeye yönelik kendi kendine dayatılan bir siyasi taahhüttür. Kara Sıfır, döngüsel koşulları hesaba katmadan dengeli bir bütçeye bağlılık anlamına gelir. Bu, hem yükseliş hem de düşüş dönemlerinde pro-döngüsel bir etki riski yaratır. Kara Sıfır'a yönelik temel eleştiri, borç frenine yönelik eleştiriyle karıştırılmamalıdır, çünkü borç freni ekonomik koşulları açıkça hesaba katar. Ancak Kara Sıfır, kapasite aşırı kullanım dönemlerinde aşırı büyük harcama projelerini veya vergi kesintilerini sınırlayabilir (German Council of Economic Experts,2020).

Alman borç oranında 2010-2019 yılları arasında %22 puanlık düşüş, Federal Maliye Bakanı Wolfgang Schäuble tarafından savunulan “Kara Sıfır” politikası kapsamında başlatılan önemli bütçe fazlalarının sonucu. Ancak, *Fuest(2021)*’e göre Alman maliye politikasının bunu başarmak için aşırı bir çaba göstermesine gerek kalmamıştır. Zaman zaman halkın “sıkı maliye”yi kabul etmesinin beklendiği veya kamu yatırımlarının ihmal edildiği iddia edilmektedir. Aslında, en azından harcamalar söz konusu olduğunda, sıkı maliyeden söz edilemez. Faiz ve yatırım hariç kamu harcamaları 2019’da GSYİH’nın %41,6’sıydı; bu, 2005’teki %42 ile hemen hemen aynıdır (Fuest,2021).

2005 yılında, 2019’a kıyasla desteklenmesi gereken işsiz sayısının yaklaşık iki katı olduğu unutulmamalıdır. Dolayısıyla, hükümetin nihai tüketim harcamalarında düşüş şeklinde bir kemer sıkma politikası söz konusu değildir. Yatırımlarda da herhangi bir kesinti yapılmamış; aksine, kamu yatırımlarının GSYİH içindeki payı, 2005’teki yaklaşık %2 seviyesinden 2019’da %2,5’e çıkarak dörtte bir oranında artmıştır (Fuest,2021).

Sonuç itibarıyla, *Kara Sıfır* iki faktör sayesinde mümkün olmuştur: Birincisi, faiz oranlarındaki düşüştür. 2005 yılında kamu faiz harcamaları GSYİH’nın hâlâ %2,8’i iken, 2019’da bu oran yalnızca %0,8’dir. İkinci faktör ise artan vergi yüküdür: Vergi oranı 2005’teki %38,8’den 2019’da %41’e yükselmiştir. Dolayısıyla, Kara Sıfır Angela Merkel’in kucağına düşse bile, bu politikanın Almanya’ya finansal bir hareket alanı sağladığı kabul edilmelidir. Koronavirüs krizinde Almanya, ülkenin finansal sağlamlığına olan güvenin zedeleneyeceği endişesi olmadan ekonomiye muazzam bir destek sağlayabilmiştir (Fuest,2021).

3. ALMAN BORÇ FRENİNİN ANALİZİ:

3.1. Alman Borç Freni Nedir?

Almanya'nın dengeli bütçe değişikliği (German balanced budget amendment), borç freni (Almanca: Schuldenbremse) olarak da bilinir ve 2009 yılında Birinci Merkel kabinesi tarafından yürürlüğe konan anayasal mali kuraldır. Almanya Anayasası'nın 109. maddesinin 3. fıkrası ve 115. maddesinde yer alan yasa, federal düzeyde yapısal bütçe açıklarını ve devlet borçlanmasının ihracını sınırlamak için tasarlanmıştır. Kural, yıllık yapısal açıkları GSYİH'nin %0,35'i ile sınırlandırmaktadır. *Temel Kanun'un (Alman Anayasası- Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland) 109. maddesinin 3. fıkrasında*, "Federasyon ve eyalet bütçeleri, prensip olarak, kredilerden elde edilen gelirler hariç olmak üzere dengeli olacaktır" ifadesi yer almaktadır. Bu, hükümetin, esas olarak vergi ve harçlardan elde ettiği gelir kadar harcama yapabileceği anlamına gelmektedir.

Dolayısıyla borç freni uygulaması nedeniyle Almanya'da federal hükümet ve 16 eyalet, bilançolarını dengelemekle yükümlüdür ve ek borç almaları fiilen yasaktır. Uygulandığı dönem itibarıyla başka hiçbir G7 ülkesinde yeni borçlanma konusunda bu kadar katı sınırlamalar mevcut olmamıştır. Bu kurallar, Almanya Anayasası olan Temel Yasa'da yer almaktadır ve küçük farklılıklarla hem federal düzeyde hem de 16 eyalette (*Länder*) geçerlidir (Kinkartz,2025).

Ancak borç freni, en azından federal hükümet için mutlak değildir. Eyaletler için borçlanma yasağı geçerli olsa da, federal hükümete ekonomik çıktının en fazla %0,35'i tutarında net borçlanma izni verilmektedir. Örneğin: Almanya'nın gayri safi yurtiçi hasılası 2022'de yaklaşık 3,88 trilyon avro (4,25 trilyon dolar) seviyesindeydi; bu da federal hükümetin yaklaşık 13 milyar avro ek borç almasına izin verileceği anlamına geliyordu (Kinkartz,2025).

Alman borç frenine ilişkin iki temel yasal norm, Federal Hükümet ve eyaletlerin, döngüsel durumu da hesaba katarak dengeli bir bütçe sağlama konusunda temel bir yükümlülük altında olduğunu belirten Temel Yasa'nın 109 ve 115. maddeleridir. Temel Yasa'nın 115. maddesi uyarınca, Federal Hükümet, yapısal açığın GSYİH'nin %0,35'ini aşmaması durumunda yapısal olarak dengeli bir bütçe ilkesine uymaktadır. Temel Yasa'nın 143d maddesindeki geçiş hükümlerinin bir sonucu olarak, bu sınır fiilen ancak 2016 yılından beri bağlayıcıdır. 2010 yılı bütçe taslağında planlanan %2,21'lik yapısal açık, mevcut borç freninin kabulüyle temel değer olarak alınmıştır; bu temelde yıllık 0,31 puanlık bir azaltma yolu belirlenmiş, böylece %0,35'lik yapısal borç limiti 2016 yılına kadar

tam olarak bağlayıcı hale gelmemiştir (German Council of Economic Experts,2020).

3.2. Borç Freninin Tarihsel Kökenleri

Borç freni fikrinin kökleri, Almanya’da “ yeniden birleşmenin kamu maliyesi üzerindeki maliyetinin ağırlığı “ ile hatırlanan 2000’li yıllara dayanmaktadır. Ülke, eski Alman Demokratik Cumhuriyeti (GDR) eyaletlerinin ekonomik az gelişmişliğini telafi etmek için kamu harcamalarını önemli ölçüde artırırken, işsizlik önemli ölçüde artmıştır. Almanya’daki işsizlik oranı 1991’deki %7,3’ten 1997’de %12,3’e yükselmiş, ardından 2005’te %11’de sabitlenmiştir. Bu eğilim, 1995 ile 2005 yılları arasında yalnızca %1,4 artan ekonomik büyümeye de yansımıştır ki aynı dönemde bu oran Birleşik Krallık’ta %3,2 ve Fransa’da %2,9’dur. Şansölye *Gerhard Schröder (SPD)* tarafından Mart 2003’te açıklanan -ve ekonomiyi ve istihdamı canlandırırken, ücretlerdeki sosyal güvenlik katkı paylarını azaltmayı hedefleyen- *Gündem 2010*, kamu harcamalarını azaltırken işgücü piyasasını önemli ölçüde serbestleştiren bir dizi ekonomik ve sosyal reformu başlatmıştır. Bu politika, Almanya’daki refah devletini önemli ölçüde yeniden şekillendirerek, ülkenin iç politikasında ve kamu harcamalarının yönetiminde önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur (Bösche,2024).

Almanya üzerine çalışmalarıyla tanınan tarihçi *Adam Tooze*, 1970’lerden 2010’lara kadar Alman borcunun OECD ülkeleri ortalamasıyla aynı seviyede olduğunu ve Fransa’ninkinden farklı olmadığını belirtmektedir. Dolayısıyla borç freni, Tooze’e göre 1990’ların neoliberal ruhunun bir parçasıdır ve bu fikri Başkan Bill Clinton dönemindeki Amerika Birleşik Devletleri’nde ve Tony Blair ve Gordon Brown hükümetleri dönemindeki Birleşik Krallık’ta tekrar görmek mümkündür. Dolayısıyla 2000’lerin sonunda Almanya, Temel Yasası’nda (Bundesverfassung) bütçe sıkılığını benimseyen tek ülke durumundadır (Bösche,2024).

Aslında Borç freni uygulamasının kökleri, “ordoliberalizm”in Alman ekonomik düşüncesi üzerindeki etkisine de dayandırılabilir. 1920’lerdeki hiperenflasyonun sonuçları, 1929 Büyük Buhranı ve Nazi Almanya’sı dönemindeki devlet müdahaleciliği deneyimi, ordoliberalizm olarak bilinen bir ekonomik düşünce ekolünün ortaya çıkışının temelini oluşturmuştur. Ordoliberallere göre, serbest piyasa ekonominin temelidir ve devletin rolü, piyasa süreçlerine doğrudan müdahale etmek yerine yasal ve düzenleyici çerçeveler oluşturmakla sınırlı olmalıdır. Müttefik ülkelere olan savaş sonrası borçlar ve 1980’lerdeki neoliberal dönüşüm karşısında, ordoliberal ilkeler birçok Alman politikacının zihnietine derinlemesine yerleşmiştir. Mali istikrara olan bu güçlü bağlılığın so-

nuçlarından biri, Hristiyan Demokrat Maliye Bakanı *Wolfgang Schäuble* tarafından 2009-2017 yılları arasında uygulanan Kara Sıfır (*Schwarze Null*) stratejisidir. Bu politika, harcamaların gelirleri aşmamasını sağlayarak dengeli bir bütçe sağlamayı ve böylece kamu borcunda bir artışın önlenmesini amaçlamıştır. (Kozaczyńska,2025)

Ordoliberalizm, *Walter Eucken*, *Franz Böhm*, *Leonhard Miksch* ve *Hans Großmann-Doerth* gibi iktisatçılar tarafından, hem yirminci yüzyılın başlarındaki düzensiz liberalizmin sonuçlarına hem de bunu izleyen Nazi mali ve parasal müdahaleciliğine bir tepki olarak geliştirilmiştir. Ordoliberalizmin temel ilkesi, hükümetlerin piyasaları, piyasa sonucunun, hiçbir aktörün mal ve hizmetlerin fiyatını etkileyemediği mükemmel rekabetçi bir piyasadaki teorik sonuca yaklaşacak şekilde düzenlemesi gerektiğidir. Ordoliberalizm, kartel ve tekelleri önlemeye daha fazla vurgu yapması bakımından diğer liberalizm okullarından farklıdır. Aynı zamanda, neoliberalizm gibi ordoliberalizm de ekonominin normal seyrine müdahaleye karşı çıkar. Örneğin, durgunluk döneminde iş çevrimini istikrara kavuşturmak için genişleyici mali ve para politikalarının kullanılmasını reddeder ve bu anlamda anti-Keynesçidir. (Dudlien&Guerot, 2012)

Bösche (2024)'e göre; 2008 mali krizi, borç freninin 2009'da anayasal statüye kavuşmasını sağlayan siyasi uzlaşının katalizörü olmuştur. 2008 krizinin ardından sağlam kamu maliyesini yeniden tesis etme ve finans piyasalarının güvenliğini yeniden sağlama ihtiyacı, Almanya'nın zaten kademeli olarak benimsediği bütçesel titizliği pekiştirmiştir. 2009 yılında, Bundestag ve Bundesrat'ta üçte iki çoğunlukla, Temel Yasa'da değişiklik yapılarak borç frenini anayasal bir ilke olarak güvence altına alan 109 ve 115. maddeler eklenmiştir. O dönemde amaç, Alman borcunun GSYİH'nın %72'sini aştığı bir dönemde kamu maliyesi üzerindeki kontrolü yeniden tesis etmektir. Dolayısıyla Federal Devlet ile on altı eyaletin bütçeleri dengeli olmalı, federal bütçe açığı GSYİH'nın %0,35'i ile sınırlı olmalı, eyaletlerin açığı ise %0,5'i geçmemelidir (*Bösche*,2024).

Tooze (2017)'e göre Alman borç freni hikâyesinin kısa versiyonu, artan endişe duygusuna yanıt olarak Alman politikacıların harekete geçmesidir. 2008 krizinin şokuyla karşı karşıya kalan Almanlar, 2009'da «doğru olanı» yapmışlar, borç frenini uygulamışlardır. Bu hem ulusal hem de yerel düzeyde hesapları dengelemelerini gerektiren bir anayasa değişikliğidir ve sonuç olarak, Almanya'nın mali durumu o zamandan beri sanayileşmiş dünyanın geri kalanının ve AB'nin geri kalanının durumundan kökten farklılaşmıştır. Federal Almanya Cumhuriyeti'nin Avro Bölgesi krizindeki gündeminin temel çıkış noktası, bu yeni maliye politikası modelini Avrupa'nın geri kalanına yaymak olmuştur. *Too-*

ze (2017)'e göre borç freninin daha geniş bir soyağacı ile ilgili bazı temel argümanlar şu şekilde belirtilebilir: 2010'dan bu yana kemer sıkma, Birleşik Krallık, ABD ve Avro Bölgesi'ndeki mali krize verilen temel yanıt olmuştur. Borcun GSYİH'ye oranı, politikanın en önemli meşguliyeti haline gelmiştir. 2010'dan beri duyurulan kemer sıkma vaadi, yalnızca yeni borç birikimini azaltacağı değil, aynı zamanda büyümeyi artırarak oranın her iki tarafını da aynı anda iyileştireceği yönünde olmuştur. Bazı ekonomistler tarafından öne sürülen “*genişleyici mali daralma*” fikri, dik-kate değer ölçüde yaygın bir destek bulmuştur. Bunda kilit bir rol, OECD, IMF ve AB gibi uluslararası kuruluşlardır (Tooze,2017).

3.3. Almanya'da Borç Freninin Getirilmesinden Önceki Mali Kurallar

Anayasal statüye sahip mali kurallar, borç freninin yürürlüğe girmesinden çok önce Federal Almanya Cumhuriyeti'nde maliye politikasını kısıtlamaktadır. Almanya'da mali kural geleneği uzun bir tarihi geçmişe sahiptir. Hem 1871 tarihli Alman İmparatorluğu Anayasası hem de 1919 tarihli Weimar Anayasası kamu borçlanmasını kısıtlamıştır. Federal Almanya Cumhuriyeti'ndeki ilk dengeli bütçe kuralı, 1949'da Anayasa'nın 115. maddesinde yer almıştır. Borçlanma prensip olarak hariç tutulmuş ve yalnızca istisnai ihtiyaçlar ve özel amaçlar için borçlanmaya izin verilmiştir. Her iki istisna da ‘özel amaçların’ örf ve adet hukuku kapsamında ticari anlamda kârlı harcama olarak yorumlandığı belirsiz hukuki kavramlara dayanmaktadır. Bu, izin verilen net borçlanma miktarının prensip olarak mülkle ilgili olduğu anlamına gelse de istisnai ihtiyaçlar çok geniş bir şekilde yorumlanmıştır (German Council of Economic Experts, 2020).

1969 yılında, iktidardaki büyük koalisyon, büyük bir mali reformun parçası olarak ulusal borç tavanı getirmiştir. 1969 Bütçe ve Mali Reformu hem Federal Hükümet hem de Eyaletler için *altın kural* biçiminde revize edilmiş bir dengeli bütçe kuralı öngörmüştür. Alman Anayasası'nın (değişikliklerle birlikte) 115. maddesinin 1. fıkrasının 2. cümlesi, “*Borçlanmadan elde edilen gelir, bütçe tahminlerinde öngörülen toplam yatırım harcamasını aşamaz; istisnalara yalnızca makroekonomik dengenin bozulmasını önlemek amacıyla izin verilir*” hükmünü içermiştir. Ancak, 115. maddenin yürürlüğe girmesinden sonra geçen 42 yıl içinde, 2010 yılı da dahil olmak üzere, federal net borçlanma, federal yatırım harcamasını toplam 18 kat aşmış ve böylece yasa uygulanamaz bir boyuta ulaşmıştır (Hausner & Simon,2015).

Almanya ‘borç freni’ni uygulamadan önce, 1949’dan beri bütçe dengesini kısıtlayan anayasal bir mali Kural var olmuşsa da genel hükümetin

kamu borcunun GSYİH oranı 1950’de %17’den 2008’de %61’e yükselmiştir (Feld&Reuter,2021).

Dolayısıyla, Borç freni (Schuldenbremse), Almanya Temel Yasası’nın 115. Maddesinde yer alan *altın mali kural* olarak adlandırılan kuralın yerini alan bir mali kuraldır. O dönemde Alman hükümeti kurtarma programları için yaklaşık 464 milyar avro tutarında yüksek maliyetlere katlanmış ve bu da kamu borcunun 2010 yılında GSYİH’nin yaklaşık %81’ine yükselmesine neden olmuştur. Daha fazla borç birikimi ve AB mali kurallarının ihlali riskini azaltmak için yeni bir mali çerçeve oluşturulmuştur. Borç freni, yeni borç alma yeteneğini anayasal olarak kısıtlamıştır (Kozaczyńska,2025).

3.4. Borç Freninin Yapısı

Temel Kanun’un 109. maddesinin (3). Fıkrasında belirtilen temel ilke, daha önce geçerli olan yatırımla ilgili borçlanma limitinden önemli ölçüde farklıdır (Federal Ministry of Finance,2022):

Madde 109

(3) *Federasyon ve eyaletlerin bütçeleri, prensip olarak, kredi gelirleri olmaksızın dengelenir. Federasyon ve eyaletler, ekonomik iniş çıkışlar sırasında normdan sapan döngüsel gelişmelerin etkilerinin simetrik olarak hesaba katılması için hükümler koyabilir ve ayrıca devletin kontrolü dışında meydana gelen ve devletin mali durumunu önemli ölçüde bozan doğal afetler veya olağanüstü acil durumlar için bir istisna öngörebilir. İstisna için buna uygun bir geri ödeme düzenlemesi sağlanır. Federal bütçeye ilişkin özel hükümlerin ayrıntıları, 115. Madde’de düzenlenir; ancak kredi gelirleri nominal gayri safi yurtiçi hasılanın %0,35’ini aşmadığı takdirde birinci cümleye uyulmuş sayılır. Savunma harcamaları, sivil savunma ve nüfus savunması için federal harcamalar, istihbarat hizmetleri, bilgi teknolojisi sistemlerinin korunması ve uluslararası hukuka aykırı olarak saldırıya uğrayan devletlere yardım, dikkate alınacak kredi gelirlerinden düşülür. Eyaletlerin (federal eyaletlerin) tamamı, borçlanma gelirleri nominal gayri safi yurt içi hasıllarının %0,35’ini aşmadığı takdirde 1. paragrafın gerekliliklerini karşılar. 6. paragraf uyarınca tüm eyaletler için izin verilen borçlanmanın eyaletlere tahsisi, Bundesrat’ın (Federal Konsey) onayını gerektiren federal bir yasayla düzenlenir. Eyaletler, anayasal yetkileri kapsamında bütçelerinin belirli ayrıntılarını kendileri düzenler. 7. paragrafta belirtilen borçlanma sınırının altında kalan mevcut eyalet düzenlemeleri yürürlükten kaldırılır.*

- Federal ve eyalet (Länder) bütçeleri, kredilerden elde edilen gelirler olmaksızın dengelenmelidir. Hem Federasyon hem de Eyalet-

ler için Temel Kanun'un 109. maddesinde yer alan (yapısal olarak) dengeli bütçe ilkesi, üye devletlerin "dengeye yakın veya fazla veren bütçeler" şeklindeki orta vadeli bütçe hedeflerine ulaşmaları gerektiği şeklindeki Avrupa İstikrar ve Büyüme Paktı ve Mali Sözleşme'nin temel ilkesine dayanmaktadır. • Ekonomik durum simetrik olarak dikkate alınabilir. Bu, ekonomik durgunluk döneminde döngüsel faktörler nedeniyle net borçlanmada artışa izin verildiği, ancak yükseliş döneminde net borçlanma için daha az hareket alanı olduğu anlamına gelir. • Hükümetin kontrolü dışında olan ve kamu maliyesi üzerinde büyük olumsuz etkisi olan doğal afetler veya olağanüstü acil durumlarda, Orta Vadeli Bütçe'den (MTO) sapma mümkündür. Bu istisnadan yararlanılması halinde, belirlenen üst sınırı aşan borçlanma tutarının bağlayıcı bir amortisman programı kapsamında geri ödenmesi gerekmektedir. Eyaletler, Anayasa kapsamındaki sorumlulukları çerçevesinde dengeli bütçe ilkesinin ayrıntılarını düzenlerler (Federal Ministry of Finance,2022).

Temel Kanun'un 115. maddesinin (2) numaralı fıkrası, Temel Kanun'un 109. maddesinde belirtilen ilkelerin federal bütçeye nasıl uygulanacağını belirlemektedir. Temel Kanun'un 115. maddesinin (2) numaralı fıkrasının uygulanmasına ilişkin usuller, Temel Kanun'un 115. maddesinin uygulanmasına ilişkin Kanun'da (Madde 115 Kanun) ve 115. maddede Kanun'un 5. maddesi uyarınca Döngüsel Bileşenin Belirlenmesine İlişkin Usul Hakkında Yönetmelik'te (Madde 115 Yönetmelik) düzenlenmiştir (Federal Ministry of Finance,2022).

Madde 115

(2) Gelirler ve giderler, ilke olarak, kredi gelirleri hariç olmak üzere dengelenmelidir. Kredi gelirleri nominal gayri safi yurtiçi hasılanın %0,35'ini aşmadığı takdirde bu ilkeye uyulmuş sayılır. Ayrıca, normdan sapan bir döngüsel gelişme durumunda, bütçe üzerindeki etkiler hem yükseliş hem de düşüş dönemlerinde simetrik olarak dikkate alınmalıdır. Dikkate alınacak kredi gelirlerinden, savunma harcamaları, sivil savunma ve istihbarat servisleri için federal harcamalar, bilgi teknolojisi sistemlerinin korunması ve uluslararası hukuka aykırı olarak saldırıya uğrayan devletlere yardım için yapılan harcamalar nominal gayri safi yurtiçi hasılanın %1'ini aşan tutar düşülmelidir. 1 ila 4. cümlelere göre izin verilen borçlanma sınırından fiili borçlanma sapmaları bir kontrol hesabına kaydedilir; nominal gayri safi yurtiçi hasılanın %1,5 eşliğini aşan giderler döngüsel duruma uygun olarak azaltılır. Özellikle mali işlemler ve savunma harcamaları, sivil savunma ve istihbarat hizmetlerine yönelik federal harcamalar, bilgi teknolojisi sistemlerinin korunması ve uluslararası

sı hukuka aykırı olarak saldırıya uğrayan devletlere yapılan yardımların nominal gayri safi yurt içi hasılanın % 1'ini aşması gibi diğer ayrıntılar, ayrıca yıllık net borçlanmanın üst sınırının, ekonomik gelişmeler dikkate alınarak, döngüsel bir ayarlama prosedürüne göre hesaplanması ve gerçek borçlanmanın standart sınırdan sapmalarının izlenmesi ve telafi edilmesi gibi hususlar federal bir yasa ile düzenlenir. Devletin kontrolü dışında meydana gelen ve devletin mali durumunu önemli ölçüde bozan doğal afetler veya olağanüstü acil durumlar durumunda, bu borçlanma sınırları, Bundestag üyelerinin çoğunluğunun alacağı bir kararla aşılabılır. Karara bir geri ödeme planı eklenmelidir. 7. cümle uyarınca alınan kredilerin geri ödemesi makul bir süre içinde tamamlanmalıdır.

Borç freninin temel yapısı ve Temel Kanun'un 115. maddesinin (2) numaralı fıkrasında ve 115. Madde Kanunu'nda öngörülen izin verilen net borçlanmanın hesaplanma yöntemi Tablo 1'de açıklanmıştır (Federal Ministry of Finance, 2022).

Tablo- 1: Almanya Federal Borç Freninin Temel Yasası'nın 115. Maddesine Göre Temel Yapısı

	Yapısal bileşenler (Madde 115, fıkra (2), cümle 2)	GSYİH'nin %0,35'i
-	(Uygun olan yerde) İstisnaya başvurulması nedeniyle geri ödeme yükümlülüğü (Madde 115, fıkra (2), cümle 7)	Hükümetin kontrolü dışında olan ve kamu maliyesi üzerinde önemli olumsuz etkisi olan doğal afetleri veya olağanüstü acil durumları kapsayan istisna. İstisnaya başvurulması, ancak Federal Meclis üyelerinin çoğunluk kararı ve bağlayıcı bir amortisman takvimiyle birlikte mümkündür.
-	(Uygun olan yerde) Kontrol hesabına dayalı borç azaltma gereksinimi (Madde 115, fıkra (2), cümle 4)	GSYİH'nin %1,5'i oranında negatif bir eşiğin aşılması durumunda; azami %0,35 oranında azaltma; yalnızca ekonomik toparlanma döneminde
-	Döngüsel bileşen (Madde 115, paragraf (2), cümle 3)	AB döngüsel ayarlama yöntemi kullanılarak
-	Finansal işlemler dengesi (Madde 115, paragraf (2), cümle 5)	Maastricht bütçe dengesi hesaplamasına göre
=	İzin verilen net borçlanma	

Kaynak: Federal Ministry of Finance, Germany's Federal Debt Rule (Debt Brake), 25 February 2022, s-5. https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/EN/Downloads/Public-Finances/germanys-federal-debt-rule.pdf?__blob=publicationFile&v=5

Borç freni federal bütçeye ilk kez 2011 yılında uygulanmıştır. 2008/2009 ekonomik ve mali krizinden kaynaklanan yüksek borç seviyeleri, federal hükümetin 2011 yılı başından itibaren yapısal net borçlanmasını GSYİH'nin %0,35'lik üst sınırının altında tutamaması anlamına gelmektedir. Temel Kanun'un 143d maddesi ile Federasyonun 2016 yılına kadar yapısal net borçlanmasını kademeli olarak azaltmasını öngören bir ara düzenleme getirilmiştir (Federal Ministry of Finance, 2022).

Madde 143d

(1) 31 Temmuz 2009 tarihine kadar yürürlükte olan 109 ve 115. maddeler, son kez 2010 mali yılına uygulanır. 1 Ağustos 2009 tarihinden itibaren yürürlükte olan 109 ve 115. maddeler, ilk kez 2011 mali yılına uygulanır; 31 Aralık 2010 tarihinde mevcut olan ve daha önce kurulmuş olan özel fonlar için verilen borçlanma yetkileri bundan etkilenmez. Eyaletler, yürürlükteki eyalet yasalarına uygun olarak, 1 Ocak 2011 ile 31 Aralık 2019 tarihleri arasında 109(3). maddenin gereklerinden sapabilirler. Eyalet bütçeleri, 109(3). Maddenin 5. cümlesindeki gereklerin 2020 mali yılında karşılanmasını sağlayacak şekilde hazırlanır. Federasyon, 1 Ocak 2011 ile 31 Aralık 2015 tarihleri arasında 115. maddenin 2. fıkrasının 2. cümlesindeki gereklilikten sapabilir. Mevcut açığın azaltılması 2011 mali yılında başlayacaktır. Yıllık bütçeler, 115. maddenin 2. fıkrasının 2. cümlesindeki gerekliliğin 2016 mali yılında karşılanmasını sağlayacak şekilde hazırlanacaktır; diğer ayrıntılar federal bir yasa ile düzenlenecektir.

(2) 109. maddenin 3. fıkrasının gereklerinin yerine getirilmesine yardımcı olmak amacıyla, 1 Ocak 2020 tarihinden itibaren Berlin, Bremen, Saarland, Saksonya-Anhalt ve Schleswig-Holstein eyaletlerine, 2011-2019 dönemi için federal bütçeden yıllık toplam 800 milyon avro tutarında konsolidasyon yardımı sağlanabilir. Bu tutarın 300 milyon avrosu Bremen'e, 260 milyon avrosu Saarland'a ve 80'er milyon avrosu Berlin, Saksonya-Anhalt ve Schleswig-Holstein'a tahsis edilecektir. Yardım, Federal Konsey'in (Bundesrat) onayını gerektiren federal bir yasa uyarınca idari bir anlaşma temelinde sağlanacaktır. Yardımın sağlanması, finansman açıklarının 2020 yılı sonuna kadar tamamen ortadan kaldırılmasına bağlıdır. Finansman açıklarına ilişkin yıllık azaltma hedefleri, finansman açıklarının azaltılmasının İstikrar Konseyi tarafından izlenmesi ve azaltma hedeflerine ulaşılamamasının sonuçları gibi diğer ayrıntılar, Federal Konsey'in onayını gerektiren federal bir yasa ve idari bir anlaşma ile düzenlenecektir. Olağanüstü bir bütçe acil durumu nedeniyle konsolidasyon yardımı ve yeniden yapılandırma yardımının aynı anda verilmesi hariç tutulmuştur.

(3) Konsolidasyon yardımının verilmesinden doğan mali yük, Federal Hükümet ve eyaletler tarafından eşit olarak karşılanır; eyaletler, katma de-

ğer vergisi gelirlerindeki paylarından pay alırlar. Diğer hususlar, Federal Konseyin onayıyla federal yasayla düzenlenir.

(4) 109. maddenin 3. fıkrasında yer alan gerekliliklere gelecekte bağımsız bir şekilde uyum sağlamalarına yardımcı olmak amacıyla, Bremen ve Saarland eyaletlerine, 1 Ocak 2020 tarihinden itibaren federal bütçeden yıllık toplam 800 milyon avro tutarında yeniden yapılandırma yardımı sağlanabilir. Eyaletler, aşırı borçlanmayı azaltmak ve ekonomik ve mali kaynaklarını güçlendirmek için önlemler alır. Diğer ayrıntılar, Federal Konsey'in (Bundesrat) onayını gerektiren federal bir yasayla düzenlenir. Yeniden yapılandırma yardımı ile aşırı bütçe acil durumu nedeniyle yeniden yapılandırma yardımının aynı anda verilmesi yasaktır.

2016 yılından itibaren, Temel Kanun'un 115. maddesinin (2) numaralı fıkrasının 2. cümlesi uyarınca, kredilerden elde edilen gelir nominal GSYİH'nın %0,35'ini aşamaz. Temel Kanun'un 143d maddesi, bunun tek seferlik bir geçiş aşaması olduğunu belirtmektedir. Temel Kanun'da daha ileri bir geçiş aşaması öngörülmemiştir. Bu, üye devletlerin MTO'larından sapmaları bir ayarlama yolu tanımlayarak düzeltmelerine yardımcı olan İstikrar ve Büyüme Pakti'nden önemli bir farktır (Federal Ministry of Finance, 2022).

3.5. Niçin Borç Freni Getirildi?

Borç freninin ekonomik gerekçesi, zamanlararası bütçe disiplini ilkesine, yani maliye politikasının bir ülkenin borcunun sürdürülebilirliğini koruyacak şekilde tasarlanması ilkesine dayanmaktadır. Zamanlararası hükümet bütçe kısıtına göre, ödeme gücünün sürdürülebilmesi için gelecekteki birincil fazlaların bugünkü değeri, mevcut kamu borç stokuna eşit olmalıdır. Kontrol altına alınmadığı takdirde, kalıcı birincil açıklar borcu sürdürülemez bir yörüngeye iterek temerrüt riskini artırabilir. Birincil açıkları sınırlayarak, borç freni bu zamanlararası kısıtlamayı yasal hükümler yoluyla sağlamayı amaçlamaktadır (Lubik, 2025). Böyle kural temelli bir çerçeve, maliye politikasının güvenilirliğini artırır; çünkü anayasal bir kısıtlama, siyasi açıdan uygun harcamaları borç yoluyla finanse etme eğilimini azaltan bir taahhüt mekanizması görevi görür. Tarih, aşırı harcamaların nihayetinde devlet temerrütlerine ve hiperenflasyona yol açtığı örneklerle doludur. Almanya bağlamında, 1923 hiperenflasyonu Alman ruhunu öylesine yaralamıştır ki, aşırı kamu ve hatta özel borçlanma ahlaki bir kusur olarak görülür ve borç frenine yaygın bir destek sağlar (Lubik, 2025).

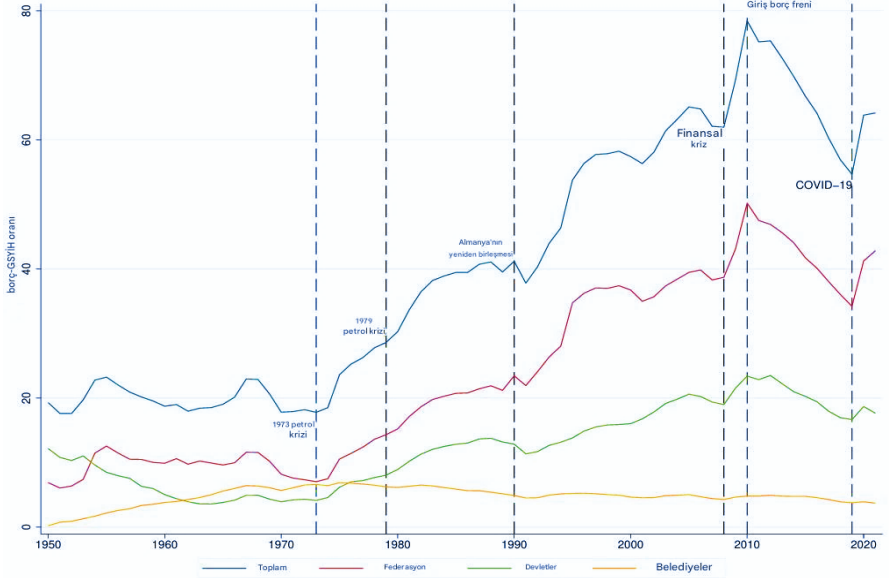
Borç freni aynı zamanda seçim harcama döngülerini veya siyasi iş çevrimlerini engellemek için de tasarlanmıştır. Bu bağlamda, borç freni

yalnızca maliye politikası üzerinde bir kısıtlama işlevi görmekle kalmaz, aynı zamanda özellikle üye devletlerin parasal egemenlikten yoksun olduğu bir para birliğinde makroekonomik istikrarın temel taşıdır (Lubik, 2025).

Borç freninin getirilmesi, Almanya'da 1970'lerden beri devam eden artan borç oranı eğiliminin bir sonucu olmuştur. 1973 ve 1979/80 yıllarında petrol fiyatlarının neden olduğu durgunluklar ile 1990'daki Almanya'nın yeniden birleşmesi hem federal hem de eyalet düzeyinde kamu borcunda önemli bir artışa neden olmuştur. Bu eğilimi azaltmaya yönelik devam eden girişimler, ekonomik olarak müreffeh dönemlerde bile başarısız olmuştur. Dahası, kamu yatırımının kesin olarak tanımlanmaması ve yaptırım araçlarının eksikliği, kamu araçlarının sürekli olarak sömürülmesine yol açarak Almanya'da sürekli artan bir borç oranı eğilimine neden olmuştur (Burret vd., 2013). Burret vd. (2013), Almanya'da 1850'den 2010'a kadar olan dönemi kapsayan çalışmalarında borç/GSYİH oranının barış zamanında hiçbir zaman bu kadar yüksek olmadığını vurgulamaktadır. Nominal borçtaki altı yıllık ortalama artış yalnızca bir kez, Alman hiperenflasyonu sırasında aşılmıştır ve Alman maliye politikası sürdürülebilir bir yolda değildir (Burret vd., 2013; Langer vd., 2025).

Bu bulgular, 2008 mali krizinin ardından GSYİH'nin %80'inden fazlasına ulaşan rekor borç seviyeleriyle birleşince, nihayetinde Alman anayasasında kökten reforme edilmiş bir mali kuralın yerleşmesiyle sonuçlanmıştır. Dolayısıyla 2009'da getirilen ve Alman anayasasında yer alan bu dengeli bütçe kuralı, 1970'lerden itibaren Alman borç/GSYİH oranındaki artış eğilimini durduramadığı kanıtlanan önceki bir anayasal kuralın yerini almıştır. Borç frenini benimseme kararındaki diğer faktörler ise *demografik değişimin kamu maliyesi üzerindeki etkileri konusundaki endişelerin yanı sıra çeşitli Alman eyaletlerinde (Länder) meydana gelen borç krizleridir* (Langer vd., 2025).

Grafik 1: Alman Borç/GSYİH Oranı, 1950-2021



Kaynak: Langer, Maximilian and Hassib, Joshua and Feld, Lars P. and Nientiedt, Daniel, Evaluating the Effects of the German Debt Brake: A Synthetic Control Approach (June 10, 2025). CESifo Working Paper No. 11933, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5319705> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5319705> https://www.econstor.eu/bitstream/10419/322495/1/cesifo1_wp11933.pdf

1949 Açık Kuralı ve 1969 Altın Kural'a rağmen ekonomik krizlerle ilişkili olarak Genel Hükümet Borç/GSYİH oranının pek düşürülemediği genel bir artış eğiliminin olduğu Grafik-1'den izlenebilir. 1970'lerden bu yana, Almanya'da borç/GSYİH oranında (kamu borcunun gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYİH) %si) bir artış eğilimi görülmektedir. Bu artışın bir nedeni, petrol fiyat krizleri, Almanya'nın yeniden birleşmesi ve mali kriz gibi ekonomik şoklar veya istisnai olaylarda görülmektedir. Ancak bu bağlamdaki özel bir sorun, 2010 yılına kadar olan dönemde kamu borcunun daha sonra yalnızca kısmen, hatta bazen hiç azalmamış olmasıdır (German Council of Economic Experts, 2019).

2009 Borç Freni Sonrasında Grafik-1'e bakıldığında 2010 sonrasında Borç/GSYİH oranındaki keskin düşüş gözlenmektedir. 2009 yılında kabul edilen borç freninin merkezinde, daha önce belirtildiği gibi, federal ve eyalet hükümetlerinin yapısal olarak dengeli bir bütçe sağlamasını gerektiren Alman Temel Yasası'nın 109. ve 115. maddeleri yer almaktadır. Yapısal, yani döngüsel olarak ayarlanmış yeni borçlanma, eyaletler için %0,0 ile ve federal hükümet için nominal GSYİH'nin en fazla %0,35'i

ile sınırlandırılmıştır. Düzenlemeler, 2011 mali yılında ilk kez federal hükümet için bağlayıcı hale gelmiştir. Mali kriz sırasında yüksek açıklar nedeniyle, %0,35 sınırı 2016 yılına kadar uygulanmamıştır. Bu geçiş aşamasında, 2010 yapısal açığının eşit adımlarla azaltılması gerekmiştir. Eyaletler için, yapısal açıkların yasaklanması, COVID-19 pandemisi nedeniyle eyaletler en az 2023 yılına kadar kaçış maddeleri kullanmış olsalar da 2020 mali yılından 2024 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. Ekonomik durgunluk dönemlerinde borçlanma kapasiteleri genişletilirken, ekonomik açıdan olumlu dönemlerde kısıtlanmaktadır. Ekonomik yavaşlama dönemlerinde oluşan yüksek kamu borcu daha sonra azaltılmalıdır (Langer vd.,2025).

3.6. Borç Freni Uygulamasının Etkileri

Almanya'da 2010 yılından bu yana genel devlet borcundaki düşüş, borç freninin getirilmesine kesin olarak bağlanamasa da literatürde mali kuralların kamu açıkları ve borçları üzerindeki etkisini belgeleyen kapsamlı ampirik kanıtlar bulunmaktadır. Borç freni çeşitli nedenlerle eleştirilere maruz kalmaktadır. Eleştirmenler, örneğin, (i) Almanya'da çok düşük faiz oranlarının olduğu dönemlerde, sürdürülebilirliği tehlikeye atmadan daha yüksek borçlanmanın mümkün olduğunu ve aynı zamanda, diğer ülkelerdeki toplam talep üzerinde yayılma etkileri yaratmak ve güvenli varlık arzını artırmak için para politikasını desteklemek amacıyla daha yüksek borcun gerekli olduğunu belirtmektedir; (ii) borç freninin döngüsel ayarlaması kusurludur ve döngüsel etkilere yol açar; (iii) borç freni çok az mali esneklik bırakıyor, bu nedenle yatırım yapılamaz veya yapılsa bile çok küçük ölçekte yapılır (**German Council of Economic Experts,2019**).

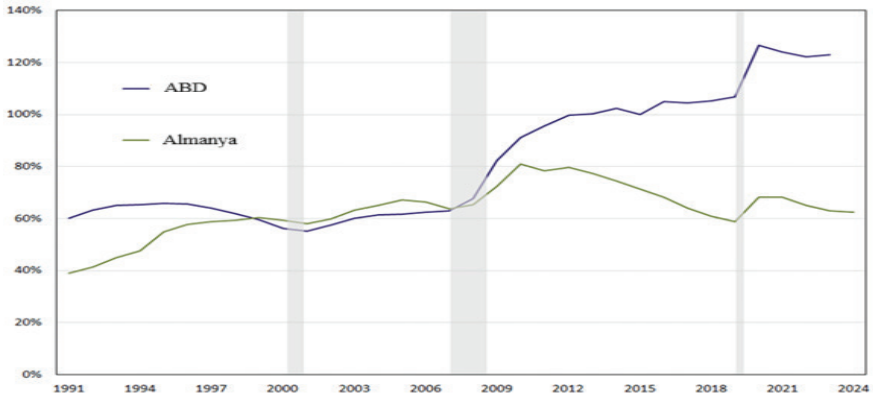
Borç freni, 15 yılı aşkın süredir Almanya'nın ekonomik yönetiminin temel direklerinden biri olmuş ve tartışmasız bir şekilde borç yükünün boyutunu sınırlamada (hatta azaltmada) başarılı olmuştur. Ancak, Almanya'nın daha geniş ekonomik gidişatı hakkındaki tartışmalarda bir dönüm noktası haline gelmiştir. Destekçileri, temel vaadini yerine getirdiğini savunurken, eleştirmenler bu başarının birkaç bedeli olduğunu iddia etmektedirler (Lubik,2025):

- *Durgun bir ekonomi*
- *Pandemi sonrası toparlanma döneminde GSYİH büyümesinin gerçikleşmemesi*
- *Altyapıya yatırım eksikliği*

- İklim değişimi ve askeri harcamalara yönelik artan talepleri karşılayamama
- Genel bir halsizlik hissi

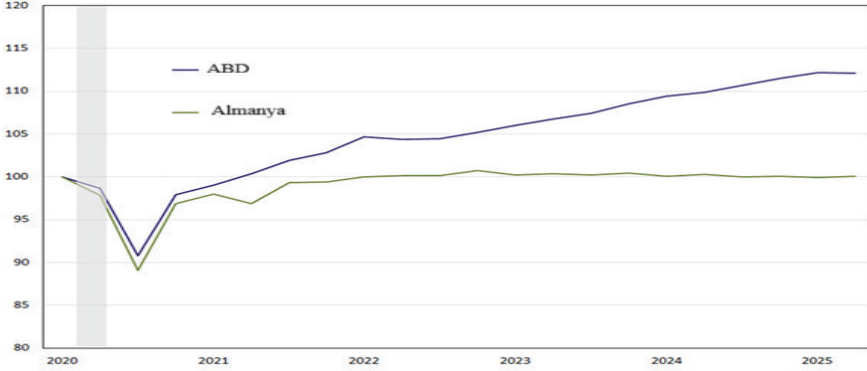
Almanya'nın borç freni, aşırı devlet borcu birikimini önlemek için tasarlanmıştır. Bu, basit bir maliye politikası kuralı değil, aynı zamanda siyasi müdahaleyi önlemek için ülke anayasasına da dahil edilmiştir. Belirtilen amacına hizmet etmiş olsa da Almanya'nın diğer avro bölgesi ülkeleri ve özellikle ABD ile karşılaştırıldığında düşük verimlilik ve düşük GSYİH büyümesi şeklinde görülen zayıf ekonomik performansından da sıklıkla sorumlu tutulmaktadır. Teorik araştırmalar, borç freni gibi mali kuralların potansiyel olarak ekonomileri istikrarsızlaştırabileceğini veya reel ve nominal belirsizliklere yol açabileceğini göstermektedir (Lubik,2025).

Grafik-2: ABD ve Almanya'da Borç/GSYİH Oranının Gelişimi (1991-2024)



Kaynak: Thomas A. Lubik, The Debt Brake: Unsafe at Any Speed? Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Brief June 2025, No. 25-22, 2025. https://www.richmondfed.org/publications/research/economic_brief/2025/eb_25-22 (Erişim:28-11-2025)

1991-2024 yılları arasında ABD ve Almanya'da Borç/GSYİH Oranının Gelişimini Grafik-2'den incelediğimizde 2009'da Almanya'da borç freni getirilmesinden sonra oranda bir düşme eğilimi görülmektedir. Bu eğilimin tersine ABD'de ise oran artmaya devam etmiştir. Bu anlamda borç freni Almanya'da kamu borçlarını frenlemiştir. Ancak Alman borç frenine yönelik en önemli eleştirilerden biri aynı başarıyı reel GSYİH büyümesi açısından gösteremediği ve borç freni uygulamasının büyümeyi engellediği, baskıladığı yönündedir..

Grafik-3: ABD ve Almanya'da Reel GSYİH'nın Evrimi (2020-25)

Kaynak: Thomas A. Lubik, The Debt Brake: Unsafe at Any Speed? Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Brief June 2025, No. 25-22, 2025. https://www.richmondfed.org/publications/research/economic_brief/2025/eb_25-22 (Erişim:28-11-2025)

Grafik-3'e bakıldığında ABD ile kıyaslamalı olarak Alman ekonomisinin zayıf performansı görülebilir. Grafik-3, ABD ve Almanya'nın pandemi kaynaklı toparlanmalarını karşılaştırmaktadır. Her iki ülkede de GSYİH başlangıçta benzer düşüşler yaşarken, ABD GSYİH'si hızla toparlanmış ve şu anda 2019'un dördüncü çeyreğindeki seviyesinin %12 üzerinde seyretmeye başlamıştır. Bu, son on yıllardaki ABD verimlilik artışı trendiyle uyumludur. Öte yandan, Almanya'nın GSYİH'si 2019'daki seviyesindedir (Lubik,2025).

Alman Borç frenine yönelik diğer bir temel eleştiri, temel kamu yatırımlarını engellediği yönündedir. Almanya'da kamu yatırımları son yıllarda GSYİH'nin yaklaşık %2-3'ü civarında istikrarlı bir seviyede kalmıştır. Bu, bölgedeki diğer ülkelere kıyasla nispeten düşüktür. Dahası, bu yatırım seviyesi Alman toplumunun değişen ihtiyaçları ve kötüleşen altyapı kalitesiyle yeterince uyumlu değildir. Bertelsmann Vakfı'nın hesaplamalarına göre, Almanya uzun yıllardır süren yetersiz finansmanı telafi etmek için kamu yatırımlarına yılda 100 milyar avrodan fazla kaynak ayırmalıdır. Medya raporları, ülke genelinde 10.000 köprü'nün modernizasyona ihtiyaç duyduğunu belirtirken, Deutsche Bahn toplam 45 milyar avroluk yatırım ihtiyacı tespit etmiştir. Ayrıca, ülke genelinde yaklaşık 800.000 konut açığı bulunmaktadır. Almanya ayrıca 2045 yılına kadar iklim nötrlüğüne ulaşma hedefi koymuştur; bu da teknoloji, altyapı ve karbonsuzlaştırma sürecindeki enerji yoğun endüstrilere destek alanlarında önemli yatırımlar gerektirecektir. İklim zorluklarının üstesinden gelmek için yıllık 40-50 milyar avroluk harcamalar gerekebilir. Bun-

deswehr'i finanse etmek ve NATO'nun savunmaya GSYİH'nin %2'sini harcama zorunluluğunu karşılamak için 2022'de kurulan 100 milyar avroluk bütçe dışı özel fonun 2027 yılına kadar tükenmesi bekleniyor. Müttefik taahhütlerini sonraki yıllarda da yerine getirebilmek için Almanya, yıllık tahmini 30 milyar avroluk ek savunma harcamasına ihtiyaç duyacak. Almanya, savunmanın yanı sıra eğitim, araştırma ve geliştirme, dijitalleşme ve artan emeklilik harcamaları alanlarında da önemli yatırım ihtiyaçlarıyla karşı karşıya (Kozaczyńska,2025).

Sıkı borç freni uygulaması sonucunda, Almanya'da, kamu altyapısının tüm alanlarında önemli eksikliklere yol açan ve giderek eskiyen kamu sermaye stokuna yansıyan önemli bir kamu yatırım birikimi bulunmaktadır. Ayrıca Rusya -Ukrayna Savaşı sonrası dönemde NATO taahhütlerini de yerine getirmek açısından askeri harcamalarını arttırmak, silahlı kuvvetlerini geliştirmek, genel savunma ve güvenlik harcamalarını ve hazırlığını güçlendirmek ihtiyacı ile karşı karşıya kalmıştır. Rusya'nın uluslararası hukuku ihlal ederek Ukrayna'ya karşı yürüttüğü saldırgan savaş, Almanya Silahlı Kuvvetleri-Bundeswehr'in yetersiz kaynaklarını gözler önüne sermiştir. Ekipman açıklarını kapatmak, Bundeswehr'in savunma hazırlığını güçlendirmek ve NATO taahhütlerini yerine getirmek için önemli yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Gerekli yatırımı mümkün kılmak ve Almanya'nın uzun vadeli güvenliğini sağlamak için savunma harcamalarının ulusal borç kuralından sektörel muafiyetle desteklenmesi gerekli hale gelmiştir (Federal Ministry of Finance, 2025).

Nobel ödüllü Keynesyen iktisatçı *Paul Krugman*, Alman borç freni ve Kara Sıfır uygulamalarını eleştirdiği "*Kara Sıfır'ın İntikamı: Almanya nasıl bir ibret hikayesi haline geldi?*" adlı yazısında; mali açıdan bakıldığında, Almanya'nın bir erdem örneği gibi görüldüğünü ancak durumun böyle olmadığını belirtmektedir. Krugman'ın (2025) ifadesiyle;

"Schäuble'nin vaazını birçok politikacı, mali kemer sıkmanın aslında iş dünyası güvenini artırarak büyümeyi destekleyeceği fikrine kapılmıştı ancak bunun en göze çarpan sonucu, Almanya'nın ekonomik büyümesinin durması olmuştur. Biden döneminde hızla büyüyen Amerika Birleşik Devletleri ile arasındaki fark ise çarpıcıdır: Kısa vadede daha az belirgin bir sorun olsa da Almanya'yı ziyaret ettiğinizde fark edeceğiniz gibi, borcu düşük tutma takıntısı altyapıya yetersiz yatırım yapılmasına yol açmıştır. (...) Almanya'da yatırım için bütçelenen para, çoğunlukla belediyelerdeki personel yetersizliği nedeniyle, rutin olarak yetersiz harcanmaktadır. Borç ve bütçe açıklarına olan saplantı hem Avrupa'da hem de Amerika'da 2008 mali krizinden toparlanmayı büyük ölçüde sekteye uğratmıştır. Covid-19 salgınının ardından, bu deneyimden ders çıkaran Biden yönetimi, ekonominin ihtiyaç duyduğu desteği almasını sağlamış ve muhteşem bir topar-

lanma yaşanmıştır. Almanya ise Kara Sıfır'ı korumuş ve ödülü olarak ekonomik durgunlukla karşılaşmıştır. Yaklaşık on yıl önce, tanıdığım birçok Alman, ülkelerini ekonomik ve hatta ahlaki bir rol modeli olarak görüyor, Şvabyalı ev hanımlarının erdemlerini -tutumluluk ve çalışkanlık- uygulamalara verilen ödülleri örnekliyorken, bu noktada Almanya, rol model olmaktan çıkıp ibretlik bir hikâyeye dönüşmüştür.”

Dengeli bütçelere yönelik bir federal maliye politikasını ifade eden “borç freni” (Schuldenbremse) ve “Kara Sıfır” (Schwarze Null) uygulamalarının Almanya’da geleceğe yönelik yatırımları engellediği yönünde eleştirilerle karşılaşmıştır. Alman Demiryolları- Deutsche Bahn’ın güvenilmez hizmeti, harap okul binaları, kapalı otoyol köprüleri ve Avrupa’nın en yavaş geniş bantlarından bazıları bunun çarpıcı göstergeleridir. Alman Ekonomi Enstitüsü’ne göre, beş şirketten dördü, zayıf altyapının operasyonları olumsuz etkilediğini belirtmektedir. Son on yılın büyük bir bölümünde, net kamu yatırımı negatif seyretmiştir. Ekonomistler, Almanya’nın altyapısını modernize etmek ve iklim hedeflerine ulaşmak için önümüzdeki on yılda 450-500 milyar avroluk kamu yatırımına ihtiyaç duyacağını tahmin etmektedir. Ancak borç freni, yeni borçlanmayı bu rakamın çok altında bir oranda sınırlandırmıştır (Polyak,2024).

4. MART 2025 BORÇ FRENİ REFORMU

2021 Almanya federal seçimleri sonucunda SPD (Almanya Sosyal Demokrat Partisi), Bundestag’daki en güçlü parti olarak ortaya çıkmış, Yeşiller ve liberal FDP (Hür Demokrat Parti) ile bir iktidar koalisyonu kurmak için anlaşmaya varmış ve SPD lideri Olaf Scholz federal şansölye olmuştur. Ortaya çıkan *Scholz kabinesi* Aralık 2021’de atanmış ve bu koalisyon – üç partiyle ilişkilendirilen renkler olan kırmızı (SPD), sarı (FDP) ve yeşil (Yeşiller)’den hareketle- Ampel yani trafik ışığı koalisyonu (Ampelkoalition) adı verilmiştir.

Koalisyon için dönüm noktası, Kasım 2023’te Anayasa Mahkemesi’nin kalan 60 milyar avroluk COVID kurtarma fonunun yeşil yatırım için kullanılmasını engellemesiyle gelmiştir. Bu karar, Ampel’i adeta felç etmiştir. 2025 bütçe görüşmelerine gelindiğinde koalisyon umutsuzca bölünmüş: Lindner borç frenine sıkı sıkıya bağlı kalmakta ısrar edip, en üst gelirli için vergi artışlarını reddederken, SPD ve Yeşiller sosyal yardım programlarında kesintilere karşı çıkmışlardır (Polyak,2024).

Sosyal Demokratlar (SPD, kırmızı), sol-çevreci Yeşiller (yeşil) ve merkez-sağ liberal FDP (sarı) arasındaki bu ittifak, ekonomik sorunlar ve siyasi anlaşmazlıklar sonucu kamuoyu desteğini kaybetmiştir. 6 Kasım 2024’te Şansölye *Olaf Scholz*, Maliye Bakanı *Christian Lindner*’i görevden

alarak Almanya'nın "trafik ışığı" koalisyonuna dramatik bir son vermiştir. Ampel koalisyonunun bu çöküşü, yalnızca kişisel anlaşmazlıklardan kaynaklanmamıştır; on yılı aşkın süredir Almanya ekonomisini kısıtlayan mali ortodoksi konusundaki fikir ayrılıklarına da dayanmaktadır. SPD ve Yeşiller, çürüyen altyapı, yeşil dönüşüm ve konut sıkıntısıyla mücadele etmek için kamu yatırımlarına acil ihtiyaç olduğunu savunuyorken, Maliye Bakanı *Christian Lindner* liderliğindeki FDP, yatırımdan ziyade bütçe açığını azaltmayı önceliklendirerek mali kemer sıkma politikasına bağlı kalmanın uygun olacağını düşünmektedir. Lindner ayrıca, daha fazla kamu yatırımlarına olanak sağlayacak olan bloğun mali çerçevesine yönelik reformları engellemek için AB düzeyinde de çalışmıştır (Pol-yak,2024).

Borç Freni ile ilgili mali reforma giden yolda Rusyanın Ukrayna'yı iş-gali, ABD'nin Ukrayna ve AB ülkelerine karşı açıkladığı yeni savunma konsepti, Alman ordusunun geliştirilme ihtiyacı ve Almanya'nın yeni NATO askeri harcama taahhüdü önemli faktörlerin başında gelmektedir. Almanya Şansölyesi *Olaf Scholz'un*, Rusya'nın Ukrayna'yı tam kapsamlı işgalinden birkaç gün sonra, 27 Şubat 2022'deki durumu tanımlamak için dönüm noktası "*Zeitenwende*" kavramını kullanmış, Ukraynalıları ve uğruna mücadele ettikleri demokratik değerleri desteklemek için kaynakları seferber edeceğine dair söz vermiş, ancak bu söz Almanya'nın mali rejiminin ve mali ortodoksluğunun da bir sonucu olarak yeterince gerçekleştirilememiştir. Borç freni kuralının yarattığı engel ve sorunlarla birlikte, borç freninin oluşturulmasında en önemli rolü oynayan Hristiyan Demokrat Birlik (CDU) ve Lideri *Friedrich Merz* sonunda fikrini değiştirmek zorunda kalmıştır. İtici güç, partinin seçim zaferi değil, *Donald Trump'ın* ABD dış politikasını tersine çevirmesi, ABD Başkan Yardımcısı *JD Vance'in* şubat ayındaki Münih Güvenlik Konferansı'nda Avrupa'yı açıkça küçümsemesi ve Başkanı Trump ile birlikte Oval Ofis'te Ukrayna Devlet Başkanı *Volodimir Zelenski'ye* gözdağı vererek, kaba bir şekilde kapıyı göstermesi olmuştur. (Pistor, 2025) Bu iç karartıcı manzara, Almanya'nın yeni şansölyesi olacak olan dönemin CDU lideri *Friedrich Merz'i*, Avrupa'nın savunma açısından Amerika Birleşik Devletleri'ne bağımlılığını sona erdirmesi gerektiğini ilan etmeye yöneltmiştir. *Merz*, yeni bir Avrupa güvenlik ağı kurulması ve Almanya'nın mali rejiminden çıkması konusunda hemfikir olduğu küçük koalisyon ortağı Sosyal Demokratlarla birlikte borç freninin yumuşatılacağını duyurmuştur. (Pistor,2025)

Almanya'da 23 Şubat 2025'teki erken seçimlerin ardından Hristiyan Birlik (CDU/CSU) ve Sosyal Demokrat Parti (SPD) yöneticileri daha önce üzerinde anlaştıklarını duyurdukları 144 sayfalık koalisyon anlaşmasına imza atmışlardır. Böylece *Friedrich Merz* liderliğinde yeni hüküme-

tin kurulması önündeki engel ortadan kalkmış, borç frenine ilişkin, SPD (Sosyal Demokrat Parti) ve CDU/CSU (Hristiyan Demokrat Birlik) tarafından sunulan Temel Yasa'da Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa Tasarısı (20/15096), Yeşiller'in de desteğiyle 18 Mart 2025 Salı günü onaylanmıştır. Daha önce Bütçe Komisyonu'nda değişiklik yapılan yasa tasarısı (20/15117) 512 milletvekili tarafından kabul edilirken, 206 milletvekili aleyhte oy kullanmıştır. 21 Mart'ta Federal Konsey, 69 oyla değişikliği onaylamıştır. Reform SPD, CDU/CSU ve Yeşillerin bir zaferi kabul edilmiştir. (DeutscherBundestag,2025).

Temel Kanun'un 109, 115 ve 143h maddelerinde değişiklik yapılmasına ilişkin kanun tasarısı onaylanmasıyla, savunma harcamaları ve belirli bir eşiğin üzerindeki bazı güvenlik politikası harcamaları artık Temel Kanun'da yer alan borç kuralına dahil edilmeyecektir. Ayrıca, Temel Kanun, "2045 yılına kadar altyapıya ve iklim nötrlüğüne ulaşmak için ek yatırımlara" yönelik 500 milyar avroluk özel bir fon oluşturulmasına olanak sağlayacak şekilde değiştirilecektir. Bu çerçevede alınan krediler de borç kuralından muaf tutulacaktır. Ayrıca, eyaletlere bütçelerini hazırlarken belirli bir ölçüde borçlanma esnekliği de tanınacaktır (DeutscherBundestag,2025).

Değişiklik üç bileşenden oluşmaktadır. İlk olarak, GSYİH'nin %1'ini aşan geniş kapsamlı savunma harcamalarını, borç freni kapsamından muaf tutmaktadır. Ek borçlanma yoluyla elde edilen fonlar, Bundeswehr (Alman Silahlı Kuvvetleri)'in modernizasyonuna, sivil savunmanın iyileştirilmesine, istihbarat servislerinin güçlendirilmesine ve Ukrayna gibi "uluslararası hukuka aykırı olarak saldırıya uğrayan ülkelere" destek sağlanmasına tahsis edilecektir. *İkinci olarak*, değişiklik Almanya'nın federal eyaletlerinin (Länder) GSYİH'nin %0,35'ine kadar yeni borç almasına izin vermektedir. Borç freni kapsamında, 2016'dan beri federal hükümetin yıllık yapısal açığı GSYİH'nin %0,35'i ile sınırlandırılmış; 2020'den beri Länder'lerin yeni net borç alması kesinlikle yasaklanmıştır. Pandemi, Rusya'nın Ukrayna'ya karşı savaşı ve uzun süreli ekonomik durgunluk, bu kısıtlamanın gerekçesiyle ilgili tartışmayı yeniden canlandırmış, konuya ilişkin farklı görüşler, nihayetinde SPD-Yeşiller-FDP koalisyonunun çökmesine yol açmıştır. Değişikliğin *üçüncü bileşeni*, altyapı ve iklim projelerine ek yatırımların finansmanı için 500 milyar avro değerinde 12 yıllık bütçe dışı bir fonun kurulmasıdır; ancak bu fonun temel bütçenin en az %10'unun yatırımlara ayrılması şartı vardır. Bu tutarın 100 milyar avrosu eyaletlere, 100 milyar avrosu ise iklim politikalarına ayrılacaktır. (OSW,2025)

Borç Freni'nde yapılan bu değişikliklerin AB İstikrar ve Büyüme Pakti açısından sorun yaratmaması ve ilkelerle çatışmaması için gerek-

li düzenlemeler AB'nden gelmiştir. Avrupa Komisyonu Başkanı Ursula von der Leyen, İstikrar ve Büyüme Paketi 2'yi ihlal etme tehlikesiyle karşı karşıya olan ülkelere, Aşırı Açık Prosedürü'nü tetiklemeden savunma harcamalarını artırma olanağı tanıyan bir kaçış maddesi önermiş (böyle bir hamle, Avrupa Birliği'nin (AB) bütçe kurallarını askıya aldığı Covid-19 salgını sırasında da yürürlüğe girmiştir), Almanya'da bu kaçış maddesi desteğinden yararlanmıştır. Almanya'nın başvurusu üzerine Avrupa Konseyi 10 Ekim 2025'te Almanya için ulusal kaçış maddesini de etkinleştirmiştir.

Almanya Anayasası'nda savunma ve altyapı yatırımlarına daha fazla harcama yapılmasını sağlayan bu borç freni reformu, Rusya'nın 2022'de Ukrayna'yı işgal etmesinin ardından ortaya çıkan Almanya'nın yeni güvenlik ve savunma ihtiyacının bir gereği olmuştur. Rusya- Ukrayna arasında tam ölçekli bir savaşın patlak vermesi, yeni ABD başkanı Donald Trump tarafından izlenen politikaların sonuçlarına ilişkin artan belirsizlik, NATO'ya verilen askeri harcama artışına ilişkin taahhütler ve Almanya'nın silahlı kuvvetlerini güçlendirme hedefi bu reformun önemli katalizörlerinden olmuştur.

Savunma için artırılan borçlanmanın yanı sıra, paketin bir diğer önemli bileşeni, geniş kapsamlı altyapı yatırımları için özel, borçla finanse edilen bir fonun kurulmasıdır. Bu fonun, ulaşım, enerji, iklim koruma, eğitim, sağlık ve dijitalleşme gibi alanları kapsaması amaçlanmaktadır. Fon hükümete son on yıllarda biriken ciddi yatırım ihtiyaçlarını ele alma fırsatı sunmaktadır. Federal yol ağı için gereken yatırımın 180 milyar avro, demiryolu taşımacılığı için 250 milyar avro, hastaneler için 50 milyar avro, okullar ve anaokulları için 67 milyar avro olduğu tahmin edilmektedir. Ayrıca, Enerji Dönüşümü ile ilişkili enerji altyapısı önemli yatırımlar gerektirecektir: yalnızca elektrik şebekelerinin genişletilmesinin toplam maliyetinin 650 milyar avro olduğu tahmin edilmektedir. 12 yıllık bir süre boyunca 500 milyar avroluk ek bir bütçe ayırmak, Almanya'nın yatırım birikimlerinin tamamını çözme de, önemli bir ilerleme kaydetmek için gerçek bir fırsat sunmaktadır. (OSW,2025).

Yeni kurulan fon bağlamında, Yeşiller CDU, CSU ve SPD ile müzakerelerde en az iki önemli kazanım elde etmişlerdir. İlki, planlanan kaynakların beşte birini oluşturan 100 milyar avronun, daha geniş Enerji Dönüşümü gündemiyle bağlantılı girişimleri finanse etmek için kullanılan İklim ve Dönüşüm Fonu'na (KTF) tahsis edilmesidir. İkincisi ise, 2045 yılına kadar iklim nötrlüğüne ulaşma hedefinin Almanya Anayasası'na dahil edilmesidir. Ayrıca Alman Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü'nün (DIW Berlin) projeksiyonlarına göre, özel fon, paketin uygulanmadığı bir senaryoya kıyasla Almanya'nın GSYİH'sini 2026'da %1 ve 2027'den iti-

baren yıllık ortalama %2 artıracaktır. Bunlara karşılık, Alman Ekonomi Enstitüsü'ne (IW Köln) göre, fonun 12 yıllık ömrü boyunca kamu borcunun nominal değeri 2,2 trilyon avroya yükselecektir (borç freninin gevşetilmesiyle mümkün olan artan savunma harcamaları hariç). Bu, kamu borcu seviyesini 2025'teki %63'ten 2037'ye kadar GSYİH'nin %85'ine çıkaracaktır. Merkezi ve yerel yönetim kurumlarının yıllık açığının ise GSYİH'nin yaklaşık %3,3'üne ulaşması beklenmektedir. Federal Sayıştay'a göre, fonun uygulama döneminin sonunda yıllık faiz ödemeleri 37 milyar avro daha artabilir. Karşılaştırma yapmak gerekirse, 2024'te faiz ödemelerine 34 milyar avro ayrılmış ve bu toplam bütçe harcamalarının %7,3'üne denk gelmiştir. Faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranının 2037'ye kadar iki katına çıkarak %17'ye ulaşması riski bulunmaktadır ve bu da mali konsolidasyon için önemli bir baskı yaratmaktadır (OSW,2025).

5. 2025 BORÇ FRENİ REFORMUNA İLİŞKİN SİYASİ GÖRÜŞ VE YAKLAŞIMLAR

Yasayı destekleyen partilerden CDU /CSU (*Hristiyan Demokrat Birlik*) parlamento grubu başkanı ve 2025 borç freni reformunun lideri *Friedrich Merz*, *Putin*'in sadece Ukrayna'nın toprak bütünlüğüne değil, Avrupa'ya karşı da bir saldırganlık savaşı yürüttüğünü belirtmiştir. Bu durum, “savunma politikasında bir paradigma değişikliği” gerektirmektedir. Bağımsız bir Avrupa savunmasına ve bir Avrupa savunma topluluğuna doğru adım adım ilerlemek şarttır. *Merz*, planlanan özel fonu da mevcut koşullara atıfta bulunarak savunmuştur. Hristiyan Demokrat, yıllar, hatta on yıllar boyunca biriken bir altyapı yenileme ihtiyacı olduğunu da belirtmiştir (DeutscherBundestag,2025).

SPD (*Sosyal Demokrat Parti*) parlamento grup başkanı *Lars Klingbeil*, bu tarihi kararın Almanya ve Avrupa için olumlu bir yeni başlangıç olabileceğini, Almanya'nın artık Avrupa'da liderlik sorumluluğunu üstlenmesi gerektiğini, Avrupa'da barışı korumayı hedeflediklerini vurgulamıştır. *Klingbeil*, planlanan borcu “devasa bir yük” olarak görmenin yanlış bir bakış açısı olduğunu, Özel fonla kapsamlı yatırımların yapılmasının halk için iyi olacağını bunun “*dogmasız bir maliye politikası*” olduğunu belirtmiştir. *Yeşil Parti* parlamento grubu eş başkanı *Britta Haßelmann*, savunma ve güvenlik politikası harcamaları için muafiyetin genişletilmesinden memnun olduğunu, küresel durum ve demokrasilere yönelik saldırılar göz önüne alındığında, yalnızca Bundeswehr'in (Alman Silahlı Kuvvetleri) güçlendirilmesine değil, aynı zamanda güvenlik mimarisine de yatırım yapılması gerektiğini belirtmiştir. (DeutscherBundestag,2025). *Alman Savunma Bakanı Boris Pistorius* (SPD), Alman hükümeti adına değişikliklerin gerekli olduğunu ve tarihi öneme sahip olduğunu belirtmiş ve görüşlerini “*bugün tereddüt eden, cesaret edemeyen, bu tartışmayı*

aylarca uzatabileceğimizi düşünen herkes gerçeği inkâr etmektedir, tehdit mali durumun önüne geçmelidir,” şeklinde açıklamıştır. (DeutscherBundestag,2025).

Bir diğer muhalif parti AfD (*Almanya için Alternatif*) parlamento grubu eş başkanı *Tino Chrupalla* “*yeni düşman imajlarına ihtiyacımız yok, sözde savaşa hazır olmaya da ihtiyacımız yok,*” diyerek yasayı eleştirmiş, planın net yatırım önceliklerinin olmadığını amacın herhangi bir strateji olmadan ulusal borcu tavan yaptırmak olduğunu belirtmiştir. (DeutscherBundestag,2025). *Sol Parti* adına konuşan *Sören Pellmann*, süreci ve *Friedrich Merz*’i sert bir dille eleştirmiş, *Merz*’in kendisini Almanya’yı korku ve acılardan kurtaracak bir kahraman olarak gösterdiğini ancak korku ve kaygıdan dolayı sis perdesi ören bir siyasi kumarbaz olduğunu belirtmiştir. *Sol Parti* milletvekiline göre, Askeri borçta devasa bir artışla yarının sorunları yaratılmaktadır (DeutscherBundestag,2025).

Şubat 2025’teki seçimlerde %5 barajını aşamadığı için bir sonraki parlamentoda yer alamayan Özgür Demokratlar’ın (FDP) görevden ayrılan lideri borç freni savunucusu eski maliye bakanı *Christian Lindner*, savunma harcamalarına daha fazla izin vermek için borç freninin gevşetilmesi planını eleştirmiştir. CDU/CSU ve SPD’nin önerdiği mali paketin “borç frenini etkisiz hale getireceğini” ve gelecek nesillere önemli bir mali yük getireceğini söylemiştir. *Lindner*, “Bu durum güvenliğimizi güçlendirmiyor, tam tersine yeni riskleri beraberinde getiriyor” demiştir. Geçmişte borç freninin sıkı bir savunucusu olan ama daha sonra borç freni kısıtlamalarının kaldırılması için reformu planlayan yeni şansölye CDU lideri *Friedrich Merz*’i de inançlarından ödün vermekle suçlayarak eleştirmiştir. Sosyalist *Sol Parti* Eş Başkanı *Heidi Reichinnek*, “eski” Bundestag’da yeni mali pakete oy vermenin “son derece antidemokratik” olduğunu söylemiştir. *Reichinnek*, partisinin savunma harcamalarının artırılmasını öngören paketi desteklemeyeceğini belirterek, bunu “*silahlanmaya açık bir çek*” olarak nitelendirmiştir (DW,2025).

Yasaya muhalif kanatta bulunan FDP (Hür Demokrat Parti) parlamento grubu lideri liberal politikacı *Christian Dürr*, reformu destekleyen SPD ve CDU/CSU’nun bir borç koalisyonu olduğunu planlarını sert bir dille eleştirerek, borç freninin değersiz ilan edildiğini, Almanya’nın finansal mimarisinin kökten değiştirildiğini ve bunun “sınırsız bir borç birikiminin başlangıç sinyali” olduğunu belirtmiştir. Yeşiller ile üzerinde anlaşılan değişikliklerin taslağı daha da kötüleştirdiğini de sözlerine ekleyen *Dürr*, merkez sağ bir ekonomi politikasının “sol kanat bir maliye politikasıyla” başarılı olabileceğinden de şüphe duyduğunu belirtmiş, “*Sayın Merz, Federal Almanya Cumhuriyeti tarihindeki en yüksek kamu*

harcama oranından siz sorumlusunuz,” şeklinde eleştirilerini açıklamıştır. (DeutscherBundestag,2025).

6. ASKERİ KEYNESÇİLİK’İN DÖNÜŞÜ MÜ?

Meyer (2025)’e göre 2025 Alman Borç freni reformu,

“Avrupa’da Askeri Keynesçiliğin Dönüşü”dür: “Avrupa kemer sıkma politikalarının bir simgesi haline gelen “borç freni” 2025 Şubat ayındaki federal seçimlere kadar, Alman maliye politikasının bir dayanağı olarak, sanki On Birinci Emirmiş gibi, dimdik ayakta ydı. Doğal olarak, tarihin ironik bir dönüm noktasında, bildiğimiz şekilde borç freninin sonu beklenenden çok daha erken gelmekle kalmadı, aynı zamanda 16 yıl önce bunu uygulamaya koyan Hristiyan Demokratlar (CDU) ve Sosyal Demokratlar (SPD) koalisyonu tarafından tarihin çöp sepetine atıldı. Bu koalisyonun liderliğini, Almanya’nın kemer sıkma politikalarının başlıca şahinlerinden biri olarak bilinen muhafazakâr bir maliye bakanı olan Friedrich Merz üstlendi. Önceki hükümetin varlığı boyunca, borç freni, SPD ve Yeşiller’in uygulamaya koymayı umduğı her reformun belası olmuşt u. Liberal FDP ile kendi koalisyon iç i çekişmeleri bir yana, 2023’te Anayasa Mahkemesi’nde Almanya’nın sıkı bütçe açığı harcama kurallarını aşma girişimlerini bastıran ana parlamento muhalefeti olan CDU’ydu ve bu da nihayetinde ertesi yıl hükümetin çöküşüne yol açacak bir olaylar zincirini tetikledi. ‘İlerici’ koalisyonun çöküşünün ardından, muhafazakârlar onların yerini almak için liderlik pozisyonunu üstlendiler ve borç freninin reformuna karşı sert muhalefetlerinden hızla vazgeçtiler. Zamanın değiştiğine dair basit bir hatırlatma iş e yaradı: “ Kıtamızda özgürlüğümüze ve barışımıza yönelik tehditler göz önüne alındığında, savunmamız için kural artık (Merz’in ifadesiyle) ‘ne gerekiyorsa o’ olmalıdır”

Almanya’nın mali açıdan yaşadığı bu dönüşüm, Donald Trump’ın 2024 Kasım ayında yeniden ABD Başkanı seçildikten sonra Ukrayna devlet başkanı Zelenski’yi Oval Ofiste medya karşısında aş ağılaması ve Ukrayna Savaşı konusunda tutum değiştirerek Avrupalı NATO müttefiklerini savunma ve güvenlik konusunda bedavacı tutumlarını bırakarak askeri harcamalarını arttırmaları konusunda tehdit etmesinin bir sonucu olarak görülebilir. Almanya’nın bu mali tutum değişikliğinin ve özellikle askeri harcamalar için borçlanma ile finansman imkanlarının açılması- nın temelinde ülkenin ve Avrupa’nın giderek artan Rusya tehdidine karşı militarizasyonu yatmaktadır.

Meyer (2025)’e göre;

“Almanya’da uzun süredir devam eden yetersiz yatırım sorunlarının ele alınması ihtiyacı, genellikle askeri Keynesçilik olarak adlandırılan bir

ekonomik politika yaklaşımının geri dönmesine yol açmıştır. Geleneksel Avrupa endüstrileri zorlanırken ve ekonomik durgunluk yeni normal haline gelirken, askeri harcamalar, hükümetlerin mali sorumsuzluk suçlamalarından kaçınarak ekonomiye para pompalamalarına olanak tanıyan kullanışlı bir çözüm sunmaktadır. Siyasi açıdan kabul edilebilir olmasının nedeni, bir tercihten ziyade bir zorunluluk olarak çerçevelenebilmesidir. İklimi kurtarmak veya altyapı inşa etmek için yapılamayan şey, aniden tank ve füze inşa etmek için yapılabilir hale gelmiştir. Bu ekonomik boyut, özellikle Alman örneği için öğreticidir. Finansman önceliklerindeki son değişiklik, zor durumdaki otomobil endüstrisinin giderek silah üretimi tarafından dışlanması anlamına gelmekte, bu da ülkenin durgunlaşan GSYİH'sini ele almak için kolay bir çözüm olarak askeri Keynesçiliği etkili bir şekilde sahneye koymaktadır. Financial Times'in dediği gibi, "Almanlar arabalarını satamıyor. Bu %n tank üretiyorlar". Trump'ın göreve başlamasından ve Merz'in silahlanma planlarının açıklanmasından bu yana, Rheinmetall'in piyasa değeri üç kattan fazla artarak mart ayında 55,7 milyar avroya yükselmiş ve tarihinde ilk kez 54,4 milyar avro ile istikrarlı bir şekilde düşüşte olan otomobil üreticisi Volkswagen'i geride bırakmıştır. Askeri teknoloji devi, yakın zamanda Volkswagen'in artık kullanılmayan üretim tesislerinden birini devralma planlarını duyurmuştur."

Avrupa'da, yeni yatırımların azaldığı bir ortamda karlılığı artırmanın bir aracı olarak askeri harcamalara odaklanan bir "askeri Keynesçilik" döneminin başladığı fikrini destekleyemeye yönelik diğer bir görüş Alman iktisatçı *Lucas Zeise*'den gelmiştir. Alman iktisatçı *Lucas Zeise*, *junge Welt* (jW) gazetesinde yayımlanan analizinde, "askeri" veya "savunma" Keynesçiliği fikrinin, "yaygın ve sivil" Keynesçilikten daha eski olduğuna dikkat çekmiştir. *Zeise*'ye göre *John Maynard Keynes*'in biyografisini yazan İngiliz Lordlar Kamarası üyesi *Robert Skidelsky* de askeri Keynesçiliğin muhafazakârların kabul ettiği tek Keynesçilik biçimi olduğunu, Keynesçi siyasetin barıştan değil savaştan kaynaklandığını belirtmektedir. Tarihsel olarak bakıldığında Yeniden silahlanma ve savaş, ABD ve Büyük Britanya'da işsizliği ortadan kaldırmıştır. İkinci Dünya Savaşı sırasında ekonomik büyüme yıllık %17 olarak gerçekleşmiştir ve savaş sonrası Keynesçiliğin tipik biçimi "askeri Keynesçilik" olmuştur. 1950 ile 1970 yılları arasında ABD'nin askeri harcamaları federal hükümet bütçesinin yarısını oluşturmaktadır ve ABD örneğinde bu, yalnızca yeniden silahlanmayı değil, aynı zamanda özellikle Kore ve Vietnam'da "aktif savaşlar yürütmeyi" de içermiştir. *Zeise*, *Skidelsky*'nin yorumlarının yeni Alman hükümeti ve Keynesçi ekonomi politikalarını engellemek için 2009 yılında getirilen anayasal borç freninin kaldırılmasıyla tetiklendiğini belirtmektedir. Eski Federal Meclis'in bu kararı aldığı gün, jW'nin buna "silahlanma Keynesçiliği" dediğini hatırlatmaktadır. Dolayısıyla

Zeise'ye göre, kamu alımları yoluyla "Keynesçi büyüme teşviki" savunma sektörü dışında gerçekleşmeyecektir. Sonuç olarak *Zeise*, Almanya'nın "muhafazakârlar" tarafından hoş görülen ve "sivil unsurlardan arındırılmış" Keynes öncesi bir "askeri Keynesçiliğe" ulaştığına inanmaktadır. (Zeise,2025 – Harici,2025)

Read (2025)'e göre; Almanya'nın Temel Yasası'ndaki bu değişiklikler, askeri bütçenin artık üst sınırı olmadığı anlamına gelmektedir. GS-YİH'nin %1'inin üzerindeki askeri harcamalar, yasanın ifadesiyle, "*gelecekteki borç freninden muaf*" ilan edilmiştir. Alman Meclisindeki oylama, Sosyal Demokratların, Almanya'nın Fransa ve Rusya'ya karşı yürüttüğü savaş için oybirliğiyle finansmanı onaylayan merkezcilere katıldığı meşhur 1914 oylamasını hatırlatmaktadır. Ancak, 1914'ün aksine, Alman hükümeti bugün sınırsız borçlanma yetkisine sahiptir. Savaş ekonomisine geçiş, Berlin ve Brüksel'de kazan-kazan olarak karşılanmaktadır. Avrupa'daki güçlendirilmiş ulusal ordular, Avrupa Birliği'nin (AB) başlıca düşmanı Rusya üzerindeki baskıyı daha da artırabilir. Polonya Başbakanı *Donald Tusk*'un 6 Mart 2025'te söylediği gibi: "*Avrupa bu silahlanma yarışına katılmalı ve kazanmalı... Rusya'nın bu silahlanma yarışını kaybedeceğine inanıyorum; tıpkı Sovyetler Birliği'nin 40 yıl önce benzer bir silahlanma yarışını kaybetmesi gibi.*" Aynı zamanda, artan askeri harcamalar en büyük AB ekonomilerini ayağa kaldırma potansiyeline sahiptir. AB ülkeleri şu anda ithal edilen ABD askeri teçhizatına büyük ölçüde bağımlıyken, AB Komisyonu Başkanı *Ursula von der Leyen* "daha fazla Avrupa malı satın alma" ihtiyacını defalarca vurgulamış ve bunu kolaylaştırmak için üye ülkelerin, amaç yalnızca askeri harcamalar ise, aksi takdirde esnek olmayan mali kurallarını esnetmelerine olanak sağlayacak yeni bir "Ulusal Kaçış Maddesi" duyurmuştur. *Rheinmetall* ve *Leonardo* gibi Avrupa silah şirketlerinin hisse senedi fiyatları, AB'nin 800 milyar avro değerindeki "*Avrupa'yı Yeniden Silahlandır*"(*ReArm Europe*) planını açıklamasının ardından fırlamıştır (Read,2025).

Read (2025)'e göre; Çin üstünlüğüne ve ABD korumacılığına karşı mücadele eden AB şirketleri için militarizasyon aynı zamanda acilen ihtiyaç duyulan bir can simidi sunmaktadır. Volkswagen, yakın zamanda Üçüncü Reich döneminde şirketin ana üretim hatlarından biri olan askeri araç üretimine geri dönmeye açık olduğunu duyurmuştur. Alman seçkinleri böylece neoliberal kemer sıkma politikalarından savaş zamanı Keynesçiliğine kapsamlı bir geçiş başlatmıştır. Stratejileri, Hollandalı *Amiral Rob Bauer*'in şu sözleriyle özetlenebilir: "*Ordu savaşları kazanabilir, ancak ekonomi savaşları kazanır.*" Yeni hükümette göreve dönmesi beklenen Almanya Savunma Bakanı, ülkenin "savaşa hazır" olması gereken yıl olarak 2029'u belirlemiştir (Read,2025).

Krebs & Weber (2025), Almanya’da askeri Keynesçiliğin benimsenmesinin, ikinci planda kalan iddialı iklim koruma politikalarına karşı örtük bir karar anlamına geldiğini belirtmektedirler. Halihazırda gecikilmiş olan iklim değişikliğiyle mücadele ve yeşil dönüşüm yeşil Keynesçilik gerektirmektedir, ancak borç freni değişikliği askeri harcamaları artırmaya odaklanmaktadır. Bu durum yoğun fosil yakıt tüketimiyle bilinen bir sektörü teşvik ederek, içten yanmalı motorlu araçlara kalıcı bir sübvansiyon sağlama sorununu ortaya çıkarabilecektir. Askeri Keynesçilik sayesinde Almanya daha fazla tank ve asker taşıyıcı üretecek, ancak daha az elektrikli araç ve rüzgar türbini imal edecektir (*Krebs&Weber,2025*).

SONUÇ

Almanya’nın sıkı bir anayasal mali kuralı olan *borç freni (Schuldenbremse)* ve *Kara Sıfır (Schwarze Null)* uygulamaları, 2009’ dan 2025’e Alman mali ortodoksisinin bir sembolü olarak neredeyse efsanevi bir statüye yükseltilmiştir. Borç freni, yeni federal borçlanmayı, ekonomik döngüye göre ayarlanarak yıllık GSYİH’nin yalnızca %0,35’i ile sınırlandırmıştır. Bu politika, Alman mali yönetiminin enflasyon ve kamu borcu krizlerine ilişkin korkularından doğan, mali disipline yönelik derin bir kültürel ve siyasi bağlılığı yansıtmıştır. Ancak 2025’in başlarında Almanya, borç frenini fiilen askıya aldığını duyurarak Avrupa’yı şaşkına çevirmiştir. Mali ortodoksiden cesur bir sapma olarak nitelenebilecek bir şekilde yıllardır süren yetersiz altyapı, yetersiz yatırım ve ekonomik durgunluk endişeleri ile birlikte 2022’de başlayan Rusya-Ukrayna savaşı sonrası artan savaş tehdidinin ardından özellikle askeri harcamalar, savunma, altyapı ve iklim projelerinde kamu harcamalarını artırmaya karar vererek, 2025 Mart’ında tarihi bir değişimle, sıkı *borç frenini* özellikle savunma ve silahlanma harcamalarının dahil olduğu belirli alanlarda yoğun bir borçlanmaya olanak sağlayacak şekilde yeniden düzenlemiştir. Bu dönüşüm G7 ülkeleri arasında bu kadar sıkı mali kural geleneğine sahip tek ülke olan Almanya’nın mali ortodoksiden-mali gevşemeye, ordo-liberalizmin mali disiplin ilkesinden- askeri Keynesçiliğe geri dönüşü olarak nitelendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (2024). Denk Bütçe ve Borç Freni- James M. Buchanan'ın Anayasal Maliye Perspektifinin Geç Kalmış Zaferi: Seçilmiş Ülke Örnekleri, *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, Cilt: 16 No: 2 Yıl: 2024 ISSN: 1309-8020 (Online) (ss. 138-163) s-151.
- Bloomberg (2024). Meet the Economist Leading Germany's Battle Against Debt, 13-07-2024. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-07-13/meet-the-economist-leading-germany-s-battle-against-debt> (Erişim:18-11-2025).
- Bösche, C. (2024). The German 'Schuldenbremse' Crisis: a Symptom to Be Taken Seriously in Europe Budget and Taxation, Foundation Robert Schuman Policy Paper, Schuman Papers n°734, 30 January 2024. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/734-the-german-schuldenbremse-crisis-a-symptom-to-be-taken-seriously-in-europe> (Erişim:14-11-2025).
- Burret, H.T. & Feld, L.P. & Köhler, E.A. (2013). Sustainability of Public Debt in Germany: Historical considerations and time series evidence. *Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik* 233, 291–335. doi:10.1515/jbnst-2013-0406. https://www.jbnst.de/download/233-3/291_burret.pdf (Erişim:28-11-2025).
- Charlemagne (2015). "Europe's Fault Lines". *The Economist*. Vol. 414, no. Feb 5th 2015. p. 33. <https://www.economist.com/europe/2015/02/05/europes-fault-lines> (Erişim:29-11-2025).
- Dayar, H. (2022). "Angela Merkel Döneminde Bütçe Dengesini Sağlamak İçin Uygulanan Siyah Sıfır ve Etkilerinin Değerlendirilmesi". *International Journal of Public Finance*, 7(2), 319-336. <https://doi.org/10.30927/ijpf.1172551> (Erişim: 21-11-2025).
- Decker, S. (2025). Germany's Brave New Fiscal Era, Comment, Rosa Luxemburg Stiftung, 03/28/2025. *Economic / Social Policy- War / Peace-Umverteilung* <https://www.rosalux.de/en/news/id/53204/germanys-brave-new-fiscal-era> (Erişim:22-11-2025).
- Deutscher Bundestag (2025). Mehrheit für Reform der Schuldenbremse: 512 Abgeordnete stimmen mit Ja, Startseite Dokumente Texte (2021-2025), 2025 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2025/kw12-de-sondersitzung-1056916> (Erişim:11-11-2025).
- Dullien, S. & Guérot, U. (2012).The Long Shadow of Ordoliberalism: Germany's Approach To The Euro Crisis, ECFR/49, February 2012. https://ecfr.eu/wp-content/uploads/ECFR49_GERMANY_BRIEF.pdf
- DW (2025). German politics: Parliament Debates Debt Brake Reform: Lindner: Debt Brake Reform Will Burden Future Generations, DW In Focus, March 13, 2025. <https://p.dw.com/p/4rkLt> <https://www.dw.com/en/german-politics-parliament-debates-debt-brake-reform/live-71905412> (Erişim:30-11-2025).
- Federal Ministry of Finance (2022). Germany's Federal Debt Rule (Debt Brake), 25 February 2022. <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/>

- EN/Downloads/Public-Finances/germanys-federal-debt-rule.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (Erişim:17-11-2025).
- Federal Ministry of Finance (2025). German Medium-Term Fiscal-Structural Plan 2025 – 2029, August 19, 2025. https://economy-finance.ec.europa.eu/document/download/07601136-78f2-41dc-a188-4a5127acdb9c_en?filename=2025-08-19_MTFSP_Final_EN_BF_a.pdf (Erişim 01-12-2025).
- Feld, L. P. & Reuter, W. H. (2021). The German ‘Debt Brake’: Success Factors and Challenges, Freiburg Discussionpapers on Constitutional Economics, 16 June 2021. S.4. https://www.eucken.de/app/uploads/Discussionpaper_2110.pdf (Erişim:06-11-2025).
- Fuest, C. (2021). The Merkel Era: A Review of Budgetary and Fiscal Policy, ifo Institute Opinion, ifo Viewpoint 228, 30 September 2021. https://www.ifo.de/DocDL/Viewpoint_228__228_Fuest_Era_Merkel_Review.pdf <https://www.ifo.de/en/opinion/2021-09-30/ifo-viewpoint-228-merkel-era-review-budgetary-and-fiscal-policy> (Erişim:28-11-2025).
- German Council of Economic Experts (2020). The Debt Brake: Sustainable, Stabilising, Flexible, – Annual Report 2019/20 Chapter 5-2020-01-27, https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/gutachten/jg201920/JG201920_Chapter_5.pdf
- Harici, Germany Embraces an Era of ‘Military Keynesianism’, Harici.com.tr, 26.05.2025. <https://harici.com.tr/en/germany-embraces-an-era-of-military-keynesianism/> (Erişim:30-11-2025).
- Hausner, K. H. & Simon, S. S. (2015). Experiences with Budget Rules in Switzerland and Germany, Intereconomics Review of European Economic Policy, Volume 50, 2015 · Number 2 · pp. 99–107. <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2015/number/2/article/experiences-with-budget-rules-in-switzerland-and-germany.html> (Erişim:09-11-2025).
- Kinkartz, S. (2025). What is Germany’s Debt Brake?, PoliticsGermany, March 5, 2025 <https://www.dw.com/en/what-is-germanys-debt-brake/a-67587332> (Erişim:08-11-2025).
- Knight, B. (2016). “Schäuble Clings to ‘Black Zero’ Budget Fetish”, DW, July 6, 2016. <https://www.dw.com/en/sch%C3%A4uble-clings-to-black-zero-fetish-in-german-budget/a-19382452> (Erişim:20-11-2025).
- Kozaczyńska, A. (2025). The Debt Brake: Germany in a Crisis of Uncertainty, OSW Commentary, 2025-01-28. https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW_Commentary_642.pdf (Erişim:13-11-2025).
- Krebs, T. & Weber, I. M. (2025). Germany’s Incoming Government has Embraced Military Keynesianism, IPS Economy and Ecology 24.03.2025. <https://www.ips-journal.eu/topics/economy-and-ecology/germanys-incoming-government-has-embraced-military-keynesianism-8181/> (Erişim:30-11-2025).
- Krugman, P. (2025). Revenge of the Black Zero-How Germany became a cautionary tale, Jan 29, 2025. <https://paulkrugman.substack.com/p/revenge-of-the-black-zero> (Erişim:09-11-2025).

- Langer, M. & Hassib, J. & Feld, L. P. & Nientiedt, D. (2025). Evaluating the Effects of the German Debt Brake: A Synthetic Control Approach (June 10, 2025). CESifo Working Paper No. 11933, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=5319705> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.5319705> https://www.econstor.eu/bitstream/10419/322495/1/cesifo1_wp11933.pdf (Erişim:28-11-2025).
- Lubik, T. A. (2025). The Debt Brake: Unsafe at Any Speed? Federal Reserve Bank of Richmond, Economic Brief June 2025, No. 25-22, 2025. https://www.richmondfed.org/publications/research/economic_brief/2025/eb_25-22 (Erişim:28-11-2025).
- Meyer, M. (2025). The Return of Military Keynesianism in Europe, PR Jason-Jason Institute, November 16,2025. <https://jasoninstitute.com/liberty-and-its-discontents-the-return-of-military-keynesianism-in-europe/> (Erişim:30-11-2025).
- OSW Zespól Niemiec i Europy Pólnocnej, Agency on Credit: Germany Releases the Debt Brake, OSW Commentary, Centre For Eastern Studies Number 657, 11.04.2025. https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/OSW_Commentary_657_0.pdf (Erişim:29-11-2025).
- Petzinger, J. (2022). “The German Finance Ministry Bid Farewell To Its Boss With A Big, Black Zero”, QUARTZ, July 21, 2022, <https://qz.com/1110220/on-wolfgang-schaubles-last-day-as-germanys-finance-minister-staff-formed-a-big-zero-to-celebrate-his-devotion-to-balanced-budgets> (Erişim:29-11-2025).
- Pistor, K. (2025). The End Of Germany’s Economic Delusions? PubAffairs Bruxelles EU Debates, News & Opinions, Editorial Partner Project Syndicate - Mar 17,2025. <https://www.pubaffairsbruxelles.eu/opinion-analysis/the-end-of-germanys-economic-delusions/> (Erişim:28-11-2025).
- Polyak, P. (2024). How Germany’s Fiscal Orthodoxy Toppled Its Government and Imperils Its Future, Review of Democracy, 11-12-2024. <https://revdem.ceu.edu/2024/12/11/germanys-fiscal-orthodoxy/>
- Read, M. (2025). Germany and the EU Embrace Military Keynesianism, Peoples Dispatch, March 21, 2025. <https://peoplesdispatch.org/2025/03/21/germany-and-the-eu-embrace-military-keynesianism/> (Erişim:30-11-2025).
- Reiermann, V. C. (2019). Germany May Abandon Its Beloved Black Zero, Spiegel International, 22.08.2019. <https://www.spiegel.de/international/germany/germany-may-abandon-its-beloved-black-zero-a-1282978.html> (Erişim:29-11-2025).
- Schultheis, E. (2023). The Black Zero: Germany Reappraises its Financial Fetish, THE DIAL, JUNE 13, 2023.<https://www.thedial.world/articles/news/issue-5/germany-black-zero-national-debt-policy>
- Schumacher, E. (2023). “Father of the Black Zero’: Germany’s Love Affair with Austerity”, DW, 27.12.2023. <https://www.dw.com/en/father-of-the-black-zero-germanys-love-affair-with-austerity/g-50438659> (Erişim:17-11-2025).
- Thomas Jr., L. & Ewing, J. (2015). Greek Debt Standoff Awaits a Decisive Move, The New York Times,February 12, 2015. <https://archive.nytimes.com/>

dealbook.nytimes.com/2015/02/12/greek-debt-standoff-awaits-a-decisive-move/ (Erişim:28-11-2025).

Tooze, A. (2017). German Question(s) (3): Applying the Debt Brake – The Genealogy of German austerity regime, October 22, 2017. <https://adamtooze.com/2017/10/22/german-questions-3-applying-debt-brake-genealogy-german-austerity-regime/> (Erişim:08-11-2025).

Zeise, L. (2025). Klingbeils Militärkeynesianismus -Zu Lust und Risiken des Kapitalverkehrs, / Kapital & Arbeit / Seite 9, 17.05.2025 https://www.jungewelt.de/loginFailed.php?ref=/artikel/500221.klingbeils_milit%C3%A4rkeynesianismus.html (Erişim: 30-11-2025).

Zestos, G. K. & Whittleton, H. & Ribas, A. F. (2022). Reflections on Angela Merkel's Career as Chancellor of Germany and the Greek Financial Odyssey, Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 1010, September 2022. https://www.levyinstitute.org/wp-content/uploads/2024/02/wp_1010.pdf (Erişim:02-11-2025).

Bölüm 6

TEORİ VE UYGULAMADA BAĞIMSIZ MALİ KURUMLAR: GENEL BİR DEĞERLENDİRME¹

Doğan BAKIRTAŞ², Muhammed Fatih CÜRE³

¹ Bu çalışma daha önce II. Uluslararası Sosyal, Siyasal ve Mali Araştırmalar Kongresi'nde (USSMAK-2024) sunulmuştur.

² Prof. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Salihli İİBF, Maliye, dogan.bakirtas@cbu.edu.tr, ORCID:0000-0002-9189-3451

³ Arş. Gör., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Salihli İİBF, Maliye, fatih.cure@cbu.edu.tr, ORCID:0000-0003-0961-1759

GİRİŞ

Para politikalarının bağımsız merkez bankaları aracılığıyla yürütülmesine karşın maliye politikaları genellikle seçilmiş hükümetlerin inisiyatifindedir. Hükümetlerin elinde bulundurduğu bu bütçe yapma yetkisi; kurumsal şeffaflık ve hesap verebilirlik düzeylerinin yetersiz olduğu durumlarda kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini zorlaştırmakta, kronik bütçe açıkları ve kamu borç stoğunun artması gibi istenmeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Bu istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasını engellemek için çeşitli kurumsal düzenlemeler ve politika araçları geliştirilmiştir. Bu çözüm önerilerinden biri de bağımsız mali kurumlardır.

Parlamentoların mali politikalarda daha doğru kararlar almasını sağlamak, geleceğe dönük daha sağlıklı tahminler yapmak ve uygulanan politikaların olası etkilerini değerlendirmek amacıyla birçok ülkede bağımsız mali kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar bütçeleme sürecinin her aşamasında şeffaflık ve hesap verebilirliği artıracak analiz ve değerlendirmede bulunmaktadır. En önemlisi de bunların kurumsal olarak bağımsız ve tarafsız bir şekilde yürütülmesini hedeflemektedir.

İlk örneklerinin 20. yüzyıl ortalarında görüldüğü bağımsız mali kurumlar; özellikle 2008 küresel finansal krizi ve onu izleyen Avrupa borç krizinin ortaya çıkmasıyla 2010 yılından itibaren çok daha önem kazanmış ve sayıları oldukça artmıştır. Avrupa ülkelerinde artan kamu borç stokları ve kalıcı bütçe açıkları; mali kuralların ve bunları izleyen bağımsız kurumların yaygınlaşmanı önemli derecede etkilemiştir. Bununla birlikte bağımsız mali kurumların yaygınlaşması sadece Avrupa ülkeleri ile sınırlı kalmadığı, diğer bölgelerdeki ülkelerde de her geçen yıl yeni bağımsız mali kurumların oluşturulduğu görülmektedir.

Bağımsız mali kurumlara ilişkin kurumsal görünüm, uluslararası kuruluşların oluşturduğu veri tabanları sayesinde daha şeffaf hâle gelmiştir. Uluslararası Para Fonu, Ekonomik Kalkınma ve İş birliği Örgütü ile Avrupa Birliği; bağımsız mali kurumları tavsiye etmekte, onların kurumsal yapıları, görevleri ve özellikleri hakkında veri tabanları oluşturmakta ve raporlar hazırlamaktadır. IMF verilerine göre 2025 Eylül ayı itibarıyla sayısı 54'e yükselen bağımsız mali kurumların uygulamada farklı şekillerde teşkilatlandığı, farklı görev ve özelliklere sahip olduğu görülmektedir (Alonso vd., 2025).

Bu çalışmanın amacı bağımsız mali kurumların teoride ve uygulamadaki genel hatlarını ortaya koymaktır. Bu amaç doğrultusunda öncelikle bağımsız mali kurumların kavramsal çerçevesi ve literatürde kullanılan yaygın sınıflandırması verilecektir. Ardından bu kurumların gerekçeleri, özellikleri ve görevleri oluşan literatür ışığında ortaya konacaktır.

Bir sonraki bölümde ise bağımsız mali kurumların uygulamadaki genel özellikleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Bu değerlendirme için Uluslararası Para Fonu'nun mali konseylere ilişkin yayınladığı veri tabanı kullanılmıştır.

1. BAĞIMSIZ MALİ KURUMLAR

Maliye politikasının ve kamu maliyesi performansının bağımsız analizini sağlamak, böylece mali şeffaflığı, sağlam maliye politikasını ve sürdürülebilir kamu maliyesini desteklemek için birçok ülkede bağımsız mali kurumlar kurulmuştur (von Trapp ve Nicol, 2018, s. 41). Genellikle mali konseyler veya parlamento bütçe ofisleri olarak da anılan bağımsız mali kurumlar; 1990'lı yılların ortalarında bağımsız merkez bankacılığın kazanımlarının mali alanda da gerçekleştirilebileceği fikriyle gündeme gelmiştir. Bütçe açıklarının ve kamu borçlarının artmasıyla da bu görüş önem kazanmış ve çok sayıda OECD ülkesinde bağımsız mali kurumların oluşturulması kararlaştırılmıştır (OECD, 2013, s. 98). Özellikle 2008 mortgage krizi ve daha sonrasında Avrupa borç krizinin bağımsız mali kurumların oluşturulmasında oldukça önemli bir faktör olduğu söylenebilir.

1.1. Mali Kurumların Kavramsal Çerçevesi ve Sınıflandırılması

Literatürde ve uluslararası kuruluşların yayınlarında “bağımsız mali kurumlar” (independent fiscal institutions – IFIs) için farklı tanımlamalar yapılmaktadır. OECD'ye göre bağımsız mali kurumlar genellikle bağımsız parlamento bütçe ofisleri veya mali konseyler olarak anılmaktadır. Bu kurumlar; maliye politikasını ve kamu maliyesi performansını eleştirel bir şekilde değerlendiren ve gerektiğinde tavsiyelerde bulunma yetkisine sahip, hükümetten kurumsal olarak bağımsız kamu kurumlarıdır (von Trapp vd., 2016, s. 11).

Avrupa Komisyonu'na göre bağımsız mali kurumlar; mali kurallara uyumun izlenmesi, bütçe için makroekonomik tahminlerin üretilmesi ve maliye politikası konularında hükümete tavsiyelerde bulunulması gibi çeşitli işlevler aracılığıyla sürdürülebilir kamu maliyesini teşvik etmeyi amaçlayan; merkez bankası, hükümet veya parlamento dışında konumlanan, siyasi olmayan kamu kurumlarıdır. Bu kurumlar, maliye politikası alanında pozitif ve normatif analizler, değerlendirmeler ve tavsiyeler sağlayarak hem yürütmenin hesap verebilirliğini güçlendirmekte hem de mali şeffaflığı artırmaktadır. Özellikle resmi hükümet tahminlerinde sıklıkla görülen iyimser önyargılardan arındırılmış makroekonomik tahminler üretebilir veya bu tahminleri onaylayabilir; bütçe planlarının uygulanmasını ve mali kurallar ile bütçe hedeflerine uyulmasını tarafsız bir

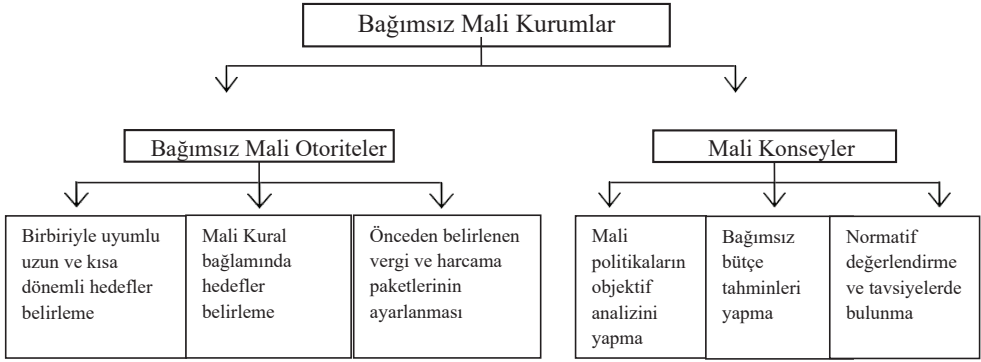
şekilde denetleyebilirler; bütçe önlemlerinin kısa ve uzun vadeli maliyet ve faydaları konusunda hem politika yapıcıları hem de kamuoyunu bilgilendirebilir; mali tedbirlerin kurallara uygunluk, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği ve istikrar odaklı maliye politikaları açısından uygun olup olmadığını değerlendirebilirler (European Commission, 2025).

Uluslararası Para Fonu mali konsey kavramına odaklanmış ve mali konseyleri şu şekilde tanımlamıştır (IMF, 2013, s. 8): “Mali konsey; hükümetin maliye politikalarını, planlarını ve performansını kamuoyuna açık ve partizan olmayan bir şekilde değerlendirmekle görevli yasal ve siyasi iktidardan bağımsız kalıcı bir kamu kurumudur. Mali konseyler; bütçe sürecinde önyargısız makroekonomik ve bütçesel tahminlerin kullanılmasına katkıda bulunabilir, maliye politikası seçeneklerine ilişkin tavsiyeler geliştirebilir, mali kuralların uygulanmasını destekleyebilir ve yeni politika girişimlerinin mali etkilerini hesaplayabilir.”

Bağımsız mali kuruluşlara ilişkin birçok tanım yapılmıştır. Bu tanımlamaların ortak noktaları şu şekilde sıralanabilir: (1) devlet tarafından finanse edilse de politik olarak bağımsız olması; (2) karar verme yetkisine sahip olmasa da maliye politikalarına ilişkin kamuoyunu bilgilendiren bir “mali gözlemci” rolü üstlenmesi; (3) tarafsız olması; (4) mali disiplini sağlamaya yardımcı olmak ile bütçe açıklarına ve sürdürülemez borçlara eğilimi engellemek gibi ortak amaçlarının olmasıdır (Martins ve Correia, 2021, s. 162-163).

Bu açıklamalar doğrultusunda bağımsız mali kurumları; maliye politikası, bütçeleme ve kamu mali yönetimine ilişkin analiz ve tavsiye sağlamaktan sorumlu, siyasetten bağımsız kuruluşlar olarak tanımlamak mümkündür. Bağımsız bir mali kurumun ana hedefi; maliye politikasının şeffaflığını, hesap verebilirliğini ve etkinliğini artırmak ve uygun mali yönetim uygulamalarını teşvik etmek olarak ifade edilebilir. Bağımsız mali kurumlar yukarıda görüleceği üzere mali konseyler olarak da isimlendirilmektedir. Bu farklı isimlendirmelerin daha iyi anlaşılabilmesi için aşağıdaki tasniflemeyi vermek yerinde olacaktır.

Tablo 1: Bağımsız Mali Kurumlar



Kaynak: (Debrun vd., 2009, s. 57).

Debrun ve diğerlerinin (2009) ayrımına göre bağımsız mali kurumlar mali otoriteler ve mali konseyler olarak iki farklı şekilde teşkilatlanmaktadır. Mali otoriteler; hükümetten bağımsız olarak karar alabilme yetkisine sahip teknokratlardan meydana gelen kuruluşlardır. Mali otoritelerin kurulması fikri 1990'ların sonlarında başlasa da günümüzde herhangi bir ülkede örneği yoktur (Altun, 2018, s. 64). Mali konseyler ise günümüzde birçok ülkede faaliyete geçen, ülkelerin kamu maliyesine ilişkin analizler ve değerlendirmeler yapan bağımsız mali kuruluşlardır (Kovancılar ve Alparslan, 2011).

Avrupa borç kriziyle beraber Avrupa'da mali konseylerin sayısı hızla artış göstermiş ve bu konuya ilgi oldukça artmıştır. Bu açıdan özellikle Avrupa ülkelerinde faaliyete geçen mali kurumların üç farklı model altında toplanabileceği ifade edilmiştir. Bu modeller delegasyon (delegation), vesayet (trusteeship), ve orkestrasyon (orchestration) olarak isimlendirilmiştir (Tesche, 2019). Bu model çeşitliliğinin Avrupa Komisyonu, Avrupa Merkez Bankası ve Uluslararası Para Fonu'nun ortak bir noktada uzlaşmaması sebebiyle olduğu ileri sürülmektedir. Bu üç uluslararası kuruluş; mali konseylerin sahip olması gereken özelliklerine ve görevlerine ilişkin önemli görüş ayrılıklarına sahiptir. Bu sebeple tüm mali konseyleri kapsayan ortak bir model ortaya çıkmamıştır (Tesche, 2019).

Bağımsız mali kurumların kurumsal gelişimini ve işleyişini etkileyen önemli dönüm noktalarından biri de COVID-19 pandemisi olmuştur. Pek çok OECD ülkesi için pandeminin başlarında haneleri ve işletmeleri desteklemek için yapılan acil durum harcamalarının ölçeği, barış zamanı koşullarında tarihinin en büyük seviyelerine ulaşmıştır. Buna karşılık, mali tepkileri incelemekten sorumlu olan ulusal yasama organları; operasyonel kısıtlamalar ve sağlıkla ilgili kapanmalar nedeniyle işlevlerini

yerine getirememiş, bazı hükümetler acil durum protokollerini devreye sokmuştur. Bu ortamda bağımsız mali kurumlar; politika yapıcılar ve onları sorumlu tutanlar için hayati analizler sağlamak için hızlanmış ve bu zorluklar karşısında maliye politikasını desteklemede çok önemli bir rol oynamıştır. Küresel finansal krizin ardından kurulan birçok uluslararası finans kuruluşu için pandemi dönemi onların ilk gerçek sınavı olmuştur (OECD, 2021, s. 132).

Uluslararası Para Fonu; literatürde Bağımsız Mali Otoriteler (independent fiscal authorities) olarak adlandırılan ve bağımsızlık bakımından merkez bankalarına benzer biçimde maliye politikası alanında uzun vadeli mali hedefler ve yıllık bütçe hedeflerini belirleme yetkisine sahip kurumlara yönelik teorik argümanlar bulunduğunu, ancak bu modelin pratikte hiçbir ülkede hayata geçirilmediğini vurgulamaktadır. Buna karşılık, maliye politikası üzerinde doğrudan karar alma yetkisi bulunmayan, ancak mali gelişmeler ile izlenen politikalar hakkında analiz ve değerlendirmeler yapan mali konseyler, uygulamada daha gerçekçi ve yaygın bir kurumsal tasarım olarak öne çıkmaktadır (Bogaert vd., 2006).

Mali konseylerin de kendi içinde üç farklı şekilde teşkilatlandığı görülmektedir. İlk grupta, politika yapıcılarla atama prosedürleri ve hesap verebilirlik mekanizmalarının ötesinde organik bağı bulunmayan ve bağımsızlıkları genellikle Mali Sorumluluk Yasaları gibi üst normlarda açıkça garanti altına alınan kuruluşlar yer almaktadır. İkinci grupta, yürütme veya yasama organına resmi olarak bağlı olan mali konseylerdir. Bu kuruluşlar iyi tanımlanmış bir yetkiye ve bağımsızlığa sahiptir. Çoğu zaman parlamento bütçe ofisi ismiyle parlamentonun veya bir bakanlığın parçası olarak bütçe sürecinde ve kamuoyu tartışmalarına siyasi iktidardan bağımsız olarak katkı sunarlar. Üçüncü modelde ise merkez bankaları, denetleme ve düzenleme kurumları ile bağımsız istatistik kurumlarının bünyesinde teşkilatlanan bağımsız mali konseylerdir. Bu tarzda teşkilatlanan bağımsız mali konseyler, bünyesinde bulunduğu kurumların kurumsal bağımsızlığından ve ölçek ekonomilerinden yararlanmaktadır. Bununla beraber aralarındaki yetki paylaşımına ve görev tanımlarına ilişkin ortaya çıkabilecek karışıklıkları önlemek için açık düzenlemeler gerekmektedir (IMF, 2013).

1.2. Bağımsız Mali Kurumların Gerekçeleri, Özellikleri ve Görevleri

İlk olarak bağımsız mali kurumların gerekçelerine bakılacak olursa birçok farklı gerekçe ileri sürülebilir bunlar;

- Şeffaflık: kamu maliyesini ilgilendiren hususlarda şeffaflığı teşvik etmektedir (Kopits, 2011, s. 4).

- Hesap verebilirlik: Karar alınma sürecinde ve faaliyet sonuçlarının açıklanmasında, yetki sahiplerinin kamuoyuna ve parlamentoya karşı daha fazla sorumluluk sahibi olmasını sağlamaktadır (Arnold vd., 2022, s. 18).
- Danışmanlık: özellikle yasama organının bütçeleme sürecinde daha etkin ve bilinçli olması sağlamaktadır (OECD, 2013, s. 98).
- Mali sürdürülebilirlik: mali sürdürülebilirliğin desteklenmesine yardımcı olmaktadır (Davoodi vd., 2022, s. 10).
- Tahmin: mali ve iktisadi tahminlerin daha güvenilir ve sağlıklı yapılmasına katkı sağlamaktadır (Cameron, 2022, s. 2).

Kamu maliyesine ilişkin politikaların belirlenmesi, uygulanması ve sonuçlarının değerlendirilmesi aşamalarında bağımsız mali kurumlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kurumların varlığı; şeffaflığın ve hesap verilebilirliği artıracak, geleceğe ilişkin tahmin ve beklentilerin daha sağlıklı bir şekilde oluşturulmasını sağlayacak, böylece özellikle devletin bütçe açığı vermesindeki eğilimleri azaltacak ve aşırı borçluluktan da muhafaza edecektir.

Özelliklerine gelince bağımsız mali kurumlar daha önce ifade edildiği gibi pratikte özellikleri itibarıyla birbirinden ayrılmaktadır. Uluslararası bir karşılaştırma yapıldığında bağımsız mali kurumların kurumsal kapasite, yeterlilik ve deneyimlerinin farklı olduğu görülmektedir. Bunların yanında operasyonel bağımsızlık, yetki ve görev kapsamı ve son olarak bilgiye erişim gibi temel işlevlerde de farklı özelliklere sahiptirler (Arnold vd., 2022, s. 18). Böyle olmakla beraber bu kurumların özellikleri normatif olarak da ortaya konmuştur. OECD bağımsız mali kurumların sahip olması gereken özellikler için 9 başlık altında 22 ilke belirlemiştir (von Trapp vd., 2016 , s. 27-30):

- Yerellik (Local Ownership): bağımsız mali kurumun etkin ve kalıcı olabilmesi için diğer ülkelerdeki uygulamalar doğrudan ithal edilmemeli, uygulanacak olan ülkenin kendine has olan kültürel, mali ve siyasi yapısına göre teşkilatlandırılmalıdır.
- Bağımsızlık ve partizan olmamak (Independence and non-partisanship): yapılan çalışmalar siyasi perspektiften sunulmamalı ve tamamen bağımsız olmalı; mali kurumun başkanından diğer çalışanlarına kadar bütün personel liyakat ve teknik yeterliliğe sahip olarak, siyasetten bağımsız, açık rekabet yoluyla seçilmelidir.
- Yetki (Mandate): Bağımsız mali kurumların yetkileri, üretecekleri genel rapor ve analiz türleri, kimin rapor ve analiz talep edebilece-

ği ve uygunsa bunların yayınlanması için ilgili zaman çizelgeleri dahil olmak üzere üst düzey mevzuatta açıkça tanımlanmalıdır.

- Kaynaklar (resources): Bağımsız mali kurumlara tahsis edilen kaynaklar görevleri ile orantılı olmalı ve mümkünse çok yıllık finansman taahhütleri verilmelidir.
- Yasama ile ilişkisi (Relationship with the legislature): Bağımsız bir mali kurumun yasama veya yürütme organının yasal yetkisi altında olup olmadığına bakılmaksızın, yasama organına karşı uygun hesap verebilirliği teşvik edecek mekanizmalar devreye sokulmalı, bütçe süreçlerinde gerekli analizleri yapabilmeleri için yeterli zamana sahip olmalıdır.
- Bilgiye erişim (Access to information): Hükümet ve bağımsız mali kurumlar arasındaki bilgi asimetrisi giderilmeli, mali kurumlar kendisini ilgilendiren metodoloji ve varsayımlar dahil olmak üzere bütün bilgilere erişebilmelidir.
- Saydamlık: Mali kurumların rapor ve analizleri şeffaf olmalı, kamuoyu ile ücretsiz bir şekilde paylaşılmalı, güvenilirliği korumalıdır.
- İletişim (Communications): Mali kurumlar kuruluşundan itibaren medya, sivil toplum kuruluşları ve diğer paydaşlarla iletişim halinde olmalıdır.
- Dış değerlendirme (External evaluation): Mali kurumun çalışmaları dış paydaşlarca etkin bir şekilde değerlendirilmelidir.

Bu ilkeler kapsamında bağımsız mali kurumların; ülkelerin kendi şartlarına uygun bir şekilde siyasetten uzak, finans ve beşerî sermaye açısından yeterli kaynağa sahip, gerekli bilgelere ulaşma kapasitesi olan, özellikle sivil toplum ile iletişimi kuvvetli olması gibi özellikler ön planda tutulmuştur. Bu ilkelerin haricinde başka çalışmalarda da bağımsız mali kurumların sahip olması gereken özellikler belirtilmiştir (Wyplosz, 2005, s.74; IMF, 2013, s. 9).

Son olarak bağımsız mali kurumların kendilerinden beklenen işlevleri yerine getirebilmeleri için birtakım sorumluluklar, diğer bir ifadeyle bazı görevler üstlenmişlerdir. Literatürde mali konseyler olarak kabul edilen kurumlar, görev alanlarının kapsamı, görevlerinin tanımı ve kurumsal tasarımlarının özellikleri (yasal bağımsızlık derecesi, büyüklük ve diğer kamu kurumlarıyla ilişkiler) açısından büyük farklılıklar göstermektedir (IMF, 2013, s. 8). Bu kurumların görevleri özellikle şu maddeler halinde

ifade edilebilir (Bogaert vd., 2006, s. 3; Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, s. 15):

- Vergi gelirlerini ve kamu harcamalarını değerlendirmek için bağımsız makroekonomik tahminler yapmak,
- Mali denge odaklı kamu maliyesi tahminleri yapmak,
- Şokların veya politikaların etki analizleri yapmak,
- Kurallar, hedefler ve stratejiler gibi politika önerilerinde bulunmak,
- Hükümet veya Parlamento tarafından kabul edilen hedefler veya kurallarla karşılaştırmalı olarak mali performansı değerlendirmek,
- Maliye politikası hedeflerine ne derece ulaşılabildiğini analiz etmek,
- Maliye politikasının uzun vadeli sürdürülebilirliği analiz etmek,
- Mali şeffaflığı analiz etmek, makroekonomik tahminler yapmak ve maliye politikası için normatif tavsiyelerde bulunmak.

Bağımsız bir mali kuruluşun görevleri kendisine verilen yetkiye bağlı olarak değişiklik gösterecektir. Bununla birlikte, bağımsız mali kurumların şu ortak işlevleri yerine getirmesi beklenebilir: (1) Maliye politikasına ilişkin olarak tarafsız tavsiyelerde bulunmak; (2) Hükümetin maliye politikasını ve kamu maliyesini analiz etmek ve iyileştirme için önerilerde bulunmak; (3) Hükümetin mali performansını izlemek ve mali durumu hakkında raporlar yayınlamak; (4) Ekonomi ve kamu maliyesi hakkında bağımsız tahminler sağlamak; (5) Maliye politikası ve kamu maliyesi konularında araştırma yapmak; (6) Maliye politikası konularının daha iyi anlaşılmasını kolaylaştırmak için halkla ve paydaşlarla ilişki kurmaktır.

Amaçları ve araçları itibarıyla neredeyse her ülkede aynı çerçeveye sahip olan merkez bankalarının aksine; bağımsız mali kurumlar/mali konseyler hedefleri, görevleri ve kurumsal biçimi, maliye politikasının derin siyasi doğası göz önüne alındığında özellikle ülkelerin mevcut siyasi sistemlerinden etkilenmektedir (IMF, 2013, s. 8).

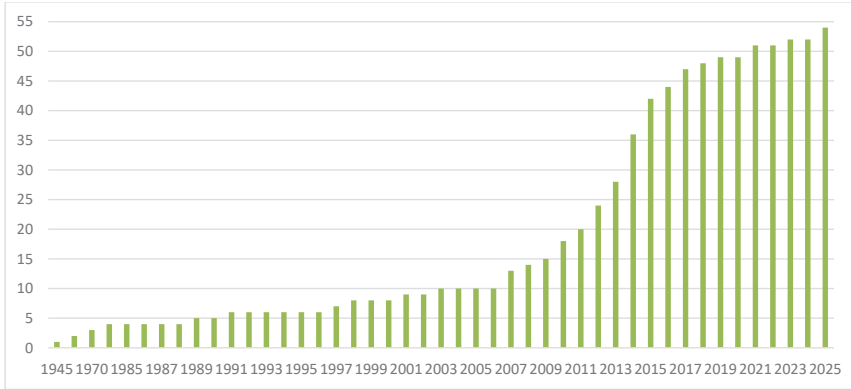
3. UYGULAMADA BAĞIMSIZ MALİ KURUMLAR

Uluslararası bağımsız kurumların gittikçe artan önemine binaen farklı veri tabanlarının oluşturulduğu görülmektedir. Öyle ki günümüzde Uluslararası Para Fonu (Alonso vd., 2024), Ekonomik Kalkınma ve İş

birliği Örgütü (OECD, 2025, s. 132) ve Avrupa Birliği (European Union, 2025) bünyesinde veri tabanları oluşturulmuştur.

Bu bölümde Uluslararası Para Fonu'nun mali konseylere ilişkin veri tabanı kullanılacaktır. Son olarak 2024 tarihinde güncellenen IMF verilerine ilişkin genel durum değerlendirilmeye çalışılacaktır. İlk olarak mali konseylerin yıllar itibarıyla sayısı, ardından mali konseylerin genel özellikleri, bütçeleme sürecine katılımları, görevleri ve son olarak bağımsız ve tarafsızlığına ilişkin durumları verilecektir. IMF tarafından sunulan bu veri seti; mali konseylerin uygulamada nasıl faaliyet gösterdiğinden bağımsız olarak, mali konseylerin hukuki düzenlemelerine odaklanma ve bu düzenlemeler üzerinden veri setini oluşturmaktadır. Veri setine dahil edilmek için, kurumların IMF'nin mali konsey tanımına uyması, OECD'nin Bağımsız Mali Kurumlar Prensipleri ile tutarlı olması ve işlevsel, görünür kurumlar olması (örneğin düzenli güncellenen bir web sitesine sahip olması) gerekmektedir (Alonso vd., 2025).

Grafik 1: Mali Konseylerin Sayısının Yıllar İtibarıyla Seyri



Kaynak: Uluslararası Para Fonu mali konsey veri seti (Alonso vd., 2024) Kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

IMF veri setine göre ilk mali konseyin tarihsel olarak 1945'e uzandığı görülmekte olup, 1990'a gelindiğinde mali konseylerin toplam sayıları sadece beş olabilmektedir. Mali konseylerin sayısı 2000 yılının başına geldiğinde ise dokuza yükselmiş ve ilk büyük artış 2007 yılında gerçekleşmiştir. Özellikle 2009 yılıyla beraber yeni kurulan mali konsey sayısı giderek artmıştır. Bu artışın en önemli sebeplerinden biri küresel finansal krizin etkilerinin daha çok hissedilmeye başlaması olduğu ifade edilebilir. 2021 yılı veri setine göre Aruba, Moğolistan, Nijerya ve Kuzey Makedonya lis-

teye eklenmiş, Vietnam ise listeden çıkartılmıştır. 2025 Eylül ayı itibarıyla 52 ülkede 54 mali konsey izlenmektedir¹.

Tablo 2: Bağımsız Mali Konseylerin Genel Özellikleri

Normatif Analiz Yapanlar	Pozitif Analiz Yapanlar	Uygulama Sonrası Analiz Yapanlar	Maliye Politikasını Koordine Edenler	Maliye Politikasının Ötesinde Yetkiye Sahipler	Halka Açık Rapor Yayınlayanlar
61%	98%	91%	11%	20%	96%

Kaynak: Uluslararası Para Fonu mali konsey veri seti (Alonso vd., 2024) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bağımsız mali kurumların genel özelliklerine bakıldığında neredeyse bütün mali konseylerin pozitif analiz yaptığı görülürken; mali konseylerin sadece %60'ı uygulanması gereken politikalardan bahsederek, normatif bir analiz yapmaktadır. Yine bağımsız mali kurumların %91'i maliye politikalarının uygulama sonuçlarını (Ex-Post Analysis) da analiz etmektedir. Kurumlardan sadece %11'i birçok bakanlığı ilgilendiren ortak problemlerde koordinasyonu sağlamakla görevlidir. Kurumların %20'si maliye politikasının haricinde başka yetkilere de sahiptir. Son olarak kurumların %96'sı faaliyetleri halka açık bir şekilde raporlamaktadır.

Tablo 3: Bağımsız Mali Kurumların Bütçeleme Sürecine Katılımı

1	Konseyin Tahminlerinin Bütçe Sürecinde Kullanımı	Belçika, Moğolistan, Hollanda, Birleşik Krallık
2	Bağlayıcı Bütçe Tahminleri Sunma	Belçika, Hollanda
3	Tahminlere Uyuma veya Sapmaları Açıklama	Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs, Estonya, Finlandiya, Grenada, İtalya, Letonya, Portekiz, Slovenya, İspanya, Birleşik Krallık
4	Bütçenin Onaylanmasına Etki	Macaristan

Kaynak: Uluslararası Para Fonu mali konsey veri seti (Alonso vd., 2024) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Bağımsız mali kurumların gerekçe ve görevlerinden biri de iktisadi ve mali alanda makroekonomik tahminler yapmaktır. Bu tahminlerin özel-

¹ Hollanda ve Belçika'da ikiyeşer tane mali konsey bulunmaktadır.

likle bütçeleme sürecinde kullanılması oldukça önemlidir. Tabloda görüleceği üzere konseylerce yapılan tahminler 54 ülkeden sadece 5 tanesinde bütçeleme sürecine dahil edilmektedir.

Bütçe sürecine ilişkin bir başka veri ise hükümetlerin mali konseylerin hazırladığı tahminleri bütçeleme sürecinde kullanıp kullanmama özgürlüğüne ilişkindir. Tabloda görüleceği üzere sadece Belçika ve Hollanda'da bulunan mali konseylerin yaptıkları tahminlerin bağlayıcılığı vardır. Diğer bir ifadeyle bu ülkelerdeki ilgili mali konseyin tahminleri kullanılmak zorundadır. Bu ülkelere ek olarak Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs, Estonya, Finlandiya, Grenada, İtalya, Letonya, Portekiz, Slovenya, İspanya ve Birleşik Krallık'ta mali konseylerin tahminlerinin kullanılması noktasında anayasa veya kanunla güvence altına alınmış iki seçenekli bir tercih söz konusudur. Bu ülkelerdeki hükümetler ya bu tahminleri kullanmak; kullanılmayacaksa da gerekçelerini açıklamak durumdadırlar. Son olarak konseyin bütçe teklifini reddetme veya bütçe sürecini durdurmaya ilişkin yasal yetki sadece Macaristan'daki konseyde vardır.

Tablo 4: Bağımsız Mali Kurumların Görevleri

Ülke	Tahmin Hazırlığı	Tahmin Değerlendirmesi	Tavsiyeler	Uzun Dönemli Sürdürülebilirlik	Amaçlarda Tutarlılık Değerlendirmesi	Reform ve Önlemlere İlişkin Hesaplamalar	Mali Kurallara Uyumu İzlenmesi
ABD	+	+	-	+	-	+	-
Almanya	-	+	+	+	-	-	+
Aruba	-	-	+	-	+	-	+
Avustralya	-	-	-	+	-	+	-
Avusturya	+	+	+	+	+	-	+
Bahamalar	-	-	-	+	+	-	+
Belçika*	-	-	+	-	-	-	+
Belçika**	+	+	-	+	+	+	-
Birleşik Krallık	+	+	-	+	+	+	+
Brezilya	+	+	-	+	+	+	+
Bulgaristan	-	+	+	+	+	-	+
Çek Cumhuriyeti	-	-	+	+	+	-	+
Danimarka	+	+	+	+	+	-	+
Estonya	-	+	+	-	+	-	+
Finlandiya	-	+	+	+	+	-	+

Fransa	-	+	-	-	+	-	+
Grenada	-	-	+	-	+	-	+
Güney Afrika	-	+	+	-	+	+	-
Güney Kıbrıs	-	+	+	+	+	-	+
Gürcistan	+	+	+	+	+	+	+
Hrvatistan	-	-	+	-	-	-	+
Hollanda***	+	-	-	+	+	+	-
Hollanda****	-	-	+	+	+	-	+
İran	+	+	+	-	+	-	+
İrlanda	-	+	+	-	+	+	+
İspanya	+	+	+	+	+	-	+
İsviçre	-	+	+	+	+	-	+
İtalya	-	+	-	+	+	+	+
İzlanda	-	+	+	+	+	-	+
Kanada	+	+	-	+	+	+	-
Kenya	+	+	+	-	+	+	-
Kolombiya	-	+	+	+	+	+	+
Kore	+	+	+	+	+	+	-
Kosta Rika	-	+	+	-	+	-	+
Letonya	-	+	+	+	+	-	+
Litvanya	+	+	+	+	+	-	+
Lüksemburg	-	+	+	-	+	-	+
Macaristan	+	+	+	-	+	-	+
Malta	-	+	+	-	+	-	+
Meksika	-	+	-	-	-	+	-
Moğolistan	+	+	+	-	+	+	+
Nijerya	-	-	-	-	-	-	-
Panama	-	+	+	+	+	-	+
Peru	-	+	+	-	-	-	+
Portekiz	-	+	-	+	+	-	+
Romanya	-	+	+	+	+	+	+
Sırbistan	+	+	+	+	+	+	+
Slovak Cumhuriyeti	-	+	+	+	+	+	+
Slovenya	-	+	+	+	-	+	+
Şili	-	+	+	+	+	-	+
Uganda	-	+	+	-	-	-	-

Uruguay	-	+	+	+	-	-	+
Yunanistan	-	+	+	+	+	+	+

*: High Council of Finance - Public Sector Borrowing Section; **: Federal Planning Bureau; ***: Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis; ****: Raad van State

Kaynak: Uluslararası Para Fonu mali konsey veri seti (Alonso vd., 2024) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tabloda maliye politikalarının uygulanmasından önceki yapılması gereken faaliyetlere yer verilmiştir. Görüleceği üzere mali konseylerin %80'den daha fazlası hükümet tarafından üretilen tahminlerin değerlendirmesini yaparken; mali konseylerin sadece %32'si bütçe için kullanılan tahminlerin üretilmesinde görev almaktadır. Diğer bir ifadeyle mali konseylerin çok büyük bir çoğunluğu bütçeleme sürecinde kullanılan tahminlerin değerlendirmesini yapmakla görevlendirilmiş olup, tahminlerin üretilmesinde doğrudan görev almamaktadır.

Mali konseylerin %75'ine yakın bir kısmı maliye politikasının yürütülmesine ilişkin tavsiyelerde bulunmakta; %64'e yakın bir kısmı da uzun dönemli sürdürülebilirlik üzerine değerlendirmelerde bulunmaktadır. Mali konseylerin %80'i yakınının hükümetin bütçe ve mali performansını belirlenen mali hedefler ve stratejik öncelikler bağlamında değerlendirmekte; %20'si ise kamu maliyesi çerçevesinde alınan önlemlerin ve yapılan reformların kısa ve uzun vadeli etkilerini belirlemekle görevlidir. Yine mali konseylerin %80'inden fazlası mali kurallara uyumu izlemektedir.

Tablo 5: Mali Konseylerin Bağımsız ve Tarafsızlığı İlişkin Genel Durum

Yasal Güvence	Operasyonel Bağımsızlık	Konseyin Bütçe Güvencesi	Personel Seçme Hakkı	Konsey Üyelerinin Yetkinliği	Bilgiye Ulaşım
%92	%83	%55	%81	%83	%88

Kaynak: Uluslararası Para Fonu mali konsey veri seti (Alonso vd., 2024) kullanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Mali konseylerin %92'sinin siyasetten bağımsızlığı yasa veya antlaşma ile garanti altına alınmış; fiiliyatta ise %83'ünün bağımsız olarak hareket ettiği **görülmektedir**. Konseylerin %55'inin **bütçesi hükümetin inisiyatifine bırakılmamış** merkez bankası veya meclis gibi başka bir kurumun **güvencesi** altına alınmıştır. Yine %80'in üzerinde bir oranla mali konseyler görevlerinin gerektirdiği yetkinliğe sahip nicelikte ve nitelik-

te personele sahiptir. Ayrıca %88'nin ilgili tüm bilgilere zamanında tam olarak erişebilme imkânı yasal olarak güvence altına alınmıştır.

SONUÇ

Bu çalışma, maliye politikalarının siyasi inisiyatifle belirlenmesinden kaynaklanan kronik bütçe açıkları, kamu borç stoklarının artması ve kurumsal şeffaflık eksikliği gibi sorunlara çözüm olarak geliştirilen bağımsız mali kurumların teorik çerçevesini ve uygulamadaki genel görünümünü ortaya koymayı amaçlamıştır. İlk olarak OECD, Avrupa Komisyonu ve IMF'nin tanımları üzerinden bağımsız mali kurumların ne olduğu ve hangi işlevleri üstlendiği gösterilmiştir.

Bağımsız mali kurumların literatürde mali otoriteler ve mali konseyler olarak ikiye ayrıldığı görülmüştür. Maliye politikasına ilişkin olarak, merkez bankaları gibi hükümetten bağımsız bir şekilde karar alma yetkisi bulunan mali otoritelerin uygulamada yer bulamamasına karşın; gözetim yapan ve tavsiye niteliğinde kararlar veren mali konseyler birçok ülkede faaliyet geçmiştir. Bunun sonucu olarak literatürde ve IMF, OECD, AB gibi kurumların raporlarında “bağımsız mali kurum” ve “mali konsey” kavramlarının birbiri yerine kullanıldığı görülmektedir. Maliye politikalarının bağımsız analizini sağlayarak mali şeffaflığı, sağlam maliye politikasını ve sürdürülebilir kamu maliyesini desteklemek üzere kurulan bu kurumlar, pratikte genellikle “mali konseyler” veya “parlamento bütçe ofisleri” olarak adlandırılmaktadır.

Mali konseyler; şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması, bütçeleme sürecinde kullanılacak makroekonomik tahminlerin oluşturulması ve değerlendirilmesi, maliye politikalarının sonuçlarının analizi, mali sürdürülebilirliğin sağlanması ile parlamentolara ve hükümetlere tavsiyelerde bulunması gerekçelerine dayalı olarak kurulmaktadır. Özellikle Avrupa borç krizinin ortaya çıkmasıyla beraber yüksek kamu borçlarının ve bütçe açıklarının gözetim altına alınması amacıyla bağımsız mali kurumlarının sayısında 2010 yılı itibarıyla hızlı yükselişler görülmüştür.

Uluslararası Para Fonu tarafından yayımlanan mali konseylerin veri tabanı incelenmiş 2025 Eylül itibarıyla 52 ülkede bulunan 54 mali konseyin genel özelliklerine ilişkin şu çıkarımlara ulaşılmıştır:

- Mali konsey sayısında 2009 yılına kadar küçük artışlar yaşanırken, 2010 yılı itibarıyla hem Avrupa ülkelerinde hem de Avrupa dışındaki ülkelerde çok hızlı bir yükselme gerçekleşmiştir.

- Mali konseylerin neredeyse tamamı pozitif analiz yaparken; sadece %60'ı uygulanması gereken politikalardan bahsederek, normatif bir analiz yapmaktadır.
- Yine mali konseylerin neredeyse tamamı kamuoyuna faaliyetlerini açık bir şekilde paylaşmaktadır.

Mali konseylerin bütçeleme sürecine katılımına bakıldığında ise sadece Belçika, Moğolistan, Hollanda, Birleşik Krallık'ta konseyce hazırlanan tahminlerin kullanıldığı; bu ülkelerden de sadece Belçika ve Hollanda'da bulunan konseylerin tahminlerinin bağlayıcı olduğu görülmüştür. Bu ülkelerin Bulgaristan, Hırvatistan, Güney Kıbrıs, Estonya, Finlandiya, Grenada, İtalya, Letonya, Portekiz, Slovenya, İspanya, Birleşik Krallık'ta mali konseylerce hazırlanan tahminlerin hükümetlerce ya kabul edilmesi kabul edilmeyecekse de kabul edilmeme sebebinin açıklanması kanunen zorunlu hale getirilmiştir. Bunun yanında bütçe kanun teklifinin reddedilmesi ya da bütçe sürecinin durdurulmasını sağlayan yasal yetki sadece Macaristan'da bulunan mali konseye verilmiştir.

Mali konseylerin görevlerine ilişkin olarak;

- Mali konseylerin %32'si bütçe projeksiyonları için kullanılan makroekonomik tahminleri üretmekle görevlendirilmişken; %80'den daha fazlası sadece hükümet tarafından üretilen tahminlerin değerlendirmesini yapmakla görevlendirilmiştir.
- Mali konseylerin %75'ine yakın bir kısmı maliye politikasına ilişkin tavsiyelerde bulunmakta; %64'e yakın bir kısmı da uzun dönemli sürdürülebilirlik üzerine değerlendirmelerde bulunduğu görülmüştür.
- Mali konseylerin yaklaşık %80'i hükümetin bütçe ve mali performansını analiz etmekte; sadece %20'si kamu mali politikalarının kısa ve uzun vadeli etkilerini belirlememekle yetkilendirilmiştir.
- Mali konseylerin %80'inden fazlası ise mali kurallara uyumu izlemektedir.

Genel bir değerlendirme yapıldığında hem Avrupa'da hem de Avrupa dışındaki gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bağımsız mali kurumların sayısı giderek artmaktadır. Bununla beraber yasal olarak bu kurumların **çok büyük bir kısmına** bağımsızlık ve tarafsızlık güvencesi verilmiş ancak yukarıda ifade edildiği üzere bu kurumların bütçeleri sadece ülkelerin yarısında güvence altına alınmıştır. Dolayısıyla bu durum her ne kadar bağımsız mali kurumların kâğıt üzerinde bağımsız olduğunu gösterse de operasyonel anlamda tam bağımsız olmadığı ortaya koymaktadır.

Mali konseylerin bütçeleme sürecindeki bağlayıcı etkisi oldukça sınırlıdır. Sadece Belçika ve Hollanda'daki mali konseylerin tahminleri bağlayıcı niteliktedir. Ayrıca, bütçe teklifini veto etme veya bütçe sürecini durdurma gibi yasal yetkiye sadece Macaristan'daki konsey sahiptir.

Kurumsal bağımsızlık, mali konseylerin etkinliğinin anahtarıdır. Verilere göre, mali konseylerin **çok büyük bir kısmının** siyasetten bağımsızlığı yasa veya antlaşma ile garanti altına alınmıştır. Yine bu çok büyük bir kısmının ilgili tüm bilgilere zamanında ve tam olarak erişim imkânı yasal olarak güvence altına alınmıştır. Ancak, bağımsızlığın önemli bir göstergesi olan konsey bütçesinin güvence altına alınma oranı %55 ile diğer bağımsızlık ölçütlerine göre düşük kalmaktadır.

Yine bağımsız mali kurumların çok büyük bir kesimi hem normatif hem de pozitif analizler yapmakta, geleceğe ilişkin tahminler oluşturmakta ya da oluşturulan tahminleri analiz etmektedir. Bu noktada söylenmesi gereken hususlardan ilki mali konseylerin %80'ine yakını oluşturulan tahminleri analiz ederken; ancak %40'ı kendi tahminlerini yapabilmektedir. Bunun en önemli gerekçeleri yetersiz beşerî sermaye ve bütçe olduğu ifade edilebilir. Bir diğer husus mali konseylerin bütçeleme sürecinde **çok etkin olamamasıdır**. Bunun da en önemli gerekçesi hükümetlerin maliye politikalarına karar verme yetkisini diğer kurumlarla paylaşmak istememesinden kaynaklanmaktadır.

Mali konseylerin; kamu maliyesi yönetimini daha şeffaf, hesap verebilir ve sürdürülebilir kılma yolunda önemli katkılar sunma potansiyeline sahip olduğu görülmektedir. Ancak, etkin olmaları için sadece yasal güvencelerin değil, aynı zamanda bütçeleme sürecine daha güçlü katılım mekanizmalarının ve operasyonel bağımsızlıklarının (özellikle bütçe güvencesi ve bilgiye erişim) pekiştirilmesi gerekmektedir. Bu kurumların maliye politikasının "mali gözlemcisi" rolünü üstlenerek, siyasi iktidarın mali riskleri yönetme becerisini artırmada kritik bir destek sağlayacağı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Alonso, V., Arroyo, C., Aydin, O., Balasundharam, V., Davoodi, H. R., Hegab, G., Lam, W. R., vd. (2024). *Fiscal council dataset: the 2024 update*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Alonso, V., Arroyo, C., Aydin, O., Balasundharam, V., Davoodi, H. R., Hegab, G., Lam, W. R., vd. (2025). *Technical manual: Fiscal council dataset the 2024 update*, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, Washington, D.C.
- Altun, T. (2018). *Mali kurallara karşı bağımsız mali kurumlar: mali komiteler ve mali konseyler*. Nobel Kitabevi.
- Bogaert, H., Dobbelaere, L., Hertveldt, B., & Lebrun, I. (2006). *Fiscal councils, independent forecasts and the budgetary process: Lessons from the Belgian case*. Federal Planning Bureau.
- Calmfors, L., & Wren-Lewis, S. (2011). What should fiscal councils do?. *Economic Policy*, 26(68), 649-695.
- Cameron, S. (2022). How can independent fiscal institutions make the most of assessing past economic forecasts?. *OECD Journal on Budgeting*, 22(2).
- Davoodi, H., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Marcia, X. Han, A. Lagerborg, W. R. Lam, and P. Medas. (2022). *Fiscal rules and fiscal councils: recent trends and performance during the covid-19 pandemic*. IMF Working Paper No. 2022/11, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Debrun, X., Hauner, D. ve Kumar, M. S. (2009). Independent fiscal agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23(1), 44-81.
- European Commission (2025). *Independent fiscal institutions*, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/independent-fiscal-institutions_en
- European Union (2025). *Database on Fiscal Institutions*, <https://data.europa.eu/data/datasets/database-on-fiscal-institutions?locale=en>
- IMF. (2013). *The Functions and Impact of Fiscal Councils*. Washington, DC: IMF.
- Kopits, G. (2011). Independent fiscal institutions: developing good practices, *OECD Journal on Budgeting*, 11(3).
- Kovancılar, B. ve Uğur, A. (2011). Mali konseyler ve ülke deneyimleri. *Maliye Dergisi*, (160), 86-110.
- OECD. (2013), *Government at a Glance 2013*, Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2021). *Government at a Glance 2021*, Paris: OECD Publishing.
- OECD, (2025). *Government at a Glance 2025*, OECD Publishing, https://www.oecd.org/en/publications/government-at-a-glance-2025_0efd0bcd-en/full-report/independent-fiscal-institutions_f08e9536.html
- Arnold, M. N. G., Balakrishnan, M. R., Barkbu, M. B. B., Davoodi, M. H. R., Lagerborg, A., Lam, M. W. R., ... & Zettelmeyer, M. J. (2022). *Reforming the EU fiscal framework: strengthening the fiscal rules and institutions*. International Monetary Fund.

- Martins, P. ve Correia, L. (2021). Fiscal institutions: different classifications and their effectiveness. *Eurasian Economic Review*, 11(1), 159-190.
- Tesche, T. (2019). ‘The troika is dead, long live the domestic troikas?’: the diffusion of national fiscal councils in the european union. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 57(6), 1211-1227.
- Von Trapp, L. ve Nicol, S. (2018). Measuring IFI independence: A first pass using the OECD IFI database’, Beetsma, R. ve X. Debrun (eds), *Independent Fiscal Councils: Watchdogs or lapdogs?* İçinde, CEPR Press, Paris & London. <https://cepr.org/publications/books-and-reports/independent-fiscal-councils-watchdogs-or-lapdogs>
- Von Trapp, L., Lienert, I., & Wehner, J. (2016). Principles for independent fiscal institutions and case studies. *OECD Journal on Budgeting*, 15(2).
- Wyplosz, C. (2005). Fiscal policy: institutions versus rules, *National Institute Economic Review*, (191), 64-78.

Bölüm 7

MİLEİ REFORMLARININ ARJANTİN'İN MALİ GÖSTERGELERİ ÜZERİNE ETKİSİ

Mustafa Doğukan ÇAKMAK¹

1 Dr. Öğretim Üyesi Alanya Alaaddin Keykubat Üniversitesi, İktisadi, İdari ve Sosyal Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, dogukan.cakmak@alanya.edu.tr, Orcid ID: 0000-0002-9551-9133.

GİRİŞ

Arjantin ekonomisi, 20. yüzyılın ortalarından itibaren birbirini takip eden politik, ekonomik ve kurumsal kırılmaların belirlediği karmaşık bir tarihsel seyir izlemiştir. Devlet müdahalesine dayanan kalkınma stratejileri, ithal ikameci sanayileşme, korporatist işçi örgütlenmeleri ve yoğun sosyal transfer mekanizmaları uzun yıllar boyunca ülkenin ekonomik ve siyasal düzeninin temel belirleyicileri olmuştur. Özellikle Peronist ideolojinin hâkim olduğu dönemlerde devlet, ekonomik faaliyet üzerinde belirleyici ve düzenleyici bir konum üstlenmiş; kamu istihdamı, fiyat kontrolleri ve bütçe destekli sosyal harcamalar, ekonomik yönetimin temel araçları hâline gelmiştir. Ancak bu modelin uzun vadede yarattığı mali yükler, verimsizlikler ve kurumsal tıkanıklıklar, Arjantin ekonomisini kronik bir istikrarsızlık döngüsüne sürüklemiştir.

2000’li yılların başında yaşanan finansal çöküş, devletçi yapının zayıf yönlerini bir kez daha ortaya koymuş; kısa dönemli neoliberal yönelimler ise sürdürülebilir bir dönüşüm yaratamadığı için yeniden devletçi paradigmanın geri dönmesine yol açmıştır. Bu süreçte kamu harcamalarının artması, siyasi popülizme dayalı maliye politikaları, geniş sübvansiyon mekanizmaları ve para arzına dayalı bütçe finansmanı, enflasyonun yapısal bir niteliğe bürünmesine neden olmuştur. Orta sınıfın gelir kaybı, yoksulluğun ve işsizliğin artması gibi unsurlar toplumsal güvenin sarsılmasına, politik sistemin ise meşruiyet krizine sürüklenmesine yol açmıştır.

2020 sonrası dönemde küresel pandeminin etkileri, dış ticarete yaşanan dalgalanmalar ve siyasi belirsizlikler, Arjantin ekonomisindeki kırılmalılığı artırmış; mali sürdürülebilirlik ve fiyat istikrarı en kritik gündem maddeleri hâline gelmiştir. Bu ortamda 2023 seçimleri, yalnızca mevcut ekonomik krizin değil, aynı zamanda Arjantin toplumunun uzun yıllardır süregelen devlet merkezli yönetim anlayışına duyduğu tepkinin de bir yansıması olmuştur. Seçim sonuçları, ideolojik düzeyde önemli bir kırılmayı temsil ederek, piyasayı merkeze alan ve devletin rolünü radikal biçimde yeniden tanımlamayı amaçlayan bir dönüşüm talebinin yükselişine işaret etmiştir.

Javier Milei’nin siyaset sahnesine çıkışı bu bağlamda olağanüstü bir dönüm noktasını ifade etmektedir. Milei’nin ekonomik reform programı yalnızca teknik bir mali disiplin paketi değil; Arjantin’de yerleşik hale gelen devletçi paradigmaya karşı “ideolojik bir yeniden yapılanma hamlesi” niteliği taşımaktadır. Libertaryen düşünceyle beslenen bu yaklaşım, devletin ekonomik alan üzerindeki ağırlığını azaltmayı, piyasa mekanizmalarının işleyişini öncelemeyi ve kamu maliyesinde

köklü bir dönüşüm gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu çerçevede sübvansiyonların kaldırılması, kamu harcamalarının ve vergilerin azaltılması, para arzının kontrol altına alınması ve ekonomik özgürlükler temelinde yeni bir toplumsal sözleşme anlayışı öne çıkmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Arjantin'in Milei öncesi ideolojik ve mali yapısını tarihsel arka planıyla birlikte değerlendirmek, Milei döneminin teorik ve düşünsel temellerini analiz etmek ve bu reformların kısa vadeli makroekonomik etkilerini akademik bir bakış açısıyla incelemektir. Özellikle fiyat istikrarı, dış ticaret dengesi, reel büyüme, yoksulluk ve istihdam göstergeleri çerçevesinde yapılan değerlendirmeler, Milei'nin reformlarının kısa vadede ekonomide nasıl bir yön ve etki yarattığını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Böylece çalışma, Arjantin'in ideolojik dönüşümünü ve yeni ekonomik yönelimini hem tarihsel hem de analitik bir perspektifle ortaya koymayı hedeflemektedir.

1. KURAMSAL VE TARİHSEL ÇERÇEVE

Arjantin'in ideolojik tarihine bakıldığında, ülkenin 20. yüzyıl boyunca süregelen devletçi ekonomi anlayışı ve Peronist popülizm ekseninde şekillendiği görülür. 1946'da Juan Domingo Perón'un iktidara gelişiyle birlikte Arjantin, Latin Amerika'da devlet müdahalesine dayalı kalkınma stratejilerinin öncülerinden biri haline gelmiştir. Bu dönemde "üretici devlet" anlayışı, ekonomik ve sosyal yaşamın merkezine yerleştirilmiştir (Roberts & Levitsky, 2011: 13-16).

Peronizm teorik olarak, bir yandan sosyal adalet ve işçi hakları üzerine kurulu korporatist bir yaklaşım, diğer yandan ulusal sanayinin korunması amacıyla güçlü bir devletin ekonomik aktör olarak varlığını sürdürmesi şeklinde temellendirilebilir. Devlet, yalnızca ekonomik planlamacı değil, aynı zamanda gelir dağılımını düzenleyici ve sosyal dayanışmayı sağlayıcı bir araç olarak konumlandırılmıştır. Bu yönüyle Arjantin, Latin Amerika'da "devletçi kalkınmacılığın" (statism) en tipik örneklerinden biri olmuştur (O'Donnell, 1973: 9).

1960'lardan itibaren ithal ikameci sanayileşme politikaları, ekonomik büyümeyi desteklemiş ancak aynı zamanda verimliliği düşüren yapısal sorunlar doğurmuştur. Kamunun üretim üzerindeki aşırı kontrolü, rant dağıtımı, enflasyonist maliye politikaları ve sendikal ayrıcalıklar gibi faktörler ekonomiyi kırılgan hale getirmiştir (Gerchunoff & Llach, 2010: 233). Bu süreçte devletin ekonomideki payı giderek yükselmiş, kamu istihdamı genişlemiş ve sosyal transferler siyasi araç haline gelmiştir.

1980'ler ve 1990'lar boyunca neoliberal dalga Latin Amerika'yı etkisi altına alırken, Arjantin kısa bir süreliğine bu yönelime katılmış, Carlos

Menem döneminde özelleştirme ve finansal liberalleşme politikaları benimsenmiştir. Ancak bu politikalar uzun vadede mali sürdürülebilirliği sağlamaktan uzak kalmış, 2001 krizinden sonra yeniden devletçi bir yapıya dönüş yaşanmıştır (Gerchunoff, Rapetti & de León, 2020: 300-301).

Néstor Kirchner (2003–2007) ve Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015) dönemlerinde “Yeni Peronizm” olarak tanımlanan model, devletin yeniden ekonomik liderlik üstlendiği bir süreci başlatmıştır. Bu dönemde enerji, ulaşım ve gıda sektörlerinde fiyat kontrolleri artırılmış; kamu şirketleri genişletilmiş, bütçe açıkları sosyal harcamalar yoluyla derinleşmiştir (Levitsky & Murillo, 2008: 16-19). Özellikle sübvansiyonlar ve transfer harcamaları alt gelirli kesimleri koruma gerekçesiyle sürdürülse de mali yük giderek artmıştır. Dünya Bankası’nın raporuna göre 1961-2002 yılları arasında ortalama % 26 olan kamu harcamalarının GS-YH’ye oranı 2016 yılında % 41.2’ye ulaşmıştır (The World Bank, 2018: 60-61).

Bu dönemin belirleyici özelliği, popülist maliye politikaları ile kurumsal zayıflıkların bir arada bulunmasıdır. Peronist ideoloji, kamu kesimini ekonomik kararların merkezine koymuş, ancak bu durum makroekonomik istikrarı gözetmeyen bir politika ortamı yaratmıştır. Kamu sektörü, siyasi çıkarların yönlendirdiği bir istihdam ve harcama mekanizmasına dönüşmüştür. Espinosa ve Cueva, (2024: 120) bu yapıyı “mali gücün politik iktisadı (The political economy of fiscal dominance)” olarak tanımlamakta ve Arjantin örneğinde maliye politikalarının para politikasına da sürekli baskı kurduğunu belirtmektedir.

Milei öncesi dönemde ekonomi kronik yüksek enflasyon, bütçe açıkları ve döviz kıtlığıyla karakterizedydi. INDEC verilerine göre 2020 yılında yıllık enflasyon %36,1 iken, 2022 sonunda %94,8’e ulaşmıştır (INDEC, 2025a: 12). Bu süreçte devletin para arzını artırarak bütçe açığını finanse etmesi, enflasyonun temel belirleyicisi haline gelmiştir.

Toplumsal düzeyde bu ekonomik model, geniş kesimlerde huzursuzluk yaratmıştır. Orta sınıfın gelirleri erirken, işsizlik ve yoksulluk oranları artmıştır. 2022 sonunda yoksulluk oranı %29 olarak açıklanmış, işsizlik %6,8’e çıkmıştır (CEPAL, 2023: 16-18). Kamu çalışanlarının alım gücü düşerken, sendikalar ve kamu sektörü dışındaki işçiler arasında derin bir ayrışma meydana gelmiştir. Bu durum, ideolojik olarak “devletçi sosyal adalet” modeline olan güveni sarsmıştır.

Milei öncesi Arjantin, ekonomik istikrarsızlık, politik popülizm ve kurumsal tıkanıklıkların iç içe geçtiği bir yapı arz etmekteydi. Devletin ekonomideki ağırlığı hem mali disiplinin bozulmasına hem de piyasa mekanizmalarının zayıflamasına yol açmış; bu durum, toplumda gide-

rek artan bir “liberalleşme talebi” doğurmuştur. 2023 seçimleri bu toplumsal dönüşümün bir yansıması olarak değerlendirilmelidir. Milei’nin yükselişi, yalnızca bir ekonomik tepkiden değil, aynı zamanda ideolojik bir kırılmadan kaynaklanmıştır: Devletin aşırı müdahaleci rolüne karşı, bireysel özgürlük ve piyasa merkezli bir yeniden yapılanma çağrısı ortaya çıkmıştır.

2. JAVIER MILEİ’NİN İDEOLOJİK KONUMU VE REFORMLARI-NIN TEORİK TEMELLERİ

Javier Milei’nin iktidara gelişi, Arjantin siyasetinde yalnızca bir hükümet değişimini değil, aynı zamanda yirminci yüzyılın ikinci yarısından beri hâkim olan devletçi paradigma ile ideolojik bir kopuşu temsil eder. Milei’nin ekonomi politikalarının merkezinde, libertaryen ve anarko-kapitalist düşüncenin temel ilkeleri yer alır. Bu ideolojik yönelim, devleti ekonomik alandan tamamen çekmeyi, kamu harcamalarını keskin biçimde azaltmayı ve bireysel özgürlükleri ekonomik düzene doğrudan entegre etmeyi hedefler (Lucchesi, 2025: 4).

Milei’nin ideolojik çerçevesi, Avusturya Okulu iktisadı ve Chicago Okulu’nun neoliberal öğretileri ile şekillenmiştir. Özellikle Ludwig von Mises, Friedrich A. Hayek ve Milton Friedman’ın yazılarında temellenen düşünceler, Milei’nin “devlet müdahalesi ekonomik yozlaşmanın kaynağıdır” argümanına dayanak oluşturur. Hayek’in *The Road to Serfdom* (1944, 266-267) adlı eserinde vurguladığı gibi, devletin ekonomik planlamadaki rolü bireysel özgürlüklerin kaybına yol açar; Milei de bu argümanı doğrudan benimseyerek devletin küçülmesini bir özgürleşme projesi olarak sunar.

Lucchesi (2025, s. 4), Milei’nin bu yaklaşımını “anti-sistemik neoliberalizm” olarak tanımlar. Bu model klasik neoliberalizmin ötesine geçerek, ekonomik düzenlemelerin değil, devletin varlığının kendisinin sorun olarak görülmesini savunur. Milei’nin “devleti bir asalak organizma” olarak nitelendirmesi, yalnızca retorik bir çıkış değil, aynı zamanda bir ideolojik yapılandırmadır. Bu doğrultuda 2023 sonrasında uygulamaya konulan reform paketi; kamu sübvansiyonlarının kaldırılması, kamu kurumlarının özelleştirilmesi, işgücü piyasasında esnekliğin artırılması ve Merkez Bankası’nın kapatılması yönündeki planları içermektedir (Milei & Giacomini, 2017: 6-11).

Milei’nin ekonomik reformları üç temel eksen üzerine kuruludur:

Mali disiplinin yeniden tesisi

Kamu harcamalarının GSYH'ye oranını 2023'teki %42 düzeyinden %30'un altına düşürme hedefi, bütçe fazlası vermeye yönelik radikal bir mali duruşun göstergesidir (IMF, 2025: 37).

Piyasa serbestliği ve deregülasyon

Enerji, ulaşım ve finans sektörlerinde devlet denetimlerinin kaldırılması, piyasa fiyatlarının serbest bırakılması ve sendikal pazarlık gücünün sınırlandırılmasıyla sağlanmaktadır (Lucchesi, 2025: 14).

Para reformu ve dolarizasyon

Milei, Arjantin pesosunun istikrarsızlığını sona erdirmek amacıyla ABD dolarının resmi para birimi haline getirilmesini savunmuştur. Bu politika önerisi, Friedman'ın (1962) para arzı kuramı ile monetarist geleekten beslenmektedir (Friedman, 1977: 466-470).

Bu reformların teorik altyapısı yalnızca neoliberal ya da monetarist kaynaklarla sınırlı değildir. Milei aynı zamanda anarko-kapitalist düşünür Murray Rothbard'ın "devletsiz piyasa düzeni" anlayışına da atıfta bulunur. Rothbard'ın (1963) America's Great Depression adlı çalışmasında savunduğu gibi, ekonomik krizler devlet müdahalesinden doğar; piyasaların kendi kendine dengelenme gücü devletin varlığını gereksiz kılar. Milei'nin söyleminde bu anlayış, "Devlet değil piyasa yaşatır" mottosuyla özetlenmektedir (Hoover, 2024) (Rothbard & Johnson, 2008: 346-348).

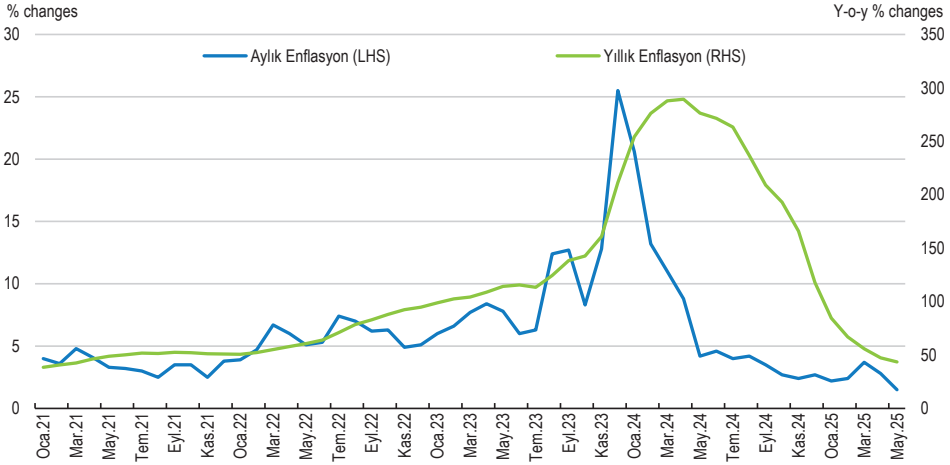
Bu bağlamda Milei'nin "anarko-kapitalist" söylemi yalnızca teorik bir özgürlükçülük değil, aynı zamanda devletin yeniden tanımlanması anlamına gelir. Devlet, artık sosyal refah sağlayan değil, yalnızca güvenlik ve mülkiyet haklarını koruyan minimal bir yapı olarak konumlandırılmıştır. Bu dönüşüm, O'Donnell'in (1973: 8-9) ifade ettiği "bürokratik-otoriter modernleşme" anlayışının tersine çevrilmiş bir biçimi olarak değerlendirilebilir. Devletin toplumsal yönü değil, piyasaya alan açan yönetsel işlevi öne çıkarılmıştır.

Milei dönemi ideolojik olarak devletin küçültülmesi, bireyin yüceltilmesi ve piyasanın ön plana bırakılması ilkelerine dayanır. Reformların kısa vadede enflasyonu düşürme ve mali disiplin sağlama gibi teknik başarılarıyla (INDEC, 2025a: 3-4) Milei'nin ideolojik çizgisi, Arjantin'i yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda toplumsal sözleşmeyi yeniden tanımlayan bir dönüşüm sürecine sokmuştur.

3. MİLEİ'NİN EKONOMİK REFORMLARININ KISA VADELİ ETKİLERİ

Javier Milei yönetimi Aralık 2023'te göreve geldiğinde Arjantin ekonomisi tarihsel ölçekte bir makroekonomik istikrarsızlık döngüsü içindeydi. 2020–2023 arasında bütçe açıklarının hızla artması, sübvansiyonların mali yükünün GSYH'nin %4,2'sine yükselmesi ve para arzında genişleme, enflasyonist baskıları kontrol edilemez hale getirmişti (IMF, 2025: 10-14; OECD, 2025: 10-11). Bu nedenle Milei'nin uygulamaya koyduğu reformların kısa vadeli etkilerini değerlendirirken, bu politikaların hem fiyat istikrarı hem büyüme hem de dış denge üzerinde yarattığı değişimleri bütüncül bir çerçevede analiz etmek gerekir.

Grafik 1. Arjantin: Enflasyon Oranı 2021–2025



Kaynak: OECD, 2025: 10

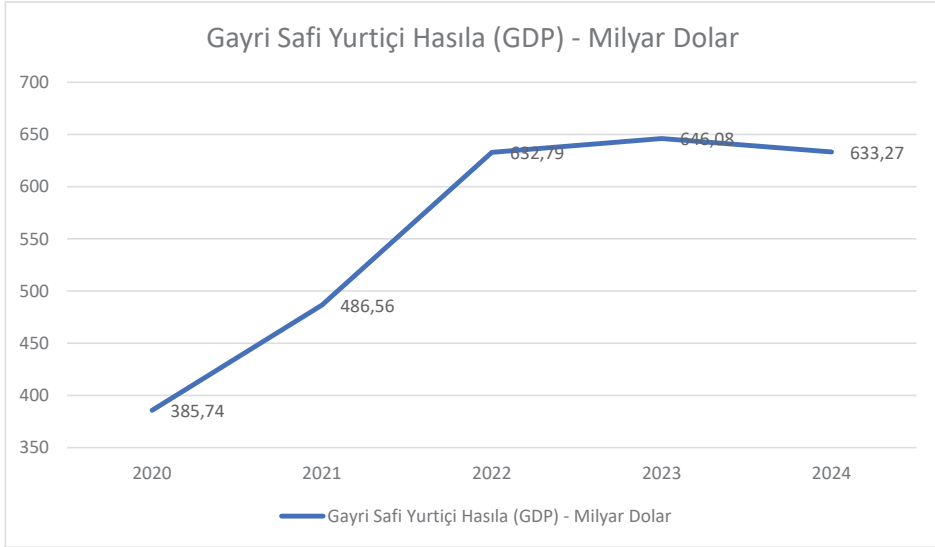
Grafik 1 2021–2025 döneminde enflasyonun izlediği dalgalı yapıyı net biçimde göstermektedir. 2021 yılında %38,5 düzeyindeki yıllık enflasyon, 2023 Haziran'da %116'ya; 2024 Mart ayında ise %288 gibi ekstrem bir düzeye yükselmiştir. Bu eğilim, Milei öncesi dönemin yüksek bütçe açıkları ve para arzına dayalı finansman modeli ile açıklanabilir.

Ancak Milei'nin göreve gelmesinden sonraki dönemde sert bir dezenflasyon gerçekleşmiştir. Grafik 1'e göre 2024 Haziran sonrası hızla gerileyen enflasyon, 2025 Mayıs itibarıyla aylık %1,5, yıllık ise %44 seviyesine kadar düşmüştür. Bu düşüş; kamu sübvansiyonlarının azaltılması, kamu harcamalarının reel olarak kısılması ve para tabanı büyümesinin

sınırlandırılması gibi politikalara bağlanabilir. IMF (2025: 72), bu hızlı dezenflasyonu 'politik kredibilite ile uyumlu bir fiyat düzeltmesi' olarak nitelendirse de, kesin bir yorum yapabilmek için orta ve uzun vadeli ıktıları beklemek gerekmektedir.

Grafik değerlendirildiğinde enflasyondaki dş sadece fiyat mekanizmasında değil, beklentilerde de kırılma yaratmıştır. OECD (2025: 49), reformların kısa vadede "Arjantin'in on yıllardır gerçekleştiremediği en büyük mali ayarlama" olarak nitelendirmiştir. Bu veriler, Milei reformlarının enflasyon kontrolü açısından olumlu ve hızlı etkiler yarattığını göstermektedir.

Grafik 2. Arjantin: Reel GSYH 2020–2024



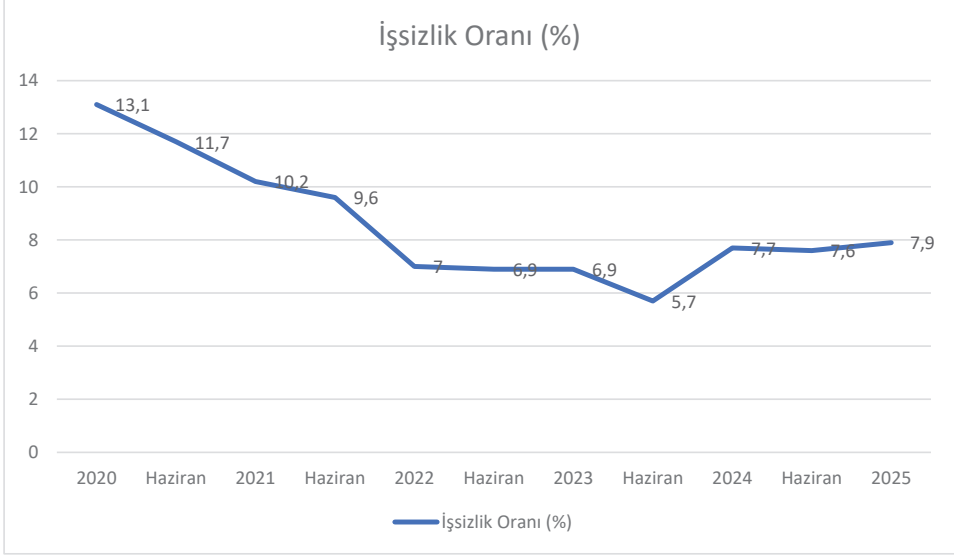
Kaynak: World Bank Open Data, 2025.

Grafik 2’de yer alan 2020–2024 GSYH verileri (milyar dolar) incelendiğinde, Arjantin ekonomisinin pandemi sonrası toparlanma sürecinde 2020’de 385,7 milyar dolardan 2023’te 646 milyar dolara yükseldiği görülmektedir. 2024’te sınırlı bir gerileme ile 633 milyar dolara dş yasa olsa da reformların etkisini analiz edebilmek için orta ve uzun vadede büyüklüğün yönünün nasıl şekilleneceği beklenilmesi gerekir.

Bu eğilim, reformların kısa vadede ekonomide bir daralma yarattığını kabul etmekle birlikte, ekonominin makro temellerinin güçlendiğine işaret etmektedir. IMF (2025: 19) bu geçici küçülmeyi "fiyat düzeltmesi ve sübvansiyon kaldırımı kaynaklı rasyonelleşme etkisi" olarak açıklar ve

2025 yılında yeniden büyüme öngörmektedir. Dolayısıyla büyüme verileri, reformların kısa vadede ekonomiyi küçültmesine rağmen orta vadede istikrar ve yeniden dengelenme potansiyeli taşıdığını göstermektedir.

Grafik 3. Arjantin İşsizlik Oranı 2020–2025

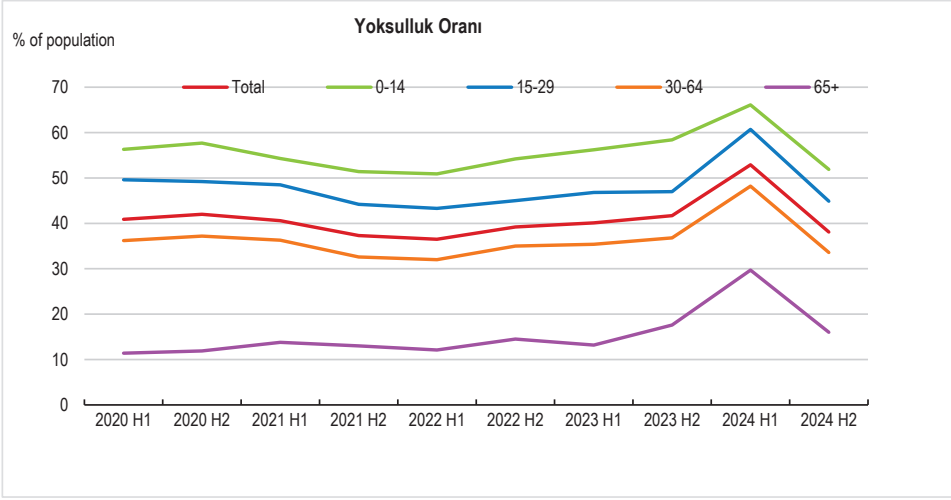


Kaynak: INDEC, 2025b.

Grafik 3, 2020–2025 döneminde işsizlik oranının genel olarak düşüş eğiliminde olduğunu göstermektedir. 2020’de %13,1 olan işsizlik, 2022’de %7 seviyelerine gerilemiştir. Milei döneminde işsizlikte sınırlı bir artış görülmüş (2024 Haziran’da %7,7), ancak 2025’te oran %7,9 seviyesinde sabitlenmiştir.

Bu veriler, sıkı mali disiplin programlarının beklenenin aksine büyük bir istihdam şoku yaratmadığını göstermektedir. OECD (2025: 20), işgücü piyasasında reformların “esnekliği artırıcı ve üretken sektöre işgücü aktarımını kolaylaştırıcı etkileri” olduğunu vurgulamaktadır.

Grafik 4. Arjantin Yoksulluk Oranı 2020–2024

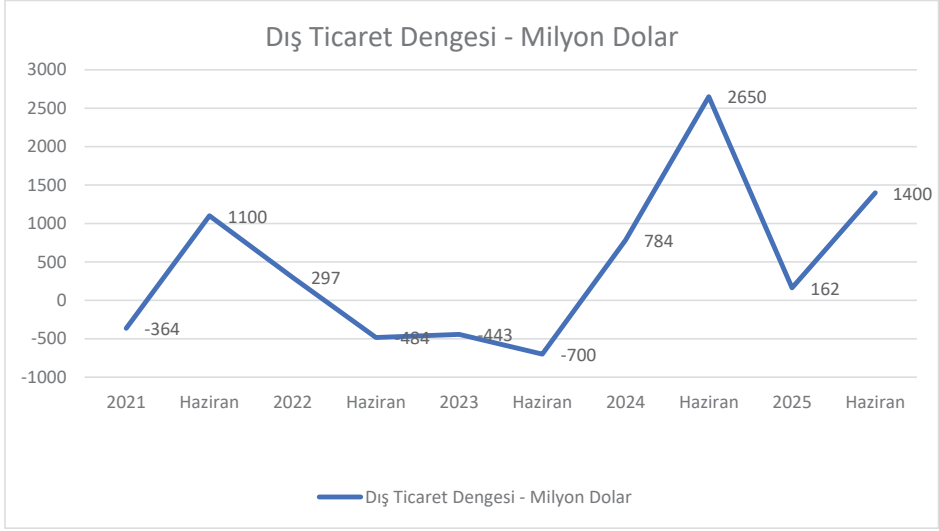


Kaynak: OECD, 2025: 19

Grafik 4, Arjantin’de 2020–2024 arasında yoksulluk oranlarının izlediği dalgalı yapıyı göstermektedir. 2023 yılı sonunda ekonomik bozulmanın etkileri sürerken, 2024’ün ilk çeyreğinde reformların başlangıcındaki fiyat düzeltmeleri, sübvansiyonların bir anda kaldırılması ve reel ücretlerde yaşanan geçici düşüşler nedeniyle yoksulluk oranında tarihi bir zirve oluşmuştur. Bu artış, Milei döneminin ilk aşamasında uygulanan sert mali konsolidasyonun doğal ve öngörülebilir bir toplumsal maliyetine işaret etmektedir. OECD’nin bulgularıyla uyumlu biçimde, 2024’ün ilk aylarında görülen bu yükseliş, reformların şok etkisinin en çok hissedildiği geçiş dönemine karşılık düşmektedir.

Ancak grafik aynı zamanda, Milei reformlarının kısa vadeli toplumsal etkisinin geçici olduğunu ve yılın ikinci yarısından itibaren belirgin bir toparlanma yaşandığını göstermektedir. Enflasyondaki keskin düşüş, piyasa beklentilerinin düzelmesi ve sosyal harcamaların daha hedefli hâle getirilmesi sonucunda 2024 yılı sonunda yoksulluk oranı sadece zirvedeki seviyenin altına değil, 2023 yılındaki oranların da gerisine çekilmeyi başarmıştır. OECD’nin değerlendirmesinde (OECD, 2025: 19) de vurgulandığı gibi, “enflasyon geriledikçe ve hedefli sosyal yardımlar yaygınlaştıkça yoksulluk oranı yıl sonunda yeniden düşüşe geçmiştir.” Bu bulgu, Milei dönemindeki kısa vadeli mali uyumun toplumsal etkilerinin keskin olmakla birlikte kalıcı olmadığı, reformların ikinci aşamasının daha dengeli bir sosyal görünüm ürettiği sonucunu güçlendirmektedir.

Grafik 5. Arjantin Dış Ticaret Dengesi- Milyon Dolar 2020–2025



Kaynak: INDEC, 2025b.

Grafik 5'e göre Arjantin'in dış ticaret dengesi 2021'de -364 milyon dolar iken, 2022 Haziran'da 1100 milyon dolara yükselmiş; 2023 Haziran'da -700 milyon dolar ile yeniden kötüleşmiştir. Ancak Milei'nin reformlarının ardından dış ticaret dengesi 2024 Haziran'da 2650 milyon dolar ile dönemsel zirveye ulaşmıştır. Bu gelişme, kurun serbest bırakılması, ihracatı artırıcı bir rekabet gücü doğurması, enerji sübvansiyonlarının kaldırılması dolayısıyla ithalat faturasını azaltılması ve tarım ihracatındaki toparlanma dış ticaret gelirlerini yükseltmesiyle açıklanabilir.

Bu göstergeler, Milei reformlarının makroekonomik dengelerde kısa vadede olumlu ve yönlendirici bir etki yarattığını doğrulamaktadır. Akademik literatürde IMF (2025), OECD (2025) ve Lucchesi (2025) gibi kaynaklar da benzer biçimde bu reformların kredibilite, denge ve istikrar sağladığını vurgulamaktadır.

SONUÇ

Arjantin ekonomisi uzun yıllardır kronik enflasyon, mali disiplinsizlik, yapısal verimsizlikler ve kurumsal zayıflıklar ile karakterize edilen bir istikrarsızlık döngüsü içinde bulunmaktadır. Devletçi ekonomik yapı zaman içinde aşırı müdahaleci bir nitelik kazanarak hem ekonomik dinamizmi hem de mali sürdürülebilirliği zayıflatmıştır. Bu çerçevede Arjantin, 21. yüzyılın ilk çeyreği boyunca tekrarlanan krizler, dalgalı büyüme performansı ve toplumsal huzursuzluklarla yüzleşmek zorunda

kalmıştır. Bu ortam, 2023 seçimlerini belirleyen politik dönüşümün de temel zeminini oluşturmuştur.

Javier Milei'nin iktidara gelişi, Arjantin'in ekonomik geçmişi açısından radikal bir yön değişikliği anlamına gelmektedir. Milei'nin reform programı, devletin ekonomik alandaki rolünü minimal düzeye indirmeyi, piyasa mekanizmasını merkeze almayı ve kamu maliyesinde sıkı bir disiplin tesis etmeyi amaçlayan kapsamlı bir dönüşüm sunmaktadır. Çalışmada ele alınan makroekonomik göstergeler, kısa vadede bu reformların özellikle enflasyon kontrolü, dış ticaret dengesi ve mali disiplin alanlarında belirgin olumlu etkiler yarattığını göstermektedir. Sübvansiyonların azaltılması, kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi ve para arzının sıkılaştırılması sonucunda enflasyonun keskin biçimde gerilemesi, Arjantin ekonomisi açısından kayda değer bir ilerleme olarak değerlendirilebilir.

Bununla birlikte, reformların kısa vadede bazı maliyetler yarattığı da açıktır. Büyümede geçici bir daralma yaşanması, gelir dağılımında kısa süreli bozulmalar ve fiyat düzeltmeleri nedeniyle ortaya çıkan sosyal tepkiler, reform sürecinin doğal yan ürünleri olarak ortaya çıkmıştır. Ancak istihdam piyasasında beklenen ölçüde olumsuz bir şok oluşmaması ve dış ticaret dengesindeki iyileşmenin ekonomi üzerindeki baskıları hafifletmesi, reformların uyum maliyetlerini sınırlı tutmuştur.

Yoksulluk oranları 2024'ün ilk çeyreğinde sert bir artış göstermiştir. Bu sıçrama, fiyatların kısa sürede serbest bırakılması, sübvansiyonların hızla azaltılması ve reel ücretlerin geçici olarak gerilemesi gibi adımların doğal bir sonucudur. Ancak yılın ikinci yarısında, enflasyonun hızla düşmesi ile yoksulluk oranının yeniden gerilediğini ve 2023 seviyelerinin dahi altına indiğini göstermektedir. Dolayısıyla, reformların ilk aşamasındaki toplumsal maliyet keskin fakat geçici olmuştur; yıl sonunda daha dengeli bir tablo ortaya çıkmıştır.

Arjantin'in orta ve uzun vadede nasıl bir ekonomik patikaya gireceği ise, mali disiplinin sürdürülebilirliği, toplumsal uyumun sağlanması ve piyasa reformlarının istikrarlı biçimde sürdürülmesine bağlı olacaktır. Milei'nin reformlarının nihai başarısı, yalnızca teknik makroekonomik sonuçlarla değil; aynı zamanda devlet-toplum ilişkilerinin nasıl yeniden tanımlanacağı, ekonomik özgürlüklerin hangi kurumsal çerçevede güvence altına alınacağı ve politik istikrarın nasıl tesis edileceği ile yakından bağlantılıdır.

Sonuç olarak, Milei dönemi Arjantin ekonomisi için yalnızca bir politik değişim değil, dünyada pek örneği bulunmayan ideolojik ve yapısal bir dönüşüm sürecinin başlangıcıdır. Kısa vadeli göstergeler, reform-

ların olumlu etkilerine işaret etse de bu dönüşümün kalıcı bir başarıya dönüşmesi uzun vadeli kararlılık, kurumsal direnç ve toplumsal uyum gerektirmektedir. Arjantin'in geleceği, bu reformların hem ekonomik hem de toplumsal düzeyde nasıl bir denge sağlayacağına bağlı olarak şekillenecektir.

KAYNAKÇA

- CEPAL. (2023). *Social Panorama of Latin America and the Caribbean 2023, Labour Inclusion as a Key Axis of Inclusive Social Development* (978-92-1-122133-6; s. 223). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Espinosa, V. I., & Cueva, D. O. (2024). The political economy of fiscal dominance: Evidence from the Chilean government of Salvador Allende. *Economic Affairs*, 44(1), 118-138. <https://doi.org/10.1111/ecaf.12618>
- Friedman, M. (1977). Nobel Lecture: Inflation and Unemployment. *Journal of Political Economy*, 85(3), 451-472. <https://doi.org/10.1086/260579>
- Gerchunoff, P. L., & Llach, L. (2010). *El ciclo de la ilusión y el desencanto: Un siglo de políticas económicas argentinas*. Emecé. <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/190478>
- Gerchunoff, P., Rapetti, M., & de León, G. (2020). La Paradoja Populista. *Desarrollo Económico*, 59(229), 299-328.
- Hayek, F. A. von. (2015). *Kölelik Yolu* (T. Feyzioğlu, Çev.), Liberte Yayınları, 8. Baskı, Ankara.
- Hoover. (2024). “The Market Is Ourselves”: Argentine President Milei Explains His Approach To Freedom At Hoover | Hoover Institution.
- IMF. (2025). *First Review under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Requests for a Waiver of Nonobservance of a Performance Criterion, Rephrasing of Access, Modification of Performance Criteria, and Financing Assurances Review—Press Release; Staff Report; And Statement By The Executive Director For Argentina* (25/219; s. 95). International Monetary Fund.
- INDEC. (2025a). Índice de Precios al Consumidor (IPC). *Instituto Nacional de Estadística y Censos*, 9(35), ss. 19.
- INDEC. (2025b). *Instituto Nacional de Estadística y Censos*. <https://www.indec.gob.ar/>
- Levitsky, S., & Murillo, M. (2008). Argentina: From Kirchner to Kirchner. *Journal of Democracy*, 19, 16-30. <https://doi.org/10.1353/jod.2008.0030>
- Lucchesi, A. (2025). Ajuste económico en la Argentina de Milei: Ruptura neoliberal y desafíos para el Mercosur. *Brazilian Journal of International Relations*, 14, 25. <https://doi.org/10.36311/2237-7743.2025.v14.e025017>
- Milei, J. G., & Giacomini, D. P. (2017). Ensayos Monetarios para Economías Abiertas: El Caso Argentino. *Revista Actualidad Económica*, 27(91), 5-24.
- O'Donnell, G. A. (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism; studies in South American politics*. Berkeley, Institute of International Studies, University of California.
- OECD. (2025). Economic Surveys: Argentina 2025. *OECD Economic Surveys*, 2025, 127. <https://doi.org/10.1787/27dd6e27-en>
- Roberts, K. M., & Levitsky, S. (2011). *The Resurgence of the Latin American Left*. Johns Hopkins University Press.

- Rothbard, M. N., & Johnson, P. (2008). *America's Great Depression*. Ludwig Von Mises Institute.
- The World Bank. (2018). *Argentina: Escaping crises, sustaining growth, sharing prosperity*, International Bank for Reconstruction and Development. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/696121537806645724/pdf/Argentina-Systematic-Country-Diagnostic-09172018.pdf>
- World Bank Open Data. (2025). *GDP (current US\$) Argentina*. <https://data.worldbank.org/>

Bölüm 8

MALİ KURALLARDA DÖNÜŞÜM: İKİNCİ NESİL MALİ KURALLAR VE ŞİLİ DENEYİMİ

Gizem KÖSLÜ¹

¹ Araştırma Görevlisi, Pamukkale Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi,
Maliye Bölümü, gkoslu@pau.edu.tr, ORCID: 0000-0002-6918-1108

GİRİŞ

Kamu maliyesinde kurala dayalı yaklaşım, özellikle artan kamu borçları ve tekrarlayan makroekonomik krizler karşısında mali disiplinin güvence altına alınması amacıyla 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren önem kazanmaya başlamıştır. Başlangıçta nispeten basit ve katı sayısal kısıtlamalara dayanan birinci nesil mali kurallar, bütçe açığı ve kamu borç stoku gibi temel göstergelere yönelik sayısal hedefler belirleyerek mali disiplini sağlamayı hedeflemiştir. Ancak zaman içerisinde bu kuralların, ekonomik dalgalanmalar karşısında yeterli esneklik sunmadığı, konjonktür karşıtı bir maliye politikasının uygulanmasını zorlaştırdığı ve bazı durumlarda muhasebe hileleri ya da tek seferlik gelir/harcama uygulamaları yoluyla “görünürde” bir disiplin yarattığına yönelik eleştiriler artmıştır. Küresel Finans Krizi sonrasında yaşanan deneyimler, kurala dayalı maliye politikasının tamamen terk edilmesinden ziyade, kuralların tasarımı ve kurumsal çerçevesinin yeniden düşünülmesi gerekliliğini gündeme getirmiştir.

Bu bağlamda ikinci nesil mali kurallar, birinci nesil yaklaşımların katılığını yumuşatmayı ve mali disiplin ile makroekonomik istikrar arasında daha dengeli bir ilişki kurmayı amaçlayan yeni bir çerçeve olarak ortaya çıkmıştır. İkinci nesil kurallar, yalnızca tek bir nominal hedefe odaklanmak yerine, borç çıpası ile uyumlu yapısal denge hedefleri, harcama tavanları, iyi tanımlanmış kaçış maddeleri ve düzeltme mekanizmaları gibi birbiriyle ilişkili unsurlardan oluşan bütüncül bir mali yaklaşımı ifade etmektedir. Bu yaklaşımın kurumsal ayağında ise bağımsız mali kurumlar; mali saydamlığın güçlendirilmesi ve kurallara uyumun izlenmesi açısından belirleyici bir rol üstlenmektedir. Böylece mali kuralların hem ekonomik döngülerle daha uyumlu çalışması hem de siyasi döngülerin yol açtığı popülist mali genişleme eğilimlerinin sınırlandırılması hedeflenmektedir.

Bu kapsamda çalışma, mali kurallardaki dönüşümün kapsamını, ikinci nesil mali kuralların ne olduğunu, hangi gerekçelerle ortaya çıktığını ve hangi temel ilkelere dayandığını açıklamayı amaçlamaktadır. Bu çerçevede önce birinci nesil mali kuralların tarihsel gelişimi, temel özellikleri ve bu kurallara yöneltelen eleştiriler özetlenmekte; ardından ikinci nesil yaklaşıma geçişi hazırlayan teorik ve pratik dinamikler tartışılmaktadır. İkinci nesil kuralların konjonktürel esneklik özelliği, otomatik istikrar sağlayıcıların etkinliği, kaçış maddeleri, düzeltme mekanizmaları ve bağımsız mali kurumlar gibi bileşenleri, mali disiplin ile büyüme ve istikrar hedefleri arasında nasıl bir denge kurulmaya çalışıldığı açıklanmaktadır.

Çalışma ikinci nesil mali kuralları hem kavramsal düzeyde hem de uygulama örnekleri üzerinden tartışmaya açmayı içermektedir. Bu bağlamda farklı ülke uygulamalarına kısaca değinilmekte, özellikle yapısal denge hedefleri ile borç çıpasını bir arada kullanan çerçeveler ikinci nesil anlayışın somut yansımaları olarak ele alınmaktadır. Amaç, tek tek ülke deneyimlerinin detaylı değerlendirmesinden ziyade, bu örnekleri kullanarak ikinci nesil mali kuralların avantajlarını, sınırlılıklarını ve uygulamada karşılaşılan temel sorunları görünür kılmaktır. Böylelikle çalışma, kurala dayalı maliye politikası literatüründe giderek daha fazla önem kazanan ikinci nesil mali kurallara ilişkin bütüncül ve açıklayıcı bir çerçeve sunmayı hedeflemektedir.

1. BİRİNCİ NESİL MALİ KURALLAR

İlk mali kural uygulamaları 19.yy. ortalarında federal düzeyde mali disiplinin sağlanması amacıyla ortaya çıkmış, II. Dünya Savaşının ardından Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda gibi pek çok ülke tarafından merkezi yönetim düzeyinde bütçe dengelerinin ve savaş sonrası fiyat istikrarının sağlanması amacıyla kullanılmıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde yüksek borç yüküne sahip ülkelerde mali disiplinin sağlanması amacıyla geniş uygulama alanı bulmuştur. Avrupa'da ise 1992 yılında Maastricht Anlaşması ile ilk kez Ekonomik ve Parasal Birlik'e (EMU) katılımın nicelik kriterleri kapsamında oluşturulmuş ve sonrasında İstikrar ve Büyüme Paketi (SGP) ile üye ülkelere yönelik yaptırımlara konu olarak ulus üstü düzeyde kullanılmaya başlanmıştır (Debrun vd.,2008, s. 305).

Mali kuralların temel amacı, kamu maliyesinde kronikleşen bütçe açıklarını ve borç stoğundaki artış eğilimini kısıtlayarak mali disiplini sağlamaktır. Bu çerçevede mali kurallar ile kamu borcunun sürdürülebilirliğinin garanti altına alınması, fiyat istikrarının desteklenmesi ve öngörülebilir bir maliye politikasının ekonomik büyümeyi desteklemesi amaçlanmaktadır. Mali kuralların geleneksel gerekçesi ise makroekonomik istikrarın sağlanmasıdır (Kopits & Symansky, 1998, s.5-6). Mali kurallar ile kamu mali dengelerindeki bozulmayı durdurmak, ihtiyatlı bir borçlanma politikası yürütmek, orta ve uzun dönemde mali istikrarı sağlamak ve diğer ekonomi politikalarıyla uyumun sağlanması amaçlanmaktadır. Bu nedenle mali kural uygulamaları ile maliye politikası ve para politikası arasındaki uyumunun desteklenmesi de amaçlanmaktadır. Böylelikle mali kurallar para politikasını tamamlayıcı nitelikte olmakta ve merkez bankalarının fiyat istikrarı hedefini destekleyici bir işlev kazanmaktadır (Buti & Giudice, 1998, s. 2-3).

Mali kuralların diğer önemli bir işlevi de politik ekonominin neden olduğu popülist mali davranışlar nedeniyle ortaya çıkan bütçe açıkları-

nı sınırlamaktır. Demokratik rejimlerde ortaya çıkan seçmen baskısı ve siyasilerin yeniden seçilme kaygısıyla kamu harcamalarını arttırma eğilimleri mali dengelerin bozulmasına neden olmaktadır. Bu nedenle mali kuralların siyasi ve politik nedenlerle ortaya çıkan mali istikrarsızları önleyerek uzun vadeli mali istikrarı sağlaması beklenmektedir (Debrun vd., 2008, s. 303). Bu çerçevede mali kuralların ekonomik güvenilirlik ve öngörülebilirlik sağlayarak keyfi mali kararların ekonomi üzerindeki olumsuz etkisini azaltması amaçlanmaktadır (Kopits & Symansky, 1998, s.10).

Mali disiplinin sağlamak ve sürdürmek için mali kurallar iki farklı şekilde yapılabilir. Bunlar harcama ve borçlanma gibi göstergelere yönelik sayısal hedefler belirlenmesi şeklinde veya mali politikaların etkinliğini sağlayacak kurumsal reformlar şeklinde olabilir. Sayısal hedefler belirli bütçe değişkenlerine üst sınır konulması veya bütçe dengesine yönelik katı kurallar şeklinde olabileceği gibi vergi ve harcama esnekliğine yönelik daha yumuşak kurallar şeklinde olabilir (Buti & Giudice, 1998, s.3).

Sayısal hedeflere göre oluşturulmuş mali kuralların en bilinen örneklerinden biri Maastricht Anlaşması ile belirlenen kriterlerdir. 1970’li ve 1980’li yıllarda Avrupa’da yaşanan mali politika başarısızlıkları; artan bütçe açıkları ve kamu borç stoğu, kamu sektörünün ekonomi içerisinde payının büyümesi ve bunun verimlilik ile istihdamı olumsuz etkilemesi makroekonomik istikrarsızlığa yol açmıştır. (Buti & Giudice, 2002, s. 2; von Hagen, 2005, s. 1-2). Mali disiplindeki bu bozulmaya ve makroekonomik istikrarsızlığa çözüm olarak, Avrupa’da Ekonomik ve Parasal Birlik’in kurulması ve bu birliğe katılım için katı kriterler getirilmesi kararlaştırılmıştır. Bu kapsamda makroekonomik istikrarı sağlamak amacıyla bütçe açığı ve borçlanma miktarı için katı sayısal hedefler getiren Maastricht Anlaşması 1992 yılında kabul edilmiştir (Günaydın & Eser, 2009, s. 56; Buti & Giudice, 2002, s. 2).

Bu mali kuralların temel amacı üye ülkelerdeki yüksek ve kalıcı bütçe açıklarının yol açtığı kamu borç stokunu kontrol altına almak ve Avrupa Merkez Bankası’nın (ECB) fiyat istikrarı görevini sürdürebilmesi için mali disiplini sağlamaktır. Maastricht Anlaşması kapsamında bütçe disiplini için iki temel sayısal kriter belirlenmiştir. Bunlardan ilki, kamu açığının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’nın (GSYİH) %3’ünü geçmemesi veya geçmesi durumunda bunun istisnai ya da geçici bir durum olmasıdır. İkincisi ise kamu borcunun GSYİH’nın %60’ını aşmamasıdır (Debrun vd., 2008, s. 305; Buti & Giudice, 2002, s. 5-6). Bu kriterler üye ülkelerin keyfi maliye politikaları uygulamasını ve birlik üzerinde negatif dışallık yaratmasını engellemeyi ve üye ülkelerin kurtarma (bail-out) beklentisiyle aşırı borçlanmasını engellemeyi amaçlamaktadır (Kopits & Symansky, 1998, s. 7; Larch vd., 2019, s. 5). Anlaşmaya göre üye ülkelerden Birliğin

şartlarını yerine getiremeyenler olması halinde dört farklı yaptırımdan birinin veya hepsinin uygulanmasına nitelikli çoğunluk ile karar verilebilmektedir. Bu yaptırımlar; üye ülkenin borçlanması sınırlamak amacıyla “bonolarının sağlıklı olduğuna yönelik bildiri” yayımlanması, Avrupa Yatırım Bankası’ndan borç verilmemesi, faizsiz depozito yatırma zorunluluğu ve para cezası olarak belirlenmiştir (Akçay, 2008: 14).

Maastricht kriterleri, 1997’de kabul edilen İstikrar ve Büyüme Pakti (SGP) ile hem güçlendirilmiş hem de kalıcı bir çerçeveye kavuşturulmuştur. Maastricht Anlaşması’nın esasen birliğe katılım için bir ön koşul olarak görülmesine karşın, SGP’nin temel amacı bütçe disiplini Ekonomik ve Parasal Birlik içerisinde kalıcı bir ilke haline getirmektir (Günaydın & Eser, 2009, s. 56; Buti & Giudice, 2002, s. 9). Pakt’ın temel amacı üye devletlerin orta vadede “dengeye yakın veya fazla veren” bir bütçe politikası sürdürmelerini sağlamaktır. Böylece, ekonomik durgunluk dönemlerinde otomatik istikrar sağlayıcıların kendiliğinden devreye girmesi ve maliye politikasının konjonktür karşıtı rolünü etkin bir şekilde yerine getirmesi sağlanacaktır (Buti & Giudice, 2002, s. 10; Kopits & Symansky, 1998, s. 19). Sonuç olarak, Maastricht Anlaşması ile başlayan ve İstikrar ve Büyüme Pakti ile devam eden bu süreç, Avrupa Birliği’nde kurula dayalı maliye politikası anlayışını kurumsallaştırmıştır.

Mali kural uygulamaları mali disiplini sağlamaya yönelik ekonomi politikalarını yönlendirse de makroekonomik şoklara karşı ekonomi politikalarının uygulama esnekliğini sınırladığına yönelik eleştirilere maruz kalmıştır. Özellikle ekonomik şok dönemlerinde hükümetlerin hareket alanını sınırlayarak gerekli politikaların uygulanmasını engellediği vurgulanmaktadır (Günaydın & Eser, 2009, s. 58). Bu durum maliye politikasının konjonktür karşıtı değil konjonktür yanlısı bir pozisyona sokacak ve ekonomik durgunluk dönemlerinde mali sıkışmaya neden olarak ekonomi üzerinde olumsuz etkilere neden olabilecektir (Debrun vd., 2008, s. 302). Bir diğer eleştiri ise katı sayısal hedeflerin hükümetleri muhasebe hileleri yapmaya yöneltebileceği veya tek seferlik çözümlere başvurmaya itebileceği yönündedir. Sonuç olarak mali kural uygulamalarının, görünüşte bir mali disiplin sağlayarak arka planda gerçekleşen mali tabloyu gizleyebileceği ve mali kural uygulama baskısının verimli yatırım harcamalarında kesintiye neden olarak uzun vadede ekonomik büyümeye zarar verebileceğine yönelik eleştiriler bulunmaktadır (Debrun vd., 2008, s. 301; Kopits & Symansky, 1998, s. 12).

2. İKİNCİ NESİL MALİ KURALLAR

İkinci nesil mali kurallar, ilk bölümde bahsi geçen birinci nesil mali kuralların katılığını ve sınırlarını esnetmeyi amaçlayan reformları ifade

etmektedir. İkinci nesil mali kurallar, tek bir kuraldan ziyade birbiriyle uyumlu ve birbirini destekleyen unsurları kapsayan bütüncül bir mali çerçeve çizmeyi amaçlamaktadır (Bandaogo, 2020, s. 1). Özellikle 2008 Küresel Finans Krizinin ardından çıkan bu kurallar esneklik, basitlik ve uygulanabilirlik arasında denge kurmayı amaçlamaktadır (Eyraud vd., 2018, s. 6, 9).

İkinci nesil mali kuralları birinci nesil kurallardan ayıran temel özellikler; konjonktürel esneklik ve otomatik istikrar sağlayıcılar, iyi tanımlanmış kaçış maddeleri ve uygulanabilirliği güçlendiren kurumsal çerçeve (bağımsız mali kurumlar ve düzeltme mekanizmaları) olarak özetlenebilir. Ayrıca borç çıpası ve operasyonel hedefleri birleştiren bütüncül yaklaşım da ikinci nesil mali kuralların merkezinde yer almaktadır.

Konjonktürel Esneklik ve Otomatik İstikrar Sağlayıcılar: İkinci nesil kurallar ile nominal hedefler yerine yapısal bütçe dengesi gibi döngüsel olarak düzeltilmiş hedeflere yer verilmektedir. Böylece ekonominin daralma ve genişleme dönemlerinde otomatik stabilizatörlerin devreye girmesine olanak sağlanmaktadır. Örneğin ekonomik daralma dönemlerinde vergi gelirlerinin düşmesi ve sosyal harcamaların artması bütçe açıklarına neden olmaktadır ve bu durum ekonomik canlanmanın gerçekleşmesine katkı sağlamaktadır. Literatürde bu durum birinci nesil kuralların konjonktür yanlısı (pro-cyclical) ¹olduğu eleştirisine karşılık ikinci nesil kuralların konjonktür karşıtı (counter-cyclical)² olduğunu ve ekonomik istikrarsızlıklarla mücadelede daha etkili sonuçlar vereceğini ifade etmektedir. (Eyraud vd., 2018, s. 17; Brändle & Elsener 2024, s. 6; Ardanaz vd., 2023, s. 10). Nitekim, Küresel Finans Krizi sonrası dönemde, daha iyi tasarlanmış ve uygulanmış mali kuralların benimsenmesinin, maliye politikasının konjonktür karşıtı bir nitelik kazanmasına ve ekonomik istikrara katkı sağladığına dair kanıtlar bulunmaktadır (Bandaogo, 2020, s. 1).

İyi Tanımlanmış Kaçış Maddeleri (Well-Defined Escape Clauses): Birinci nesil mali kuralların katılığını yumuşatmayı amaçlayan ikinci nesil mali kurallar, büyük ve öngörülemeyen durumlar için kuralların geçici olarak askıya alınmasını ve kaçış maddelerine yer verilmesini önermektedir. Örneğin doğal afetler ve ekonomik şokların yaşandığı dönemlerde mali kurallardaki esneklik hükümleri maliye politikasının şoklara

1 Maliye politikasının ekonomik konjonktürle aynı yönde hareket etmesini, yani ekonomik genişleme dönemlerinde genişlemeci, daralma dönemlerinde ise kısıtlayıcı olmasını ifade etmektedir.

2 Maliye politikasının ekonomik konjonktüre zıt yönde hareket etmesini, ekonomik genişleme dönemlerinde kısıtlayıcı, ekonomik daralma dönemlerinde genişlemeci olmasını ifade etmektedir.

uyum sağlamasına olanak tanımaktadır (Ardanaz vd., 2023, s. 5). Esneklik hükümleriyle mali kuralların hangi koşullarda tekrar devreye gireceği, ne kadar süreyle geçerli olacağı ve kriz sonrası kurallara geri dönüşün ne şekilde gerçekleşeceği önceden tanımlanarak belirsizliğin azaltılabileceği ifade edilmektedir (Eyraud vd., 2018, s. 10).

Güçlendirilmiş Kurumsal Çerçeve ve Uygulanabilirlik: İkinci nesil mali kuralların başarılı olabilmesi için destekleyici bir kurumsal yapının olması gerekmektedir. Bu kapsamda “bağımsız mali kurumlar” ve “düzeltme mekanizmaları” olmak üzere iki ana unsur öne çıkmaktadır.

- **Bağımsız Mali Kurumlar (Independent Fiscal Institutions - IFIs):** Mali konseyler olarak da ifade edilen bu kurumların hükümetin makroekonomik kararlarını ve bütçe hesaplarını bağımsız bir şekilde izlemesi, mali kurallara uyumu değerlendirmesi ve bu kapsamda kamuoyunu bilgilendirmesi gerekmektedir (Brändle & Elsener, 2024, s. 19). Böylece hükümetin bütçe sürecindeki faaliyetlerini mali saydamlık ilkesine uygun olarak değerlendirilmesi ve bilgi asimetrisini azaltılması mümkün olmakta, mali kurallara uymamanın siyasi ve itibari maliyeti artırılarak mali disipline katkı sağlanmaktadır (Wyplosz, 2012, s. 12; IMF, 2013, s.5).
- **Düzeltme Mekanizmaları (Correction Mechanisms):** Mali kuraldan sapma yaşanması durumunda hükümetin belirli bir süre içinde mali pozisyonunu nasıl düzeltereceğini ve mali kural uygulamasına nasıl geri dönüş yapacağını belirleyen otomatik veya yarı otomatik mekanizmalardır. İsviçre ve Almanya’da uygulanan borç freni mekanizması buna örnek gösterilebilir (Wyplosz, 2012, s. 15; Eyraud vd., 2018, s. 18). İsviçre 2001 yılında kamu harcamalarının konjonktürel etkilerden arındırılmış gelir düzeyini aşmaması için borç freni mekanizmasını (Schuldenbremse) devreye sokmuştur. Bu mekanizma ile bütçe dengesinin bozulduğu dönemler olabilir ancak ilerleyen dönemde hükümet aynı tutarda bütçe fazlası vererek açığı telafi etmekle yükümlüdür. Benzer şekilde Almanya’da ise 2009’da anayasal düzeyde kabul edilen borç freni mekanizması, yapısal bütçe açığının GSYİH’nın %0,35’ini aşmamasını gerektirmektedir. Doğal afet ve ekonomik kriz gibi olağanüstü dönemlerde bu kural askıya alınabilir ancak belirli bir süre içinde hükümetin mali bozulmayı düzelterek bir planı kamuoyuna sunması gerekmektedir (Wyplosz, 2012, s. 15; Eyraud vd., 2018, s. 18).

Bütüncül Yaklaşım: Borç Çıpası ve Operasyonel Hedefler: İkinci nesil mali kurallar kapsamında orta ve uzun vadede mali sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla borç çıpasının temel bir politika hedefi olarak

belirlenmesi de yer almaktadır. Sürdürülebilir bir borçlanma politikası için maksimum bir borç eşiğinin belirlenmesi ve ekonomik şok yaşanması durumunda dahi borcun maksimum sınırın altında kalabilmesi için bir güvenlik payı belirlenerek ihtiyatlı borç düzeyi tanımlanmalıdır (Ardanaz vd., 2023, s. 11). Bütçe dengesinin ise borç çıpasıyla tutarlı olacak şekilde harcama tavanları ve yapısal bütçe dengesi hedefi gibi operasyonel kurallar içermesi gerekmektedir (Eyraud vd., 2018, s. 19). Bu şekilde oluşturulmuş bir bakış açısının kısa vadede esneklik, uzun vadede ise mali disiplini sağlayacağı savunulmaktadır.

Tablo 1’de mali kurallar birinci nesil ve ikinci nesil olmak üzere iki kategoride karşılaştırmalı olarak sunulmuştur. Birinci nesil mali kurallar Küresel Finans Krizi öncesinde önem kazanmış ve genellikle bütçe açığı veya kamu borç tavanı gibi basit ve nominal hedeflere odaklanmıştır. Birinci nesil kurallara karşı getirilen en temel eleştirilerden biri bu kuralların yapısı itibarıyla ekonomik konjonktürdeki dalgalanmalara uyum sağlama kapasitelerinin yetersiz olması ve ekonomik daralma dönemlerinde konjonktür yanlısı bir etki göstermeleridir. Ayrıca bu kuralları destekleyen kurumsal yapıların ve izleme mekanizmalarının zayıf ve parçalı olduğu vurgulanmaktadır.

Tablo 1: Birinci Nesil Mali Kurallar ve İkinci Nesil Mali Kurallar Arasındaki Farklar

Özellik	Birinci Nesil Mali Kurallar	İkinci Nesil Mali Kurallar
Temel Yaklaşım	Basitlik ve katı nominal hedefler	Basitlik, esneklik ve uygulanabilirlik arasında denge
Esneklik	Sınırlı; genellikle konjonktür yanlısı politikalara yol açma eğilimi	Artırılmış; konjonktürel düzeltme (yapısal denge), iyi tanımlanmış kaçış maddeleri
Hedef Türü	Nominal bütçe dengesi veya borç limitleri	Yapısal bütçe dengesi, harcama tavanları, borç çıpası ile birlikte operasyonel hedefler
Karmaşıklık	Basit ve anlaşılması kolay	Karmaşık; konjonktürel ayarlamalar ve çeşitli maddeler nedeniyle anlaşılması ve izlenmesi zor
Uygulama ve İzleme	İzleme ve uygulama mekanizmaları az gelişmiş veya zayıf	Bağımsız mali kurumlar (IFIs/Mali Konseyler), düzeltme mekanizmaları
Kurumsal Çerçeve	Tekil kurallara odaklanma	Bütüncül bir mali çerçeve yaklaşımı; borç çıpası ve operasyonel kurallar arasında hiyerarşi
Şoklara Tepki	Büyük şoklar karşısında genellikle askıya alınma veya terk edilme	İyi tanımlanmış kaçış maddeleri ile şoklara daha dayanıklı tasarım
Potansiyel Yan Etki	Kamu yatırımlarında azalma ve muhasebe hileleri riski	Artan karmaşıklık nedeniyle şeffaflık sorunları; “sinyal bozma” riski

Kaynak: (Ardanaz vd., 2023; Bandaogo, 2020; Brändle & Elsener, 2024; Eyraud vd., 2018; Fatás & Mihov, 2004; Wyplosz, 2012; Izetzki & Thysen, 2023)’dan yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Küresel Finans Krizi sonrasında geliştirilen ikinci nesil mali kurallar ise mali disiplin ile makroekonomik istikrar arasında daha dengeli bir ilişki kurmayı amaçlayan bütüncül bir çerçeve sunmaktadır. Bu kurallar yapısal denge hedefleri ve harcama kuralları gibi mekanizmalar aracılığıyla birinci nesil kurallardan farklı olarak daha esnek bir yapı sunmayı amaçlamaktadır. Bu esneklik, otomatik istikrar sağlayıcıların işlevini arttırarak konjonktür karşıtı politikaların uygulanabilmesine alan açmaktadır. Ancak artan esneklik ve kullanılan araçların yapısı itibarıyla bu kurallar daha karmaşık bir yapıya neden olabilmektedir. Bununla beraber bağımsız mali kurumların uygulamada ve izlemede devreye sokulması, düzeltme mekanizmalarının sisteme dahil edilmesi uygulamayı güçlendirmeyi hedeflemektedir. Aynı zamanda uzun vadeli borç çıpası ve kısa-orta vadeli operasyonel kuralların tesis edilmesiyle bütüncül bir mali kural çerçevesi sunmak ve mali disiplinde sürdürülebilirlik amaçlanmaktadır.

Tablo 2’de Şili, İsviçre, Almanya ve Brezilya’da uygulanan ikinci nesil mali kural örnekleri bulunmaktadır. Her ülke kendi ekonomik ve politik yapısına uygun olarak farklı şekillerde mali kural belirlemiştir. Şili, ikinci nesil mali kural uygulamasında öncü ülkelerden biri olarak kabul edilmektedir. Şili’de uygulanan yapısal denge kuralı 2001 yılında uygulamaya konulmuş ve ekonomik istikrara önemli katkılar sağlamıştır. Şili yapısal denge kuralı ile maliye politikasının hedeflerini emtia fiyatlarındaki değişimlerden ve konjonktürel dalgalanmalardan arındırarak hesaplayan ilk gelişmekte olan ülke olarak literatürde “öncü” statüdedir. Bu mekanizma, bakır fiyatlarının yüksek olduğu dönemlerde elde edilen geçici gelirlerin harcanmasını engelleyip tasarruf edilmesini sağlayarak, kuralın sadece bir kısıtlama değil aynı zamanda bir istikrar aracı olarak kullanılmasını amaçlamaktadır (Dipres, 2018, s. 5; Eyraud vd., 2018, s. 14). Şili örneği bir sonraki başlıkta ayrıntılı açıklanacaktır.

Avrupa’da ise İsviçre ve Almanya tarafından “borç freni” (debt brake) mekanizmaları kullanılmaktadır. İsviçre’nin 2003’te ve Almanya’nın 2009’da anayasalarına eklediği bu mekanizmalar, birinci nesil kuralların zayıflıklarından olan “hafızasızlık” sorununa çözüm bulmayı amaçlamaktadır. Almanya’nın uyguladığı modelde, federal hükümetin yapısal açığı GSYİH’nin %0,35’i ile sınırlandırılırken, bu sınırın hesaplanmasında Avrupa Komisyonu’nun belirlediği yöntemle hesaplanan bir “konjonktürel bileşen” kullanılmaktadır. Böylece ekonominin daralma dönemlerinde kural otomatik olarak daha fazla borçlanmaya izin vermekte, ekonominin genişleme dönemlerinde ise borçlanma miktarı sınırlandırılmaktadır (Federal Ministry of Finance, 2015, s. 7).

Bu sistemi birinci nesil mali kurallardan ayıran en önemli fark İsviçre ve Almanya modellerindeki “kontrol hesabı” uygulamasıdır. Bu hesap, bütçe uygulamasındaki sapmaların sanal bir hesapta kaydını tutmakta ve hükümetin öngörülenin üzerinde açık vermesi durumunda bu tutar kontrol hesabına negatif bakiye olarak işlenmektedir. Kurala göre bu hesapta biriken negatif bakiyeler, ekonominin iyileşme dönemlerinde telafi edilmeli, harcamaların kısılarak negatif bakiyelerin amorti edilmesi şart koşulmaktadır (Bodmer, 2006, s. 13). Böylece mali disiplin kavramı sadece tek yıllık bir hedef olmaktan çıkmakta, zamanlar arası bağlayıcılığı olan ve geçmişteki mali yükleri dönemin karar alıcılarına hatırlatan dinamik bir mali hafıza sistemine dönüşmektedir.

Tablo 2: Seçilmiş Ülkelerde İkinci Nesil Mali Kural Uygulamaları

Ülke	Kuralın Adı/ Türü	Yasal Dayanak	Temel Hedef	İzleyici Kurum
Şili	Yapısal Bütçe Dengesi Kuralı	Mali Sorumluluk Yasası (2006)	Merkezi yönetim için yapısal bütçe dengesi hedefi (GSYİH'ye oranla, zamanla değişen)	Bağımsız Uzman Panelleri (Potansiyel GSYİH ve uzun vadeli bakır fiyatı tahmini için)
İsviçre	Borç Freni (Debt Brake)	Anayasa (2001)	Ekonomik döngüye göre ayarlanmış denk bütçe (Sıfıra yakın yapısal açık hedefi)	Federal Denetim Ofisi (SFAO)
Almanya	Borç Freni (Schuldenbremse)	Anayasa (2009)	Federal hükümet için yapısal açık tavanı (GSYİH'nin %0.35'i)	Bağımsız Danışma Konseyi
Brezilya	Mali Sorumluluk Yasası (LRF)	Yasa (2000)	Tüm yönetim seviyeleri (federal, eyalet, belediye) için harcama, borç ve açık limitleri	Sayıştay (Tribunal de Contas da União)

Kaynak: (Eyraud vd., 2018; Bodmer, 2006; Federal Ministry of Finance, 2015; Goldfajn & Guardia, 2004)'dan yararlanarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Brezilya örneğinde ise ikinci nesil mali kural uygulamaları sayısal hedeflerin yanında kapsamlı bir mali yönetim ve prosedürel kurallar bütününden oluşmaktadır. Brezilya'da 2000 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), mali kuralların sorumluluğunu merkezi hükümetin yanında eyaletlere ve belediyelere de veren bir yapıdadır (Goldfajn & Guardia, 2004, s. 19-20). Birinci nesil kuralların odaklandığı “bütçe açık miktarı” yerine bu “açığın nasıl ve kim tarafından yönetileceği” sorusuna önem vermektedir (Eyraud vd., 2018, s. 5). Yasa gereği personel harcamalarına katı tavanlar (eyaletler için net gelirin %60'ı) ve borçlanma limitleri getirmekte, kurallara uymayan yö-

neticilere idari ve cezai yaptırımlar uygulanmaktadır (IMF, 2020, s. 12). Brezilya'da 2016 yılında anayasa değişikliği ile getirilen harcama tavanı uygulaması ise ikinci nesil kurallara yönelik en sert örneklerden biridir. Kurala göre kamu harcamalarının reel artışı bir önceki yılın enflasyon oranıyla sınırlandırılmaktadır (IMF, 2017, s.11). Bütçe dengesi kuralı yerine harcama kuralının kullanılmasının daha yönetilebilir olduğu ve konjonktürel dalgalanmalara karşı daha dirençli olduğu ifade edilmektedir (Cordes vd., 2015, s. 5-6). Brezilya Senatosu bünyesinde kurulan Bağımsız Mali Kurum (IFI) ise hükümetin mali tahminlerini ve kurallara uyumunu denetleyerek, ikinci nesil kuralların gözetim ve şeffaflık boyutunu somutlaştırmaktadır (IMF, 2017, s. 17; Davoodi vd., 2022).

İkinci nesil mali kurallar temel amacı, birinci nesil kuralların getirdiği katılığı esnetmek ve mali disiplinin sağlanmasında daha bütüncül bir bakış açısını benimseyerek konjonktürel dalgalanmalarla uyumlu politikalar uygulayabilmektir. İkinci nesil kurallar, maliye politikasının etkinliğini arttırma ve mali disiplini sürdürülebilir kılma potansiyeli taşımasının yanında uygulama zorluklarını ve bu politikalara yönelik eleştirileri de içinde barındırmaktadır.

İyi tasarlanmış ikinci nesil mali kuralların; maliye politikasının konjonktür yanlısı olma özelliğini azalttığı (Brändle & Elsener, 2024, s. 8), mali politikadaki oynaklığı dengeleyerek makroekonomik istikrara katkı sağladığı (Fatás & Mihov, 2003, s. 1) ve otomatik stabilizatörlerin konjonktür karşıtı çalışmasını desteklediği ifade edilmektedir (Eyraud vd., 2018, s. 17). Aynı zamanda, birinci nesil kuralların yatırımları baskılayan etkisini ortadan kaldırarak verimli kamu yatırımlarının güvence altına alınmasını sağlamaktadır. İkinci nesil mali kurallar, sunduğu esneklik ve yatırım dostu tasarımlar sayesinde, bütçe kısıtları altında genellikle ilk vazgeçilen kalem olan kamu yatırımlarını korumakta ve büyüme yanlısı maliye politikasına destek vermektedir (Brändle & Elsener, 2024, s. 14). Buna ek olarak, borçlanma maliyetlerini düşürerek ülkenin uluslararası piyasalardaki güvenilirliğini artırmaktadır (Fatás & Mihov, 2003, s. 20). Bağımsız mali kurumların bütçe sürecine dahil olması ise hükümetlerin mali hedeflere uyumunu teşvik etmekte ve bütçe tahminlerinin doğruluğunu arttırmaktadır (Brändle & Elsener, 2024, s. 20).

İkinci nesil mali kurallara yönelik eleştiriler de bulunmaktadır. Bunlardan ilki birinci nesil mali kurallardan farklı olarak çok daha karmaşık bir yapıya sahip olmasıdır. İkinci nesil kuralların sunduğu esneklik, sistemi karmaşıktırarak yapısal denge, harcama tavanı ve borç freni gibi uygulamaların hesaplanmasında zorluklar ortaya çıkarmaktadır. Aynı zamanda bu kuralların kamuoyu tarafından

anlaşılması zordur ve bu durum siyasi manipölasyona açık bir hal oluşturmaktadır (Eyraud vd., 2018, s. 8-11; Wyplosz, 2012, s. 10).

Mali kuralların etkin işleyebilmesi için ülkenin kurumsal kalitesi ve siyasi iradesi önemli bir etkindir. Kurumsal yapının zayıf olduğu gelişmekte olan ülkelerde mali kural uygulamalarının zaman içinde göz ardı edildiği gözlemlenmektedir. Bu nedenle mali kuralların tasarımı ve uygulandığı koşullar kritik önemde görülmektedir (Fatás & Mihov, 2003, s. 2). Mali kurallara yönelik yapılan bir diğer güncel eleştiri ise mali kuralların piyasa disiplini üzerinde olumsuz etki yapacağı ve sinyal bozmaya (signal jamming) neden olacağıdır. Mali açıdan ihtiyatlı davranan bir hükümetin piyasalara sinyal vermek için olması gerekenden daha fazla kemer sıkma politikası uygulayarak refah kaybına neden olma riski ortaya çıkmaktadır. Böyle bir durumda ihtiyatlı bir hükümeti, daha az ihtiyatlı bir hükümetten ayırmanın zor olacağı ve kuralların harcama yanlısı hükümetleri dizginlerken ihtiyatlı hükümetleri cezalandırma riski olduğu ifade edilmektedir (Ilzetki & Thysen, 2023, s. 14-16). Ayrıca mali disiplin baskısının hükümetlerin sosyal transfer harcamalarında kısıntıya gitmesine ve bu durumun gelir dağılımında adaletsizliği arttırabileceği de ikinci nesil mali kurallara yönelik eleştiriler arasında yer almaktadır (Brändle & Elsener, 2024, s. 22).

3. ŞİLİ ÖRNEĞİ: YAPISAL DENGE KURALI VE BORÇ ÇIPASI

Şili’de 2000 yılında kabul edilen ve uygulamaya konulan yapısal denge kuralı küresel ölçekte kural tabanlı maliye politikasının öne çıkan örneklerinden biri olarak görülmektedir (Frankel, 2011, s. 2). Kural, Küresel Finans Krizi öncesi uygulamaya alınmasına rağmen o dönemde diğer ülkelerde uygulanan kurallardan ayrılmış ve Şili’de makroekonomik istikrara önemli katkılar sağlamıştır. Yapısal denge kuralı, 1997-1999 Asya Krizi’nin ardından maliye politikasına yönelik tartışmaların yoğunlaştığı bir dönemde gündeme alınmıştır. Kuralın benimsenmesiyle yeni hükümetin mali disipline ve makroekonomik istikrara verdiği önemin hem ulusal hem de uluslararası düzeyde görünür olması amaçlanmıştır (Marcel, 2013, s.2,4).

Yapısal denge kuralı ilk kez 2001 yılı bütçesinde yıllık GSYİH’nın %1’i oranında bir yapısal bütçe fazlası verilmesi hedefini içermektedir (Rodríguez vd., 2007, s. 3). Marcel (2013)’e göre yapısal denge; ekonominin trend büyüme oranında seyrettiği durumda ortaya çıkacak olan bütçe dengesidir. Diğer bir deyişle merkezi yönetim bütçe dengesi ile ekonomik konjonktürün neden olduğu geçici döngüsel etkilerin bütçe üzerindeki etkisinin gösterildiği dengedir. Bunun için fiili bütçe dengesi üzerinde iki temel faktör üzerinde düzeltme yapılmaktadır. İlk olarak fiili ve potansiyel

GSYİH arasındaki fark alınmaktadır. Eğer ekonomi potansiyelin üzerinde büyüyorsa ve bu büyümeden kaynaklı vergi gelirleri artıyorsa bu gelir fazlası bütçe dengesinden çıkarılmaktadır. Eğer ekonomi potansiyelin altında büyüyor ise bu yavaşlamadan kaynaklı ortaya çıkan gelir kaybı, bütçeye eklenmektedir. İkincisi ise Şili için önemli bir ekonomik kaynak olan bakır fiyatlarındaki dalgalanmaların düzeltilmesidir. Bu amaçla o anki bakır piyasa fiyatı ile uzun vadeli ortalama fiyat karşılaştırılmakta ve bakır fiyatlarının ortalamanın altında ve üstünde olması durumuna göre bütçe üzerinde düzenleme yapılmaktadır. Böylece bütçenin konjonktürden bağımsız temel durumunu gösteren bir yapısal denge göstergesi ortaya çıkmaktadır (Marcel, 2013, s. 5-8). Kısaca yapısal denge; fiili bütçe dengesinin ekonomik faaliyet döngüsü ve bakır fiyatlarındaki dalgalanmalardan arındırılmasıyla hesaplanmaktadır.

Kural, uygulandığı ilk dönemde başarılı sonuçlar vererek makroekonomik açıdan Şili ekonomisini güçlendirmiştir. Özellikle 2003-2008 yılları arasında emtia fiyatlarındaki artış hükümetin rekor düzeyde mali tasarruf yapmasına olanak sağlamış ve bu tasarruflar varlık fonlarında mali tamponlar oluşturulmasına olanak sağlamıştır. Sistematik şekilde yapısal fazla hedeflemesi kamu borcu üzerinde olumlu etki yaratmış ve merkezi yönetim borç stoku önemli ölçüde azalmıştır (De Gregorio, 2019, s. 33). Mali disiplinin bu şekilde kurumsallaşması, Şili'nin uluslararası piyasalarda güvenilirliğini arttırarak risk primlerinde düşüş sağlamıştır (Marcel, 2013, s. 27).

Ancak 2008-2009 Küresel Finans Krizi, kuralın dayanıklılığı üzerinde önemli etkilere neden olmuş ve öncesi/sonrası etki değerlendirmesine yönelik düzenlemelere ihtiyaç duyulmuştur. Mali kural sayesinde oluşturulan mali tamponlar kriz döneminde konjonktür karşıtı bir politika olarak güçlü şekilde uygulanabilmiştir. Ancak bu dönemde uygulanan mali genişleme, kuralın önceden belirlenmiş mekanizmaları aracılığıyla değil iradi müdahalelerle gerçekleştirilmiştir. İlk olarak 2009 Ocak ayında yapısal fazla hedefi GSYH'nın %0,5'inden %0'a indirilmiştir (Engel, vd., 2013, s. 393-395). Ayrıca yapısal denge hesaplama metodolojisinde birçok teknik değişiklik yapılmış ve bunun sonucunda GSYİH'nın yaklaşık %2,4'ü kadar mali teşvik alanı yaratılmıştır. Bu durum ise resmi hedef olan % 0'ın oldukça üstünde bir teşvik anlamına gelmektedir. Bu durum Şili'nin şeffaf bir kaçış maddesi kullanmak yerine ölçüm aracı ve teknikleri üzerinde yaptığı değişiklikler nedeniyle gerçekleşerek kuralın temelini oluşturan şeffaflık ve öngörülebilirlik ilkelerine ciddi zarar vermiştir (Marcel, 2013, s. 22).

Küresel kriz sonrası dönemde mali kural uygulama ilkelerinin zayıflıkları ortaya çıkmış ve olağanüstü durumlar için önceden tasarlanmış

kaçış maddelerinin eksikliği fark edilmiştir. Bu eksiklik, kriz döneminde hükümetin kuralı değiştirmesine veya askıya almasına neden olarak kuralın öngörülebilirliğini zedelemiştir. Aynı zamanda potansiyel GSYH ve uzun vadeli bakır fiyatlarına yönelik tahminlerin iyimser olduğu ve konjonktür yanlısı politikalara hizmet ettiği anlaşılmıştır. Bu durum birinci nesil mali kuralların en çok eleştiri aldığı sorunlardan biridir ve aşırı iyimser tahminlerin sürdürülebilir bir harcama seviyesini aşarak yüksek harcama yanlısı politikalara neden olduğu görülmüştür (Larraín vd., 2019, s. 8-9).

Metodolojik bir kusur olarak görülen bu durum her yıl mali açıktaki ortalama olarak GSYH'nın %0.5'i kadar yüke neden olmuş ve 2003-2017 yılları arasında borçlanma artışının en önemli nedeni olarak görülmüştür. Bu durum sadece yapısal mali dengeye odaklanmanın yetersiz olduğunu ve orta vadeli bir borç çıkmasına ihtiyaç duyulduğunu göstermiştir. Yıllar içinde mali pozisyonun gevşemesi mali hesaplarda kalıcı bir bozulmaya yol açarak mali disiplini zedelemiş, kamu borcunu arttırmış ve ülkenin kredi notu üzerinde negatif etkilere neden olmuştur (Larraín vd., 2019, s. 5,8; Valdés, 2019, s. 24).

Birinci nesil kuralların yol açtığı bu zayıflıkları gidermek amacıyla 2011 yılında Corbo Komitesi toplanarak Şili'nin mali çerçevesinin ikinci nesil kurallara geçişine temel oluşturmuştur. Komitenin tavsiyeleri arasında; mali kuralların daha şeffaf hale getirilmesi, büyük şoklar için kaçış maddelerinin (escape clauses) eklenmesi ve hedeften sapıldığında geri dönüş yolunu belirleyen düzeltme mekanizmalarının (correction mechanisms) tasarlanması yer almaktadır. En önemli öneri ise mali sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için yapısal denge hedefinin borç çıkması (debt anchor) ile birlikte kullanılmasıdır (IMF, 2011, s.12-13).

Bu öneriler temel bir paradigma değişimi olarak görülmüş ve sadece yıllık harcama seviyelerinin kontrol altına alınması değil aynı zamanda uzun dönemli borç sürdürülebilirliğinin sağlanması da hedeflenmiştir. Ancak bu önerilerin kurumsallaşması ve uygulanması zaman almıştır. İlerleyen süreçte 2013 yılında kurulan ve zayıf bir yapıda olan Mali Danışma Konseyi (CFA), 2019 yılında yasal ve mali açıdan özerk hale getirilerek yeni nesil kuralların uygulanabilirliği güçlendirilmiştir (OECD, 2021, s. 31).

2022 ve 2024 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile ikinci nesil mali kurallar yasal hale gelmiş ve Regla Dual (İkili Kural) olarak adlandırılmıştır. Bu düzenlemelere göre yapısal denge hedefi, borç çıkmasıyla birlikte kullanılmaya başlamıştır. Kurala göre yapısal denge hedefi kısa vadeli operasyonel bir hedef olarak belirlenmiş ve orta vadede borçlanma düze-

yinin ihtiyatlı olması hedeflenmiştir. İhtiyatlı borç seviyesinin ise GSY-H'nın %45'i olduğu 2024 yılı Mali Sorumluluk Yasası ile tanımlanmıştır. Borç çıkışı maliye politikasının uzun vadeli sürdürülebilirlik çıkışı olarak görülmektedir (IMF, 2024, s. 12,48).

Aynı zamanda yasa kapsamında ani ekonomik şoklara ve doğal afet durumunda hedeflerden geçici olarak sapmaya olanak sağlayacak kaçış maddeleri ve kriz sonrası mali dengenin nasıl sağlanacağına yönelik düzeltme mekanizmaları eklenmiştir. Buna göre bu maddeler, hükümete olağanüstü durumlar veya ciddi ekonomik şoklar yaşandığında (doğal afet, küresel finans krizi, pandemi vs.) belirlenen yapısal denge ve borç düzeyinden sapmaya geçici olarak izin vermektedir. Ancak Hükümet, bu sapmanın nedenlerini ve süresini Kongreye ve Özerk Mali Konseye (CFA)'ye açıklamakla yükümlüdür. Düzeltme mekanizmaları ise kuralların uygulanabilirliğini ve güvenilirliğini sağlamayı amaçlamaktadır. Buna göre Hükümet ister kaçış maddesi kullansın ister hedefleri tutturamamış olsun bir sapma tespit edildiğinde Maliye Bakanı Kongre'ye ve CFA'ya düzeltici bir eylem planı sunmak zorundadır (IMF, 2024, s. 12-15; CFA, 2025, s. 45). Plan, sapmanın nasıl ve ne kadar sürede telafi edileceğini belirten somut harcama tedbirlerini veya gelir artırıcı yasal düzenlemeleri içerebilmektedir. Planın uygulanmasını izlemek, değerlendirmek ve kamuoyunu bilgilendirmek Özerk Mali Konseyin sorumluluğundadır (CFA, 2025, s.5).

Şili'de ikinci nesil mali kuralların en önemli avantajı, mali sürdürülebilirliğin temel tanımı olan kısa vadeli yapısal denge hedefinin uzun vadeli hedef olan borç çıkışıyla birlikte kullanılması olarak görülmektedir. Aynı zamanda içerdiği kaçış maddeleri ve düzeltme mekanizmaları kurallara esnek bir yapı kazandırmaktadır (IMF, 2018, s. 35). Özerk Mali Konsey'in varlığı karmaşık kuralların uygulanmasını denetleyerek şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttırmaktadır (Larraín vd., 2019, s. 10).

Ancak bu avantajların yanında ikinci nesil kuralların uygulanmasında karşılaşılan zorluklar da bulunmaktadır. Bunlardan ilki kurala uyumun sağlanmamasıdır. Özerk Mali Konsey 2025 tarihli raporunda yapısal denge hedefinin art arda üç yıl sağlanamaması riski konusunda hükümete uyarıda bulunmuştur (CFA, 2025, s. 5). İkincisi borç stokunun ihtiyatlı olarak tanımlanmış olan %45'lik tavana hızla yaklaşmasıdır. IMF'in değerlendirmesine göre Şili'nin borcunun 2026 yılında borçlanma tavanını aşacağı öngörülmektedir (IMF, 2025, s. 12). Üçüncüsü ise bütçe tahminlerinin doğru yapılmasını engelleyen gelir oynaklığıdır. Özellikle pandemi sonrası yaşanan yapısal değişimler ve yeni gelir kaynaklarının yapısal denge hesaplarına dahil edilmesi gelir tahminini zorlaştırmakta-

dır. Bu nedenle bütçe açığı hedeflerinde sapmalar meydana gelmektedir. Son olarak yapısal denge hesaplamalarında kullanılan bakır fiyatlarının yanına lityum madeni de eklenmiştir. Bu durum ise sistemin yapısını daha da karmaşıktırarak kuralların uygulanmasını ve başarısını zorlaştırmaktadır (IMF, 2024, s. 13-14; Marcel, 2024, s. 8).

SONUÇ

Kamu maliyesinde kurala dayalı yaklaşım, özellikle yüksek borç stoklarının yarattığı kırılanlıklar, siyasi döngülerin neden olduğu mali genişleme baskıları ve makroekonomik istikrarsızlıklar karşısında mali politikaların öngörülebilirliğini ve sürdürülebilirliğini artırmak amacıyla giderek daha fazla önem kazanmıştır. Birinci nesil mali kurallar, bütçe dengesi veya borç tavanı gibi basit ve doğrudan sayısal hedeflere dayanarak mali disiplinin sağlanmasında belirli ölçüde başarılı olsa da ekonomik döngüleri dikkate almaması, esneklikten yoksun olması ve siyasi manipülasyona açık yapısı nedeniyle zaman içerisinde eleştirilere konu olmuştur. Özellikle 2008 Küresel Finans Krizi, birinci nesil kuralların katı yapısının ekonomik şoklara karşı yetersiz kaldığını ve maliye politikasının konjonktür karşısı bir araç olarak etkili şekilde kullanılmasını engellediğini göstermiştir.

Bu eleştirilerin ardından geliştirilen ikinci nesil mali kurallar, mali disiplinin korunmasını hedeflerken aynı zamanda makroekonomik istikrarın gerektirdiği esnekliği sağlayan daha bütüncül bir yaklaşım sunmaktadır. Yapısal denge hedefleri, harcama tavanları, borç çıpası, kaçış maddeleri, düzeltme mekanizmaları ve bağımsız mali kurumlar gibi unsurları içeren bu yeni çerçeve, tek bir kuraldan ziyade birbirini tamamlayan bir kurallar sistemine dayanmaktadır. Böylece mali kuralların hem ekonomik dalgalanmalarla uyumlu çalışması hem de siyasi otoritelerin kısa vadeli popülist eğilimleri karşısında daha dayanıklı hale gelmesi amaçlanmaktadır.

Çalışma kapsamında ele alınan ülke örnekleri, ikinci nesil mali kuralların tek bir modelden ibaret olmadığını, her ülkenin ekonomik yapısı, kurumsal kapasitesi ve politik önceliklerine göre farklı tasarım ve uygulama biçimlerinin ortaya çıktığını göstermektedir. İsviçre ve Almanya'nın borç freni uygulamaları, mali disiplinin kurumsal düzeyde güçlü çerçevelerle nasıl desteklenebileceğini gösterirken; Brezilya örneği, mali yönetimde prosedürel kuralların ve çok düzeyli yönetişimin önemine dikkat çekmektedir. Şili deneyimi ise yapısal denge kuralının en bilinen ve en gelişmiş örneklerinden biri olarak görülerek ikinci nesil kuralların hem güçlü hem de zayıf yanlarını bütünlüklü bir şekilde sunmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, ikinci nesil mali kuralların mali disiplin, öngörülebilirlik ve makroekonomik istikrar açısından önemli avantajlar sunduğu görülmektedir. Kurallar, esnek yapısı sayesinde maliye politikasının konjonktür yanlısı (pro-cyclical) eğilimlerini azaltmakta; bağımsız mali kurumlar yoluyla şeffaflık ve hesap verebilirliği güçlendirmekte; kaçış maddeleri ve düzeltme mekanizmaları ise kriz dönemlerinde kurtarıcı bir rol üstlenmektedir. Bununla birlikte ikinci nesil kuralların daha karmaşık hesaplama yöntemleri gerektirmesi, kamuoyu tarafından anlaşılmasının güç olması ve yüksek kurumsal kapasite gerektirmesi önemli zorluklar olarak öne çıkmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde tahmin hataları, gelir oynaklığı ve siyasi uyum sorunları bu kuralların etkinliğini sınırlandırabilmektedir.

Sonuç olarak, ikinci nesil mali kurallar ne katı bir kurallar sistemine dönüş ne de tamamen esnek bir maliye politikasına geri dönüş anlamına gelmektedir. Aksine her iki yaklaşımın güçlü yanlarını bir araya getiren karma bir modeldir. Bu nedenle ikinci nesil mali kurallar; mali disiplinin yalnızca sayısal hedeflere dayanarak değil; güçlü kurumlar, şeffaf hesaplama yöntemleri ve orta vadeli mali çerçevelerle desteklendiğinde sürdürülebilir olabileceğini göstermektedir.

KAYNAKÇA

- Akçay, B. (2008). Avrupa Birliği'nin ekonomik kriterleri ve Türkiye. *Maliye Dergisi*, 155(1), 11-38.
- Ardanaz, M., Cavallo, E., & Izquierdo, A. (2023). *Fiscal rules: Challenges and reform opportunities for emerging markets (IDB Working Paper Series No. IDB-WP-1443)*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Bandaogo, M. A. S. S. (2020). *Fiscal rules in times of crisis (Research and Policy Briefs No. 150920)*. Washington, DC: The World Bank.
- Bodmer, F. (2006). *The Swiss debt brake: How it works and what can go wrong (Working Paper)*. Bern: Federal Finance Administration.
- Brändle, T., & Elsener, M. (2024). Do fiscal rules matter? *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 160(11).
- Buti, M., & Giudice, G. (1998). *Maastricht's fiscal rules at ten: An assessment*. Brussels: European Commission.
- Buti, M., & Giudice, G. (2002). *Fiscal policy in EMU: Rules, discretion and political incentives (European Economy, Economic Papers No. 206)*. Brussels: European Commission.
- Consejo Fiscal Autónomo. (2025). *Informe del Consejo Fiscal Autónomo sobre el ejercicio de sus funciones y atribuciones (Informe al Congreso 10-2025)*. Santiago: Author.
- Cordes, T., Kinda, T., Muthoora, P., & Weber, A. (2015). *Expenditure rules: Effective tools for sound fiscal policy? (IMF Working Paper, WP/15/29)*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, R., & Pillai, S. (2022). *Fiscal councils dataset: The 2021 update*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- De Gregorio, J. (2019). Fiscal rules and management of the copper windfall in Chile. In F. Larraín, L. A. Ricci, & K. Schmidt-Hebbel (Eds.), *Enhancing Chile's fiscal framework: Lessons from domestic and international experience*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Debrun, X., Moulin, L., Turrini, A., Ayuso-i-Casals, J., & Kumar, M. S. (2008). Tied to the mast? National fiscal rules in the EU. *Fiscal Studies*, 29(3), 291–345.
- Dipres. (2018). *Structural balance policy in Chile*. Santiago: Dirección de Presupuestos.
- Engel, E., Neilson, C., & Valdés, R. (2013). Chile's fiscal rule as social insurance. In L. F. Céspedes & J. Galí (Eds.), *Fiscal policy and macroeconomic performance* (Vol. 17, pp. 393-425). Santiago: Central Bank of Chile.
- Eyraud, L., Debrun, X., Hodge, A., Lledó, V., & Pattillo, C. (2018). *Second-generation fiscal rules: Balancing simplicity, flexibility, and enforceability (IMF Staff Discussion Notes, 18/04)*. Washington, DC: International Monetary Fund.

- Fatás, A., & Mihov, I. (2003). *Fiscal discipline, volatility and growth*. Fontainebleau: INSEAD.
- Federal Ministry of Finance. (2015). *The Federal Government's debt brake: Smart consolidation*. Berlin: Author.
- Frankel, Jeffrey A. (2011). *A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered by Chile*. NBER Working Paper 16945.
- Goldfajn, I., & Guardia, E. R. (2004). *Fiscal rules and debt sustainability in Brazil (Working Paper No. 85)*. Brasília: Banco Central do Brasil.
- Günaydın, İ., & Eser, L. Y. (2009). Maliye politikasındaki yeni trend: Mali kurallar. *Maliye Dergisi*, 156, 51-65.
- Ilzetzki, E., & Thysen, H. (2023). *Fiscal rules vs. market discipline* (Working Paper).
- IMF. (2011). *Chile: 2011 Article IV consultation (IMF Country Report No. 11/260)*. Washington, DC: Author.
- IMF. (2013). *The functions and impact of fiscal councils (IMF Policy Paper)*. Washington, DC: Author.
- IMF. (2017). *Brazil: 2017 Article IV consultation (IMF Country Report No. 17/217)*. Washington, DC: Author.
- IMF. (2018). *Chile: Selected issues (IMF Country Report No. 18/312)*. Washington, DC: Author.
- IMF. (2020). *Brazil: Technical assistance report-strengthening fiscal responsibility at the subnational level (Country Report No. 20/270)*. Washington, DC: Author.
- IMF. (2024). *Chile: 2023 Article IV consultation—Press release; Staff report; and Statement by the Executive Director for Chile (IMF Country Report No. 24/26)*. Washington, DC: Author.
- IMF. (2025). *Chile: 2024 Article IV consultation—Press release; and Staff report (IMF Country Report No. 25/37)*. Washington, DC: Author.
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). *Fiscal policy rules (IMF Occasional Paper No. 162)*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Larch, M., Martins, J. N., & van der Wielen, W. (2019). Taking stock of the functioning of the EU fiscal rules and options for reform. *ECB Economic Bulletin*, 4, 96-121.
- Larraín, F., Ricci, L. A., & Schmidt-Hebbel, K. (Eds.). (2019). *Enhancing Chile's fiscal framework: Lessons from domestic and international experience*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Marcel, M. (2013). *The structural balance rule in Chile: Ten years, ten lessons (IDB Discussion Paper No. IDB-DP-289)*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.
- Marcel, M. (2024). Hacia un cuarto de siglo de regla fiscal estructural (BCA) en Chile: experiencia práctica, logros y desafíos. Santiago: FEN, Universidad de Chile.
- OECD. (2021). *OECD economic surveys: Chile 2021*. Paris: OECD Publishing.

- Rodríguez, J., Tokman, A., & Vega, A. (2007). *Structural balance policy in Chile (Working Papers No. 428)*. Santiago: Central Bank of Chile.
- Valdés, R. (2019). *Fiscal policy in Chile: Some comparisons and concerns*. In F. Larrain, L. A. Ricci, & K. Schmidt-Hebbel (Eds.), *Enhancing Chile's fiscal framework: Lessons from domestic and international experience*. Washington, DC: International Monetary Fund.
- von Hagen, J. (2005). *Fiscal rules and fiscal performance in the European Union and Japan (IMES Discussion Paper No. 2005-E-19)*. Tokyo: Bank of Japan.
- Wyplosz, C. (2012). *Fiscal discipline and the role of fiscal institutions (NBER Working Paper No. 17884)*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Bölüm 9

AVRUPA BİRLİĞİ VE TÜRKİYE'DE GENÇ İSTİHDAMINI DESTEKLEYİCİ POLİTİKALAR: MALİ TEŞVİKLER VE UYGULAMA ÖRNEKLERİ¹

Gizem KALYONCU², Ahmet ÖZEN³

1 Bu çalışma Gizem KALYONCU tarafından Prof. Dr. Ahmet ÖZEN danışmanlığında Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde kabul edilmiş olan “Türkiye’de Genç İstihdamı Destekleyici Mali Teşvik Uygulamaları” isimli yüksek lisans tezi esas alınarak geliştirilmiştir.

2 Araş. Gör., Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye, Hatay, Türkiye, gizem.kalyoncu@mku.edu.tr, 0009-0006-9447-0530.

3 Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye, İzmir, Türkiye, ahmet.ozen@deu.edu.tr, 0000-0002-3251-3236.

GİRİŞ

Genç işsizliği, yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda sosyal bütünleşme ve kuşaklar arası eşitsizliklerin azaltılması açısından da kritik bir sorundur. Avrupa Birliği ülkelerinde bu sorun, özellikle 2008 küresel finans krizi ve COVID-19 pandemisi sonrasında daha da görünür hale gelmiş; Türkiye’de ise yapısal ve demografik faktörlerle birlikte kalıcı bir sorun niteliği kazanmıştır. Gençlerin işgücüne katılımında karşılaşılan zorluklar, eğitim-istihdam geçişindeki uyumsuzluklar, beceri eksiklikleri ve işverenlerin genç işgücü talebindeki yetersizliklerdir. Bu nedenle, mali teşvikler ve aktif işgücü piyasası politikaları, genç istihdamını artırmaya yönelik temel araçlar haline gelmiştir. Bu bölüm, teorik çerçeve ve literatürden hareketle AB ve Türkiye örneklerini karşılaştırmalı olarak ele almakta ve genç işsizliği ile mücadelede politika önerileri sunmaktadır.

Genç işsizliği, yalnızca ekonomik göstergeler açısından değil, aynı zamanda sosyal uyum, demokratik katılım ve kuşaklar arası adalet açısından da küresel düzeyde en kritik sorunlardan biri olarak değerlendirilmektedir. OECD (2020) raporlarına göre genç işsizliği, yetişkin işsizliğinin iki katı oranında seyretmekte; ILO (2022) ise dünya genelinde yaklaşık 67 milyon gencin işsiz olduğunu ve bunun uzun vadeli beceri erozyonu, düşük gelir beklentisi ve sosyal dışlanma riskleri doğurduğunu belirtmektedir. Bu durum literatürde sıklıkla “scarring effect” (iz etkisi) ve “kayıp kuşak” kavramlarıyla açıklanmaktadır (Arulampalam, 2001).

Avrupa Birliği’nde genç işsizliği, özellikle 2008 küresel finans krizi sonrasında en yüksek seviyelere ulaşmış, İspanya ve Yunanistan’da oranlar %40’ın üzerine çıkmıştır (Eurostat, 2019). Bu bağlamda Avrupa Komisyonu, 2013 yılında Youth Guarantee (Gençlik Garantisi) girişimini başlatarak her gence dört ay içinde iş, staj veya eğitim fırsatı sunmayı hedeflemiştir (Mascherini, 2019). COVID-19 pandemisi sonrasında da bu politika daha da güçlendirilmiş ve “Next Generation EU” programı kapsamında gençlere yönelik dijital beceri yatırımları artırılmıştır (European Commission, 2020).

Türkiye’de ise genç işsizliği yapısal bir sorun niteliği taşımaktadır. TÜİK (2022) verilerine göre 15–24 yaş grubunda işsizlik oranı %20’nin üzerinde seyretmektedir. NEET (ne eğitimde ne istihdamda olan) oranı, OECD ortalamasının oldukça üzerindedir. Literatürde, genç kadınların işgücüne katılımının düşük olması, bölgesel eşitsizlikler ve nitelik-iş uyumsuzluğu Türkiye’de genç işsizliğinin temel nedenleri arasında gösterilmektedir (Tansel, 2020; Kepenek & Yentürk, 2010).

Akademik çalışmalar, genç işsizliğini yalnızca ekonomik daralmalarla değil, aynı zamanda eğitim sistemleri ile işgücü piyasaları arasındaki

yapısal uyumsuzluklarla da ilişkilendirmektedir. İnsan sermayesi teorisine göre (Becker, 1964), eğitim yatırımları bireylerin uzun vadeli üretkenliğini artırırken; Keynesyen yaklaşımlar mali teşviklerin talep yönlü etkilerine vurgu yapmaktadır. Dolayısıyla genç istihdamına yönelik politikalar hem arz hem talep yönlü araçların dengeli bir şekilde kullanılmasını gerektirmektedir.

Bu çalışma, genç istihdamına yönelik mali teşvikleri ve politika uygulamalarını Avrupa Birliği ve Türkiye karşılaştırması üzerinden incelemektedir. Bölümde önce teorik çerçeve ve literatür sunulmakta, ardından AB'den seçilmiş ülke örnekleri incelenmektedir. Daha sonra Türkiye'deki uygulamalar ele alınmakta, AB-Türkiye karşılaştırması yapılmakta ve son bölümde politika önerileri geliştirilmektedir. Böylece çalışma, genç işsizliğiyle mücadelede sürdürülebilir, kapsayıcı ve kalıcı çözümler geliştirilmesine katkı sunmayı amaçlamaktadır.

1. TEORİK ÇERÇEVE

Genç istihdama yönelik uygulanan politikaların değerlendirilebilmesi için öncelikli olarak kavramsal zeminin ve teorik çerçevenin ortaya konmasını gerekmektedir. Bu kapsamda istihdam, işsizlik ve mali teşvik kavramlarının tanımlarına yer verilmektedir.

1.1 İstihdam ve İşsizlik Kavramları

İstihdam, bireylerin üretken faaliyetlerde bulunarak gelir elde etmesi sürecini ifade ederken; işsizlik, işgücüne katılmak isteyen kişilerin mevcut piyasa koşullarında iş bulamaması durumudur (Blanchard & Katz, 1999; Mankiw, 2020). Genç işsizliği, özellikle 15-24 yaş grubunu kapsamakta ve çoğu zaman genel işsizlik oranının yaklaşık iki katı düzeyinde seyretmektedir (ILO, 2022). Bu durum gençlerin işgücü piyasasında en kırılgan grup olduğunu ortaya koymaktadır. Avrupa Birliği (AB) verilerine göre, genç işsizliğin en düşük seviyelerde olduğu ülkelerden biri Almanya'dır. Bunun en önemli nedenlerinden biri, çıraklık sistemi sayesinde gençlerin eğitimden işe geçiş sürecini başarıyla yönetebilmesidir (Eichhorst et al., 2015).

1.2 Mali Teşvik Kavramı ve Türleri

Mali teşvikler, devletlerin ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak amacıyla uyguladığı finansal destek mekanizmalarıdır. Vergi indirimleri, sigorta prim destekleri, doğrudan sübvansiyonlar, ücret destekleri ve girişimcilik hibeleri bu kapsamda değerlendirilebilir (OECD, 2020). AB ülkeleri, genç istihdamını artırmak için çeşitli mali teşvikler geliştirmiştir. Örneğin, Finlandiya'da uygulanan Youth Guarantee programı, her

gence dört ay içinde bir iş, staj veya eğitim fırsatı sunmayı hedeflemektedir (Mascherini, 2019). Bu program, gençlerin uzun süreli işsizlik riskini azaltmada önemli bir rol oynamıştır. Benzer şekilde İspanya ve İtalya'da işbaşı eğitim programları, işverenlerin gençleri istihdam etmesini kolaylaştırmakta ve iş deneyimi kazandırmaktadır (European Commission, 2020).

1.3 Genç İstihdamının Ekonomik ve Sosyal Önemi

Gençlerin işgücüne katılımı, yalnızca bireysel refah açısından değil, aynı zamanda ekonomik büyüme ve sosyal uyum açısından da kritik öneme sahiptir. Bireylerin dinamik ve verimli oldukları gençlik dönemlerinde işgücü piyasasında yer almaması, yeteneklerinin ve becerilerinin etkin kullanılamaması ülke ekonomisinin verimliliğini azaltmakta, büyüme ve kalkınma potansiyelinin altında kalmasına yol açmaktadır. Gençlerin istihdamı kısa vadeli ekonomik verimliliği ve uzun vadeli kalkınma kapasitesini doğrudan etkilemektedir. Uzun süreli işsizlik ise bireylerde beceri erozyonu ve sosyal dışlanmaya yol açarken; makro düzeyde üretim kaybı ve düşük verimlilik gibi sonuçlar doğurmaktadır (Arulampalam, 2001; OECD, 2021). AB'de genç istihdamını destekleyen politikalar, sosyal bütünleşmenin sağlanması ve kuşaklar arası eşitsizliklerin azaltılması açısından önemli görülmektedir. Örneğin, Estonya dijital becerilere yönelik eğitim yatırımlarına ağırlık vererek gençlerin geleceğin işlerine uyum sağlamasını desteklemektedir (European Commission, 2020).

1.4 Genç İstihdamını Destekleyici Politikaların Teorik Temeli

Genç istihdamını destekleyici politikalar, arz ve talep yönlü yaklaşımlar çerçevesinde değerlendirilmektedir. Arz yönlü politikalar, gençlerin eğitim ve becerilerinin geliştirilmesine odaklanırken; talep yönlü politikalar işverenin gençleri istihdam etmesini teşvik etmeyi amaçlar (Cahuc, Carcillo, & Zylberberg, 2014). Keynesyen yaklaşım, mali teşviklerin toplam talebi artırarak istihdam yaratabileceğini savunurken; insan sermayesi teorisi gençlerin eğitim yatırımlarının uzun vadeli ekonomik faydalarına dikkat çekmektedir (Becker, 1964; Acs, Audretsch, & Lehmann, 2013). AB ülkelerindeki örnekler, bu teorilerin uygulamadaki karşılıklarını göstermektedir. Örneğin Almanya'nın çıraklık sistemi arz yönlü politikaların; Finlandiya'daki Youth Guarantee ise talep yönlü teşviklerin somut örnekleri olarak öne çıkmaktadır (Eichhorst et al., 2015; Mascherini, 2019).

2. AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKE ÖRNEKLERİ – GENÇ İSTİHDAM POLİTİKALARI

AB ülkeleri içerisinde genç işsizlik oranları ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Genç istihdama yönelik uygulamaların karşılaştırmalı olarak incelenmesi amacıyla Finlandiya, Almanya, Estonya, İtalya ve İspanya ülkeleri seçilmiştir. Bu ülkeler genç işgücü piyasasına ilişkin farklı düzeylerde seyreden göstergeleri ve uygulamaları temsil etmektedir. Almanya, düşük genç işsizlik oranı ile etkili istihdam politikalarına örnek teşkil ederken; İtalya ve Estonya orta düzeydeki genç işsizlik oranları bağlamında çeşitli genç istihdam teşviklerini göstermektedir. Finlandiya, genç işsizlik oranının görece yüksek düzeyiyle, genç istihdamını artırmaya yönelik politika ve programların incelenmesi açısından dikkate değer bir örnek sunmaktadır. İspanya ise AB içerisinde en yüksek genç işsizlik oranına sahip olması nedeniyle genç istihdamı artırmaya yönelik politika ve uygulamaların önemini ortaya koymaktadır.

2.1. Almanya – Dual Ausbildung (Çıraklık) Sistemi

Almanya, düşük genç işsizliği oranı ile öne çıkan ülkelerden biridir. Bunun en önemli nedeni, dual eğitim sistemi olarak bilinen Ausbildung modelidir. Bu sistemde gençler, eğitimlerinin bir bölümünü okulda teorik olarak alırken, diğer bölümünü işyerinde pratik deneyim kazanarak tamamlamaktadır. Okul ve işyeri entegrasyonunu sağlayan bu sistem, gençlerin mezun olduktan sonra doğrudan iş piyasasına uyum sağlamasına imkan tanımaktadır. Almanya’da genç işsizlik oranı bu sistem sayesinde %7’nin altına düşmüştür (Eichhorst et al., 2015). OECD ve ILO raporlarında da Almanya’nın bu modelinin genç işsizliği ile mücadelede örnek alınabilecek en başarılı stratejilerden biri olduğu vurgulanmaktadır (OECD, 2020; ILO, 2022). Ayrıca sistem, işverenlerin nitelikli işgücü ihtiyacını karşılamakta ve gençlerin kariyer beklentilerini desteklemektedir.

2.2. İtalya – Garanzia Giovani (Gençlik Garantisi) Programı

İtalya, Avrupa Birliği’nde genç işsizlik oranlarının en yüksek olduğu ülkelerden biridir. 2008 küresel finans krizi sonrasında genç işsizlik oranı %40’ın üzerine çıkmış ve bu durum, genç işgücü piyasasına geçişi kolaylaştıracak özel politikaların geliştirilmesini zorunlu kılmıştır (Eurostat, 2019). Bu bağlamda İtalya, Avrupa Komisyonu’nun Youth Guarantee çerçevesine uyumlu olarak 2014 yılında ‘Garanzia Giovani’ (Gençlik Garantisi) programını hayata geçirmiştir.

Garanzia Giovani, 15–29 yaş arası gençlere yönelik olarak tasarlanmış olup, iş danışmanlığı, mesleki yönlendirme, mesleki eğitim, staj ola-

nakları ve girişimcilik destekleri sunmaktadır. Programın temel hedefi, gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunu hızlandırmak ve işsizliğin yapısal etkilerini azaltmaktır (Mascherini, 2019).

Programın ilk yıllarında kayıtlı gençlerin sayısı yüksek olmuş, ancak uygulamada bazı sorunlarla karşılaşmıştır. Özellikle bölgesel farklılıklar, programın uygulama etkinliğini sınırlamıştır. Kuzey bölgelerinde program görece daha başarılı olurken, güney bölgelerinde işgücü piyasasının yapısal sorunları nedeniyle istenilen sonuçlar elde edilememiştir (European Commission, 2020). Ayrıca, programın sunduğu staj ve geçici iş imkanlarının kalıcı istihdama dönüşme oranı düşük kalmıştır. İtalya’da yapılan değerlendirmeler, işverenlerin programı çoğunlukla düşük maliyetli işgücü elde etme aracı olarak gördüğünü ortaya koymuştur (ILO, 2022). Bununla birlikte, Garanzia Giovani gençlerin iş arama motivasyonunu artırmış, beceri kazandırmış ve işgücü piyasasına geçişlerini kolaylaştırmıştır. Bu açıdan program, genç işsizliğiyle mücadelede önemli bir politika aracı olarak kabul edilmektedir.

İtalya örneği, AB’nin Youth Guarantee yaklaşımının ulusal düzeyde uygulanmasında hem fırsatları hem de zorlukları ortaya koymaktadır. Politikanın etkinliği için ekonomik yapısal reformlar, bölgesel eşitsizliklerin giderilmesi ve kalıcı istihdam yaratacak mekanizmaların güçlendirilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (OECD, 2021; Card, Kluve, & Weber, 2018).

2.3 Estonya – Dijital Beceriler ve Geleceğin İşleri

Estonya, dijital dönüşümü genç istihdam politikalarıyla bütünleştiren en yenilikçi Avrupa Birliği ülkelerinden biridir. Ülke, eğitim sisteminde dijital becerilere büyük önem vererek gençlerin geleceğin iş piyasasına hazırlanmasını sağlamaktadır. Estonya’nın e-Devlet altyapısı ve dijital vatandaşlık uygulamaları, gençlere erken yaşlardan itibaren dijital ortamda beceri geliştirme fırsatı sunmaktadır (OECD, 2021).

Özellikle bilişim teknolojileri, yapay zekâ ve yazılım geliştirme alanlarında gençlere yönelik sertifika programları ve kısa dönemli mesleki eğitimler uygulanmaktadır. Bu programlar, gençlerin hem yerel iş piyasasında hem de küresel dijital ekonomide rekabet gücünü artırmaktadır (European Commission, 2020). Estonya hükümeti, işverenlerle iş birliği içinde dijital becerilere dayalı işbaşı eğitim programları da geliştirmiştir. Bu sayede gençlerin mezuniyet sonrası doğrudan teknoloji sektöründe istihdam edilme olasılığı artmıştır.

Estonya’nın stratejisi, gençlerin yalnızca mevcut işlere değil, aynı zamanda geleceğin mesleklerine hazırlanmasını hedeflemektedir. Örneğin,

ülkenin dijital eğitim müfredatı Avrupa Birliği'nin Dijital Eğitim Eylem Planı ile uyumlu olarak geliştirilmiştir. Bu uyum, gençlerin dijital becerilerinin AB düzeyinde standartlarla örtüşmesini sağlamaktadır (European Commission, 2020). Ancak, Estonya'daki dijital beceri yatırımlarının sınırlı bir nüfusa hitap ettiği ve özellikle kırsal bölgelerde fırsat eşitsizliklerinin sürdüğü de belirtilmektedir. Dolayısıyla, bu politikaların sürdürülebilirliği için kapsayıcı eğitim reformlarının güçlendirilmesi gerekmektedir (ILO, 2022).

Genel olarak Estonya örneği, dijitalleşme ile genç istihdam politikalarının bütünleştirilebileceğini ve bu sayede geleceğe yönelik istihdam stratejilerinin geliştirilebileceğini göstermektedir. Dijital becerilere yapılan yatırımların, gençlerin işgücü piyasasında uzun vadeli rekabet gücü kazanmaları açısından kritik olduğu sonucuna ulaşılabilir.

2.4. Finlandiya – Youth Guarantee Programı

Finlandiya, genç işsizliği ile mücadelede Avrupa Birliği'nin en dikkat çekici örneklerinden biri olan Youth Guarantee programını uygulamaktadır. 2013 yılında başlatılan bu program, 25 yaş altı gençlere ve 30 yaşına kadar olan yeni mezunlara, eğitimden ayrıldıktan veya işsiz kaldıktan sonra en fazla dört ay içinde iş, staj, çıraklık ya da ek eğitim fırsatı sunmayı hedeflemektedir. Program, gençlerin uzun süreli işsizliğe sürüklenmesini engellemiş, işgücüne katılım oranlarını artırmış ve işsizlik süresini kısaltmıştır (Mascherini, 2019). Youth Guarantee, bireysel danışmanlık hizmetleri, işgücü piyasası eğitimleri ve aktif işgücü politikaları ile desteklenmektedir. Programın başarısı, Finlandiya'nın genç işsizlik oranlarını AB ortalamasının altına çekmesinde önemli rol oynamıştır (European Commission, 2020).

2.5. İspanya – İşbaşı Eğitim Programları

İspanya, Avrupa Birliği içerisinde genç işsizliğin en yüksek olduğu ülkelerden biri olarak öne çıkmaktadır. Özellikle 2008 küresel finans krizi sonrasında genç işsizlik oranı %50 seviyelerine kadar yükselmiş ve bu durum AB'nin politika gündeminde öncelikli bir sorun haline gelmiştir (Eurostat, 2019). Genç işsizliğin bu derece yüksek seyretmesi, gençlerin işgücü piyasasına entegrasyonunu kolaylaştıracak özel programların geliştirilmesini zorunlu kılmıştır.

Bu bağlamda, İspanya'da Avrupa Sosyal Fonu desteğiyle 'Youth Employment Operational Programme' hayata geçirilmiştir. Program kapsamında 30 yaş altındaki işsiz gençlere işbaşı eğitim fırsatları, mesleki yönlendirme, staj olanakları ve girişimcilik destekleri sağlanmıştır. İşbaşı eğitim programları, gençlerin doğrudan işyeri deneyimi kazanması-

nı amaçlamakta ve istihdam edilebilirliklerini artırmaktadır (European Commission, 2020).

Program kısa vadede olumlu etkiler yaratmış, gençlerin iş arama motivasyonunu artırmış ve istihdam geçişini kolaylaştırmıştır. Ancak uzun vadede kalıcı iş yaratma kapasitesi sınırlı kalmıştır. Araştırmalar, İspanya'daki işbaşı eğitim programlarının büyük bölümünün geçici istihdam sağladığını, kalıcı işlere dönüş oranının düşük olduğunu ortaya koymaktadır (ILO, 2022). Buna rağmen program, gençlerin beceri kazanmasına ve işgücü piyasasına katılımına önemli katkılar sağlamıştır.

İspanya örneği, genç işsizlikle mücadelede aktif işgücü politikalarının önemini ortaya koymaktadır. Ancak bu tür programların tek başına yeterli olmadığı, daha geniş kapsamlı yapısal reformlarla desteklenmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Card, Kluve, & Weber, 2018; OECD, 2021).

3. TÜRKİYE'DE GENÇ İSTİHDAMI TEŞVİKLERİ

Türkiye'de genç işsizlik sorunu işgücü piyasasının kronik yapısal istikrarsızlıklarından biri olarak hem ekonomik büyüme dinamiklerini hem de toplumsal refah düzeyini doğrudan etkilemektedir. Genç işsizlik sorunu ile etkin biçimde mücadele edilmesi, Türkiye'nin yalnızca işgücü piyasasındaki dengesizliklerin giderilmesi açısından değil; hem sosyal istikrarı destekleyen kurumsal kapasitenin geliştirilmesi hem de uzun vadeli kalkınma kapasitesi açısından stratejik bir zorunluluk oluşturmaktadır. Genç nüfusun üretken faaliyetlere katılamaması ekonomik ve sosyal birçok problemi de beraberinde getirmektedir. Bu doğrultuda Türkiye'nin tarihsel süreci, güncel uygulamaları ve örnek projeleri ele alınmaktadır.

3.1 Tarihsel Süreç

Türkiye'de genç işsizliği, 1980'lerden itibaren ekonomik dönüşüm, hızlı kentleşme ve demografik dinamiklerin etkisiyle politika gündeminde giderek daha fazla yer edinmiştir. 1980 sonrası ihracata dayalı büyüme modeli, tarımdan sanayi ve hizmetlere geçişi hızlandırmış; kırsal genç nüfusun kente göçüyle birlikte işgücü piyasasında nitelik-iş uyumsuzluğu belirginleşmiştir. 1990'larda artan nüfus baskısı ve makroekonomik dalgalanmalar, genç işsizliği sorununun kronik hale gelmesine yol açmıştır (Kepenek & Yentürk, 2010). 2000'li yıllarda AB müzakere süreci ve istihdam stratejileri doğrultusunda aktif işgücü piyasası politikaları (ALMP) ve mali teşvikler önem kazanmış; 2008 küresel krizi ve ardından yaşanan şoklar, genç işgücü için ilave desteklerin devreye alınmasını zorunlu kılmıştır (World Bank, 2019; OECD, 2020).

3.2 Güncel Uygulamalar

Türkiye’de genç istihdamını destekleyen güncel araçlar, talep ve arz yönlü politika karmasından oluşmaktadır. Talep yönünde; sosyal güvenlik prim teşvikleri, ücret ve vergi destekleri, bölgesel teşvik sistemleri ve gençleri istihdam eden işverenlere yönelik ilave destekler öne çıkmaktadır. Arz yönünde ise; mesleki eğitim, kısa süreli kurslar, dijital beceri programları, kariyer rehberliği ve iş arama danışmanlığı gibi uygulamalar bulunmaktadır (OECD, 2020; ILO, 2022).

İŞKUR’un aktif işgücü programları kapsamında yürütülen İşbaşı Eğitim Programları (İEP), gençlerin ilk iş deneyimlerini kazanmalarını hedeflemektedir. Programlar, belirli bir işyerinde pratik eğitim sunarak istihdam edilebilirliği artırmayı amaçlar. Bunun yanında, genç kadınların işgücüne katılımını artırmaya yönelik bakım hizmetleri destekleri ve esnek çalışma modelleri de politika setine eklenmektedir (ILO, 2022; OECD, 2021).

Girişimcilik cephesinde KOSGEB’in genç girişimci destekleri, TÜBİTAK’ın BİGG ve benzeri yenilikçi girişimcilik hibe programları, gençlerin teknoloji odaklı iş kurma süreçlerini desteklemektedir. Ayrıca, yeşil ve dijital dönüşüm odaklı beceri programları, gençlerin geleceğin mesleklerine yönelmesini teşvik eden önemli araçlar olarak konumlanmaktadır (European Commission, 2020; OECD, 2021).

3.3 Örnek Projeler

Türkiye’de genç istihdamını hedefleyen projeler arasında İŞKUR İşbaşı Eğitim Programları; KOSGEB’in Genç Girişimci Desteği; TÜBİTAK’ın girişimcilik ve Ar-Ge odaklı programları; ayrıca IPA fonları ve Erasmus+ kapsamında yürütülen AB-Türkiye ortak projeleri sayılabilir. İŞKUR programları, gençlere işyeri temelli deneyim kazandırırken, KOSGEB ve TÜBİTAK destekleri gençlerin yenilikçi iş fikirlerini ticarileştirmesine yardımcı olmaktadır. AB fonlu projeler ise, dil, dijital ve sosyal becerilerin geliştirilmesine ve uluslararası deneyime erişime olanak tanımaktadır (European Commission, 2020; World Bank, 2019).

Genç istihdamını destekleyici politika seti Türkiye’de çeşitlenmiş ve kurumsallaşma yönünde ilerlemiştir. Bununla birlikte literatür, uygulamaların sıklıkla kısa vadeli ve kriz odaklı kaldığına; hedefleme eksikliklerinin ve izleme-değerlendirme mekanizmalarının sınırlılığına dikkat çekmektedir (Tansel, 2020; World Bank, 2019). Dezavantajlı genç gruplarına (NEET, genç kadınlar, kırsal gençler, düşük vasıflılar) özel tasarlanmış programların yaygınlaştırılması, iş ve eğitim arasındaki eşleşmenin güçlendirilmesi ve işveren tarafında kalıcı istihdamı önceleyen teşvik ta-

sarımlarının geliştirilmesi önerilmektedir (Card, Kluve, & Weber, 2018; OECD, 2021).

Türkiye'nin genç işsizliğiyle mücadelede etkinlik ve sürdürülebilirliği artırması; mali teşvikleri beceri politikalarıyla bütünleştirmesi, performans göstergelerine dayalı izleme-değerlendirme sistemlerini kurumsallaştırması ve AB'deki iyi uygulamalardan (ör. çıraklık, gençlik garantisi, dijital beceriler) bağlamsal uyarlamalarla yararlanması kritik görünmektedir (Eichhorst et al., 2015; European Commission, 2020).

4. AB – TÜRKİYE KARŞILAŞTIRMASI

Avrupa Birliği ülkeleri, genç istihdamını desteklemek için çeşitlendirilmiş politika araçları kullanmaktadır. Finlandiya'daki Youth Guarantee programı, Almanya'daki dual eğitim sistemi, İspanya ve İtalya'daki işbaşı eğitim programları ve Estonya'daki dijital beceri yatırımları bu kapsamda öne çıkmaktadır. Türkiye'de ise ağırlıklı olarak sosyal güvenlik prim teşvikleri, ücret ve vergi indirimleri, işbaşı eğitim programları ve girişimcilik destekleri kullanılmaktadır (European Commission, 2020; OECD, 2021; ILO, 2022).

AB ülkeleri, gençlere doğrudan iş garantisi ve eğitim-istihdam geçişini kolaylaştırıcı mekanizmalar üzerine yoğunlaşırken; Türkiye'de teşvikler daha çok işverenlere yönelik maliyet azaltıcı uygulamalar şeklinde tasarlanmıştır. Bu yönüyle Türkiye'nin politikaları daha çok talep yönlü iken, AB'de arz ve talep yönlü araçların bütünleştirildiği görülmektedir (Mascherini, 2019; Eichhorst et al., 2015).

AB ülkelerinde genç işsizlik oranları uygulanan politikalar sayesinde genel işsizlik oranlarına kıyasla daha düşük seyretmiştir. Almanya'da genç işsizliği %7'nin altına düşerken, Finlandiya'da Youth Guarantee programı gençlerin uzun süreli işsizlik riskini önemli ölçüde azaltmıştır (Eichhorst et al., 2015; Mascherini, 2019). Buna karşılık, İspanya ve İtalya'da programların etkisi sınırlı kalmış, genç işsizlik oranları AB ortalamasının üzerinde seyretmeye devam etmiştir (Eurostat, 2019).

Türkiye'de ise genç işsizlik oranı OECD ortalamasının üzerinde olup, 2020 itibarıyla %25 seviyelerine ulaşmıştır (OECD, 2020). Uygulanan teşvikler kısa vadeli istihdam yaratmış ancak kalıcı işlere dönüşüm oranı sınırlı kalmıştır. Ayrıca, dezavantajlı genç gruplarına yönelik programların etkinliği sınırlı olmuştur (Tansel, 2020).

SONUÇ

Bu çalışma, genç istihdamını destekleyici politikaların Avrupa Birliği ve Türkiye uygulamaları üzerinden incelenmesini sağlamıştır. Elde edilen bulgular, genç işsizliğiyle mücadelede tek tip politika araçlarının yeterli olmadığını, arz ve talep yönlü politikaların bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gerektiğini göstermektedir. AB ülkelerindeki iyi uygulamalar, gençlere doğrudan iş ve eğitim garantisi sunmanın, beceri geliştirme odaklanmanın ve dijital dönüşümle uyumlu politikalar geliştirmenin önemini ortaya koymaktadır (Mascherini, 2019; OECD, 2021).

Türkiye açısından ise genç istihdamını destekleyici politikaların çeşitliliği artmış olsa da etkinlik ve sürdürülebilirlik sorunları devam etmektedir. Kalıcı istihdamı önceleyen teşvik tasarımları, dezavantajlı gençlere özel programların yaygınlaştırılması ve izleme-değerlendirme mekanizmalarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Ayrıca, AB'deki iyi uygulamalardan bağlamsal uyarlamalarla yararlanılması, Türkiye'nin genç işsizlikle mücadelesine önemli katkılar sağlayacaktır (Eichhorst et al., 2015; European Commission, 2020).

Genel olarak değerlendirildiğinde, AB ülkeleri genç istihdamında daha kapsayıcı ve uzun vadeli stratejiler geliştirirken; Türkiye'nin politikaları çoğunlukla kısa vadeli ve kriz odaklı kalmaktadır. AB'de gençlerin beceri geliştirmesine, işgücü piyasasına geçişine ve kalıcı istihdamına odaklanılırken; Türkiye'de işveren maliyetlerini azaltmaya dayalı teşvikler ağırlık kazanmaktadır. Bu durum, Türkiye'nin genç istihdamı politikalarında yapısal reform ihtiyacını ortaya koymaktadır (OECD, 2021; World Bank, 2019).

KAYNAKÇA

- Acs, Z. J., Audretsch, D. B., & Lehmann, E. E. (2013). The knowledge spillover theory of entrepreneurship. *Small Business Economics*, 41(4), 757–774.
- Arulampalam, W. (2001). Is unemployment really scarring? Effects of unemployment experiences on wages. *The Economic Journal*, 111(475), F585–F606.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis, with special reference to education*. University of Chicago Press.
- Blanchard, O., & Katz, L. F. (1999). Wage dynamics: Reconciling theory and evidence. *American Economic Review*, 89(2), 69–74.
- Cahuc, P., Carcillo, S., & Zylberberg, A. (2014). *Labor economics*. MIT Press.
- Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta analysis of active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–931.
- Eichhorst, W., Rodríguez-Planas, N., Schmidl, R., & Zimmermann, K. F. (2015). A road map to vocational education and training systems around the world. *ILR Review*, 68(2), 314–337.
- Eurostat. (2019). Youth unemployment statistics. Retrieved February 10, 2025, from <https://ec.europa.eu/eurostat>
- European Commission. (2020). *Youth Employment Support: A bridge to jobs for the next generation*. Brussels.
- ILO. (2022). *Global employment trends for youth 2022: Investing in transforming futures for young people*. International Labour Office.
- Kepenek, Y. & Yentürk, N. (2010). *Türkiye Ekonomisi*. Remzi Kitabevi.
- Mankiw, N. G. (2020). *Principles of economics* (9th ed.). Cengage Learning.
- Mascherini, M. (2019). *Youth Guarantee: A last chance for young people?* Eurofound.
- OECD. (2021). *OECD Skills Outlook 2021: Learning for life*. OECD Publishing.
- OECD. (2020). *Employment Outlook 2020: Worker security and the COVID-19 crisis*. OECD Publishing.
- Tansel, A. (2020). *Youth unemployment in Turkey: A comparative perspective*. IZA Discussion Paper Series.
- TÜİK. (2022). *İşgücü İstatistikleri, 2022*. Türkiye İstatistik Kurumu. Retrieved February 10, 2025, from <https://data.tuik.gov.tr>
- World Bank. (2019). *World development report 2019: The changing nature of work*. World Bank.

Bölüm 10

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA HEDEFLERİ PERSPEKTİFİNDEN VERGİ POLİTİKALARI: KDV'NİN STRATEJİK GÜCÜ

Mine BİNİŞ¹

¹ Doç. Dr., Balıkesir Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, mbinis@balikesir.edu.tr, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3296-4627>.

GİRİŞ

Sürdürülebilir kalkınma, klasik ekonomik büyüme anlayışından daha geniş bir perspektifle çevresel ve sosyal faktörleri de içeren bir yaklaşımı ifade etmektedir. Yıllarca yürütülen kalkınma politikalarının yalnızca ekonomik boyutu ele alan bir şekilde düzenlenmesi; doğal kaynakların etkinsizliği, çevresel tahribat ve toplumsal eşitsizlik gibi çevresel, sosyal ve ekonomik sorunların derinleşmesine neden olduğu görülmektedir. Mevcut sorunların çözümü, kalkınmaya bütüncül bir bakış getiren ve ekonomik modeli sürdürülebilir kılan yaklaşımların benimsenmesini gerekli kılmaktadır. Bu doğrultuda, sürdürülebilir kalkınma; çevresel, sosyal ve ekonomik boyutları kapsayan dengeli bir anlayışla kalkınmayı sürdürmeyi ve uygulamayı hedeflemektedir.

Sürdürülebilir kalkınma anlayışının hayata geçirilmesinde ve küresel anlaşmalarla belirlenen kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesinde maliye politikaları ana belirleyici dinamiklerden biridir. Maliye politikalarının kamu kaynaklarını sosyal ve çevresel alanlara tahsisini sağlayacak şekilde düzenlenmesi mümkündür. Bu kapsamda uygulanabilecek araçlardan biri de vergilerdir. Vergi politikaları sürdürülebilir kalkınma hedefleri arasında düzenlenen başlıca yoksulluğun azaltılması, iklim değişikliğinin etkilerinin minimize edilmesi, erişilebilir ve temiz enerji, sorumlu üretim ve tüketim gibi ana hedefleri temin etmede kilit bir güce sahip olduğu görülmektedir. Özellikle vergi politikalarının sürdürülebilir kalkınma odaklı ekonomik faaliyetleri finanse etme ve desteklemekteki rolü önem taşımaktadır.

Vergiler, sürdürülebilir kalkınma hedefleri için gerekli olan kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesine yönelik ulusal ve uluslararası alanda önemli bir finansman kaynağıdır. Ülkenin vergi kapasitesi arttıkça sürdürülebilir kalkınma hedeflerinde yer verilen alanlara kaynak ayırma potansiyeli yükselmektedir. Aynı zamanda vergi politikalarıyla kaynaklar ve yatırım tercihleri sorumlu üretim ve tüketim anlayışına uygun bir şekilde yönlendirilebilmektedir. Ayrıca vergiler davranışsal yönlendirme aracı olarak da merkezi bir konumda yer almaktadır. Çevresel maliyetlere yol açan ekonomik faaliyetlerin azaltılmasının ve çevre dostu uygulamaların teşvikinde vergilerin kullanımı yaygınlaşmaktadır.

Bu çalışmanın amacı *Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri* (SKH) kapsamında vergilendirme ile kalkınma arasındaki ilişkiyi incelemektir. Bu amaç doğrultusunda, ekonomik faaliyetler üzerinde stratejik etkisi bulunan Katma Değer Vergisi (KDV) özelinde vergilerin sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle olan ilişkisi analiz edilmektedir. Çalışmada, ekonomik birimlerce gerçekleştirilen mal teslimleri ve hizmet ifaları üzerin-

den alınan KDV'nin, genel bir çerçevede sürdürülebilirlik bağlamında bir mali araç olarak uygulanabilirliği değerlendirilmektedir.

1. SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA HEDEFLERİ VE BİR ARAÇ OLARAK VERGİ POLİTİKALARI

Tarım merkezli yaşamdan sanayi odaklı yapıya dönüşüm ekonomik faaliyetlerin çeşitlenmesini sağlarken, toplumsal yapıda da önemli değişikliklere yol açmıştır. Bu değişimler, ekonomik, sosyal ve çevresel sorunların oluşmasına ve gün geçtikçe derinleşmesine neden olmuştur. Doğrusal ekonomi anlayışını esas alan ekonomik faaliyetler yalnızca çevresel, sosyal ve ekonomik olumsuzlukların ortaya çıkmasına değil aynı zamanda kamu maliyesi açısından da doğrudan maliyetlere sebep olduğu görülmektedir. Bilhassa ekonomik faaliyetler kaynaklı çevre kirliliği sorunu sağlık sorunlarının gün yüzüne çıkmasına yol açmakta ve bu sorunların tedavisinin kamu sağlık sisteminde oluşturduğu yük ise kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır (Marcu ve Oana-Valentina, 2015: 222). Bu bağlamda, ulusal ve uluslararası düzeyde zararların önlenmesi ve tahribatın daha da büyümesinin engellenmesi amacıyla sürdürülebilir kalkınma hedeflerine dayalı yaklaşımların benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesi gerekmektedir. Küresel bir boyuta sahip sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi, finansman kaynaklarına olan gereksinimi de beraberinde getirmektedir.

1.1. Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ve Finansmanı

Sürdürülebilir kalkınma ilk kez 1987 yılında Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu tarafından hazırlanan Ortak Geleceğimiz Raporu'nda ifade edildiği üzere *“gelecek nesillerin ihtiyaçlarını karşılama kabiliyetlerinden ödün vermeden mevcut neslin ihtiyaçlarını karşılamayı amaçlayan”* kalkınmanın çevresel, sosyal ve ekonomik boyutlarını kapsayan bir kalkınma anlayışıdır. 2015 yılında Birleşmiş Milletler tarafından bu tanımın gerekliliklerini küresel çapta karşılamaya yönelik 15 yıllık 2030 Gündemi olarak geçen bir çerçeve düzenlenmiştir. 17 hedef ve 169 alt hedef içeren Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri (SKH) evrensel bir nitelik taşımaktadır (Salaudeen, 2024: 1).

2030 Gündeminde yer alan hedefler birbiriyle bağlantılı olacak şekilde iklim değişikliği, ekonomik eşitsizlik, inovasyon, sorumlu üretim-tüketim, barış ve yeni kalkınma alanlarını ele almaktadır (Barua, 2020: 278). Farklı birçok alanı içeren hedefler düşük üretkenlik ve yetersiz altyapı, eğitim ve sağlık hizmet sunumlarında kalitenin artırılması, azınlıklar arası cinsiyet ve bölgesel eşitsizliklerinin giderilmesi ve iklim değişikliklerinin etkisinin azaltılması gibi amaçları da barındırmaktadır (Rodríguez,

2021: 102). Ancak bu amaçların gerçekleştirilmesi ulusal ve uluslararası düzeyde politikalar tasarlanmasına, söz konusu politikaları desteklemeye yönelik araçlar ve kaynaklar geliştirilmesine ihtiyaç doğurmaktadır.

2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ile ilgili olarak karşı karşıya kalınan temel zorluk, sürdürülebilir kalkınmanın üç bileşeni olan çevresel, sosyal ve ekonomik boyutlarını dengeleyecek politikaların belirlenmesi ve bunların nasıl geliştirilip destekleneceğidir (Mpofu, 2022: 13). Hedefleri gerçekleştirmek gelişmiş ülkeler açısından dâhi çeşitli zorlukları içermektedir. Çünkü hedeflerin bir kısmı cinsiyet eşitsizliği gibi sosyal sorunları da kapsamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise sürdürülebilir kalkınma çabaları daha baskın olan ekonomik sorunlardan etkilenmektedir. Bu ülkelerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerini gerçekleştirebilmeleri konusunda başlıca zorluk finansman açığıdır. Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD), gelişmekte olan ülkelerin 2030 hedeflerine ulaşabilmesi için yıllık yaklaşık 4,5 trilyon dolarlık sürdürülebilir kalkınma yatırımına gereksinim olduğunu belirtmektedir (Salaudeen, 2024: 3). UNCTAD'ın (2025) 48 gelişmekte olan ülke üzerinde yaptığı araştırmaya göre, söz konusu hedeflere ulaşmanın maliyeti yıllık 5,4 trilyon dolar olup, kişi başına ise 1.179 dolara karşılık gelmektedir. Bu maliyet, toplam GSYH'nin %17'sine denk düşmektedir. Ülkelerin mali açığı yıllık 294 milyar dolardır. Görüldüğü üzere sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmak için büyük bir finansman kaynağına gereksinim duyulmaktadır.

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmak için gerekli olan finansman açığını karşılamak amacıyla uluslararası kuruluşlarca ve ülkelere çeşitli finansman ve yatırım mekanizmaları uygulamaya alınmaktadır. Kamu sektörü, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör finansman kaynağı sunabilmektedir (Barua, 2020: 290). Sürdürülebilir kalkınmanın finansmanında itici güçlerden biri olarak sanayileşmenin rolü desteklenmektedir. Birleşmiş Milletler Sanayi Kalkınma Örgütü (UNIDO) üye devletleri tarafından Aralık 2013 tarihinde kabul edilen Lima Bildirgesi'nde vurgulandığı üzere sanayileşme verimli kaynak kullanımını teşvik etmede, gelir ve istihdam artışını desteklemekte kritik bir işleve sahiptir. Her ne kadar iklim değişikliklerinden kaynaklı sorunlar söz konusu olsa da sürdürülebilir endüstriyel kalkınmanın enerji verimliliğinin artırılmasında ve inovasyona dayalı modern araçların uygulamaya konulmasında ekonominin yapısal dönüşümünü sağlayabileceği ifade edilmektedir (Kynčlová, Upadhyaya, Nice, 2020: 1). Kynčlová, Upadhyaya, Nice (2020) tarafından sanayinin sürdürülebilir endüstriyel kalkınmaya ulaşmadaki başarısını ölçmek için geliştirdikleri endeks sanayileşmiş ekonomilerin tüm boyutlarda en iyi performansı sergileyerek ilk sıralarda yer aldıklarını göstermektedir. Endeks ayrıca sanayileşmenin ilk aşamasındaki geliş-

mekte olan ülkelerin de potansiyeline işaret etmektedir. Gelişmekte olan ülkelerin sera gazı emisyonlarının azaltılması, alternatif enerji kaynaklarının kullanımı ve çevre dostu ürünlerin üretimine kayılmasıyla birlikte sınırlı çevresel hasarla endüstriyel kalkınmaya ulaşmak için daha fazla imkâna sahip olduğunu belirtmektedir. Endeks düşük gelirli ülkeler için en önemli zorluğun sanayileşme sürecini sürdürmek, orta gelirli ülkeler için çevresel sürdürülebilirliği sağlamak ve yüksek gelirli ülkeler için sürekli istihdam sağlama olduğunu göstermektedir. Tüm bu gelişmeler ise finansman kaynağına olan ihtiyacın karşılanmasına bağlıdır.

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ilişkin faaliyetlere finansman sağlayan kaynakların başında kamu sektörü gelmektedir. Her ne kadar küresel çapta kaynak sağlamada öncülük etse de kamunun başlıca rolü kaynakları harekete geçirmek ve bu misyon kapsamında kurumsal kapasiteyi geliştirmektir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde SKH odaklı bütçe ve maliye politikaları geliştirilerek yerel kaynakların harekete geçirebileceği savunulmaktadır. İmtiyazlı sürdürülebilir borç finansmanı, kalkınma hedefleri ile ilgili yatırımlara yönelik vergi teşvikleri bu kapsamdaki politika araçlarına örnek gösterilebilir (Barua, 2020: 290).

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesinde yerel kaynakların harekete geçirilmesi kilit bir rol oynamaktadır. Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin on ikincisi olan *sorumlu üretim ve tüketime* yönelik davranış değişikliklerini destekleyen ekonomik araçlar bu açıdan anlamlı bir katkı sunmaktadır. Kirleten öder ilkesi ve/veya çevre dostu davranışları teşvik etmek için başlıca para cezaları, vergiler, harçlar, ticarete konu izinler ve depozito-iade sistemleri gibi ekonomik araçlar uygulanabilmektedir. Benzer şekilde küresel iş birliği kapsamında Avrupa Komisyonu da ekonomik araçların önemine işaret etmektedir. Komisyon tarafından kabul edilen Yıllık Büyüme Anketi'nde çevreye zararlı sübvansiyonların aşamalı olarak kaldırılması ve istihdam yaratan yeşil ekonominin teşvik edilmesi gerekliliği vurgulanmaktadır (Streimikiene vd., 2018). Böylelikle sürdürülebilir kalkınma vizyonuna uyumlu kamu harcamalarının finansman imkânı elde edilebilmektedir. Sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda uygulanan temel politika araçlarından biri de vergi politikalarıdır.

1.2. Vergi Politikaları ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri İlişkisi

Vergi politikaları ile sürdürülebilirlik arasında güçlü bir etkileşim bulunmaktadır. Neredeyse her alanda kullanıma sahip olan sürdürülebilirlik kavramı, vergi perspektifinden de literatürde sıklıkla ele alınmaktadır. Özellikle sürdürülebilir kalkınma hedefleri ve bu hedeflerin gerçekleştirilebilirliği bakımından, vergi ve sürdürülebilirlik ilişkisi giderek daha

fazla önem kazanmaktadır. Bu bağlamda, vergi reformlarının sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle uyumlu hale getirilmesi bir gereklilik olarak görülmektedir. Ayrıca, vergi politikalarının sürdürülebilir kalkınmayı destekleyici bir araç olarak kullanılması gerektiğine dikkat çekilmektedir (Zotkaj ve Aliu, 2024: 463).

Birleşmiş Milletler'in (2021) *Ortak Gündemimiz* raporunda, vergilendirmenin sürdürülebilir kalkınmayı sağlamadaki kritik rolü vurgulanmakta; karbon emisyonları ve diğer kirletici faaliyetlerin vergilendirme sistemi içinde yeniden şekillendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Çevreye zarar veren faaliyetlerden çevreye duyarlı yatırımlara kaynak aktarımını teşvik eden, üretim ve tüketim faaliyetlerini sürdürülebilir yöne kaydıran vergi politikalarının güçlü bir politika aracı olacağı ifade edilmektedir (United Nations, 2021: 25-26).

Ülkelerin ekonomik ve sosyal hedeflerine ulaşmasında vergi politikaları, sahip oldukları temel politika araçlarından biridir. Bununla birlikte, vergi politikalarının üstlendiği işlevin önemi yadsınamaz. Vergi politikaları aracılığıyla gelir dağılımında adaletin sağlanması, ekonomik istikrarın güçlendirilmesi ve ekonomik büyüme ile kalkınmanın desteklenmesi amaçlanmaktadır. Günümüzde vergilendirme, yalnızca maliye politikalarının hedeflerinin gerçekleştirilmesinde bir araç olmanın ötesine geçerek, sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin hayata geçirilmesinde de önemli bir rol üstlenmektedir (Singh, 2022: 3202).

Vergiler ile sürdürülebilirlik ilişkisi iki bakış açısıyla ele alınabilmektedir. İlkinde vergiler temel işlevi olan gelir elde etme ve buna bağlı olarak ülkelere farklı sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmayı amaçlayan yatırımlar yapmaları için gerekli finansal kaynakları sağlama fonksiyonuna odaklanılmaktadır. Sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada sürdürülebilir kamu finansman sisteminin önemi küresel aktörler tarafından kabul edilmektedir. Vergi politikası araçlarının bir diğer yönü de sürdürülebilirlik aracı olarak rolleriyle ilişkilidir. Vergiler sürdürülebilir kalkınmanın boyutlarına yönelik düzenlenebilmektedir. Çevresel sürdürülebilirlik anlamında vergiler çevresel tahribata yol açan faaliyetleri caydırma; sosyal sürdürülebilirlik anlamında toplum sağlığına zarar veren ürünlere vergi konulması veya toplumdaki eşitsizliği ve yoksulluğu giderme ve ekonomik sürdürülebilirlik anlamında ekonomik büyüme sağlama hedeflerine yönelik uygulama alanı bulmaktadır (Senyk, 2024: 266-267). Vergi gelirleri temel kamu hizmetleri, altyapı ve çevresel girişimlerin finansmanını sağlayarak sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yönelik önemli ölçüde katkı sunmaktadır. Etkili vergilendirme yoluyla sürdürülebilir kalkınmanın temel hedefleri olan yoksulluğun azaltılması,

sağlık ve eğitimin teşviki, sanayi ve inovasyonun desteklenmesi ve iklim değişikliğiyle mücadele imkânı elde edilmektedir (Ubalı vd., 2024: 140).

Literatürde vergilerin sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmede etkili bir politika aracı olduğuna ilişkin çalışmalar yer almaktadır. Söz konusu çalışmalara örnek olarak Ubalı ve diğerlerine (2024) ait çalışma gösterilebilir. 2001-2021 yılları arası Nijerya'daki vergi geliri ile kamu harcamalarının sürdürülebilir kalkınma hedefleri üzerindeki etkisini ampirik olarak inceledikleri çalışma sonuçları vergi gelirlerinin sürdürülebilir kalkınma hedefleri üzerinde negatif ve anlamlı bir etkiye, kamu harcamalarının ise uzun vadede pozitif ve anlamlı bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymaktadır. Benzer şekilde Rendahl ve Nordblom (2013) çalışmalarında vergiler ile sürdürülebilir kalkınma hedefleri arasında doğrudan bir ilişkinin varlığından bahsedilmektedir. Vergilerin yeniden dağıtımını sağlamada veya ekonomik birimlerin kararlarını değiştirmede bir teşvik aracı olarak kullanılabileceği kabul edilmektedir. Diğer bir çalışma olan Festus ve diğerleri (2025a) vergi gelirlerinin sürdürülebilir konut, altyapı, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi sürdürülebilir kalkınmanın hedeflerine ulaşmada önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Fadipe ve diğerleri (2025) tarafından yapılan çalışma vergi politikaları ile sürdürülebilir kalkınma arasında anlamlı bir ilişkinin varlığını ortaya koymaktadır. Meng (2024) tarafından maliye politikalarının sürdürülebilir kalkınmayı teşvik etmedeki rolünün incelendiği çalışmada ise politikaların çevresel hedefler doğrultusunda düzenlemesi, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmak için ekolojik refah ile ekonomi politikalarının birlikte ele alınması gerekliliği vurgulanmaktadır.

Mpofu (2022) ise yeşil vergilerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerini gerçekleştirmedeki etkilerini Afrika özelinde incelediği çalışmada yeşil vergilerin yeşil dönüşüm reformları için fırsat sağlayarak sürdürülebilir kalkınmaya yönelik gelir kaynağı sağlama gibi güçlü yanları olduğunu ortaya koymaktadır. Bununla birlikte çalışmada yeşil vergilerin özellikle fosil yakıt bağımlılığı yüksek olanlar için enerji maliyetlerini yükseltebileceği, bunun da sürdürülebilir kalkınma hedefleri olan temiz enerjiye erişim ve yoksulluğun azaltılması hedeflerini sekteye uğratabilme gibi tehditler doğurabileceği belirtilmektedir.

Sürdürülebilir kalkınma hedefleri ile vergi ilişkisi aynı zamanda vergi türleri açısından da farklılık gösterebilmektedir. Rahman'ın (2023) çalışmasında, çeşitli vergi türlerinin sürdürülebilir kalkınma hedefleri üzerindeki etkisi 38 OECD üye ülkesi üzerinden incelenmektedir. Çalışma efektif ortalama vergi (EAT), kişisel gelir vergisi (TPI), kurum kârı vergisi (TCP) ve mal ve hizmet vergisinin (TGS) sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmayı olumlu yönde etkilediğini göstermektedir. Çalışma

bulguları efektif ortalama vergi, kişisel gelir vergisi, kurum kârı vergisi, mal ve hizmet vergisinin sürdürülebilir kalkınma hedefleri ile pozitif ilişkili olduğunu ortaya koymaktadır. Tüm bu vergiler içerisinde kişisel gelir vergisinin sürdürülebilir kalkınma hedefleri üzerindeki etkisinin daha düşük olduğu belirtilmektedir. Çalışmanın önemli çıktılarından biri de vergilerin SKH üzerindeki etkisinin ülkelerin gelir seviyelerine göre değişkenlik gösterdiğidir. Yüksek gelirli ülkelerde vergiler sürdürülebilir kalkınma amaçlarına ulaşmada daha güçlü bir etkiye sahiptir. Benzer bir diğer çalışma olan Ogunbiyi ve diğerleri (2025) Batı Afrika ülkelerinde vergi geliri ile ekonomik sürdürülebilirlik arasındaki ilişkiyi inceledikleri çalışma sonuçları, vergi gelirlerinin sürdürülebilir kalkınmaya önemli ölçüde katkıda bulunduğunu ortaya koymaktadır. Çalışma, Etkili Ortalama Vergi (YGV), Kişisel Gelir Vergisi (GÜV), Kurumlar Kârı Vergisi (KKV) ve Mal ve Hizmet Vergisi'nin (MKH) bölgedeki sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada destekleyici nitelikte olduğunu göstermektedir. Ancak vergi gelirlerinin bu etkisinin vergi yönetimindeki eşitsizlikler, vergi kaçakçılığı ve gelir dağılımındaki verimsizlikler nedeniyle sınırlandığı belirtilmektedir. Festus ve diğerlerinin (2025b) çalışması da vergi gelirlerinin sürdürülebilir kalkınma üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu işaret etmektedir. Çalışma Nijerya'da 2002-2024 yılları arası Hidrokarbon vergisi, Kurumlar Vergisi, Katma Değer Vergisi ve gümrük ve tüketim vergilerinin GSYH, GSMH ve kişi başına düşen gelir üzerinde de olumlu bir etkiyi barındırdığını ve bu vergi gelirlerinin Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri 17 ve 8 ile uyumlu hale getirdiğini ve 1,3, 4, 10 ve 12'yi desteklediğini göstermektedir. Sonuç olarak, bu araştırma vergi politikasının yalnızca bir gelir sağlama mekanizması olmadığı, aynı zamanda uzun vadeli sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak için önemli bir araç olabileceği fikrini desteklemektedir.

Ülkelerin gelişmişlik düzeyleri de vergi politikaları ile sürdürülebilir kalkınma hedefleri arasındaki ilişkiyi etkileyen unsurlardan biridir. Dinh ve diğerlerinin (2025) çalışmaları vergi gelirlerinin gelişmiş ülkelerde sürdürülebilir kalkınma hedefleri üzerinde pozitif bir etki doğurduğu ve bu etkinin gerçekleşme olasılığının %76'nın üzerinde olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte gelişmekte olan ülkelerde ise negatif bir ilişki tespit edilmektedir. Aynı şekilde López ve Figueroa (2016) Şili ve özellikle doğal kaynaklara bağımlılığı yüksek olan ve gelir dağılımı eşitsizliği yüksek olan Latin Amerika'daki diğer gelişmekte olan ülkeler özelinde yaptıkları çalışmada vergilerin çevresel ve sosyal eşitliği sağlamada önemli bir etken olduğu, ancak yüksek vergi yükünün olduğu gelişmekte olan ülkelere bu etkinin geçerli olmadığı ortaya konulmaktadır. Ozili (2024) ise ekonomi politikalarının sürdürülebilir kalkınma üzerindeki etkisini 22 ülke üzerinden gerçekleştirdiği ampirik analizin sonuçlarına

göre ekonomik politika endeksi özellikle Avrupa dışı ülkelerde ve gelişmekte olan ülkelerde sürdürülebilir kalkınma endeksi üzerinde anlamlı bir pozitif etkiye, Avrupa ülkelerinde ve gelişmiş ülkelerde ise olumsuz bir etkiye sahiptir. Para politikası, maliye politikası ve düzenleyici politikadaki değişiklikler, sürdürülebilir kalkınma düzeyi üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Tüketici harcamalarındaki artış yoluyla genişletici maliye politikası, sürdürülebilir kalkınma hedefleri 3 ve 7'ye ulaşmayı sağlamaktadır. Tam tersine SKH 6'ya ulaşmayı ise olumsuz etkilemektedir. Çalışmada üretim ve tüketim süreçlerinde işlem üzerinden alınan KDV, ÖTV ve çevre vergilerinin birer politika aracı olarak düzenlenmesiyle çevre üzerindeki negatif dışsallıkların giderilebileceği sonucuna ulaşılmaktadır.

Her ne kadar vergiler sürdürülebilir kalkınma hedeflerini temin etmede önemli bir fonksiyon üstlense de vergi kaçakçılığı, vergi yönetimindeki etkinsizlikler ve kısıtlı mali kapasite gibi faktörler bu etkinin gücünü sınırlayabilmektedir (Fadipe vd., 2025). Burada önem arz eden husus ülkelerin vergi sistemlerini sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle entegre edebilmeleri ve vergi kanunlarını hedeflere uyumlu hale getirmek amacıyla revize edebilme yetenekleridir. Vergi politikaları sürdürülebilir kalkınma bağlamında tek başına bir amaç değil, hedeflere ulaşmak için uygulanan ikincil bir araçtır. Vergi politikaları, sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmada destekleyici bir mekanizma olarak dolaylı etkiler oluşturma ve/veya çevreye zararlı faaliyetlerin caydırılması amacıyla doğrudan etkiler doğuracak biçimde kullanılabilir.

1.3. Finansman Aracı Olarak Vergi Politikaları

Vergilerin temel fonksiyonlarından biri gelir sağlamadır. Kamu hizmetlerinin finansmanı için zorunlu bir ödeme olan vergiler mali amacının yanında, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yönelik etkili bir araç olarak da kullanılabilir. Bu ilişki dolaylı ve doğrudan olmak üzere iki yönlü bir değerlendirmeye gerek göstermektedir. İlkinde vergi potansiyelinin artırılarak vergi gelirlerinin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yönelik kullanılması amaçlanmaktadır. Öncelikli olarak devletin temel finansman kaynağı olan vergiler sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada *destekleyici bir mekanizma* işlevi göstermektedir. Vergi politikalarının dolaylı etkileri altında ifade edilebilecek bu ilişkide ülkelerin vergi potansiyelinin geliştirilerek sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada bir kaynak olarak destekleyici işlevinin artırılması hedeflenmektedir. Vergi kayıp ve kaçakçılığıyla mücadele yöntemlerinin güçlendirilmesi, uluslararası iş birliğinin geliştirilmesi gibi çeşitli önlemler bu kapsamda örnek teşkil etmektedir (Zotkaj ve Aliu, 2024: 464).

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin karşılanabilmesi için ülkelerin ilk olarak finansman kaynaklarına ihtiyaçları bulunmaktadır. Söz konusu finansman ihtiyacının karşılanmasında Birleşmiş Milletler ve Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar tarafından yerel kaynakların önemine işaret edilmektedir. Özellikle ülkelerin temel gelir kaynağı olan vergiler bir mali araç ön plana çıkmaktadır. IMF'nin 2015 yılında yaptığı çağrıda da düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerin 2030 yılına kadar Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine ulaşmak için iç gelir artırma becerilerini geliştirmeleri tavsiye edilmektedir (Ajeigbe vd., 2024: 26288). Birleşmiş Milletler, gelişmekte olan ülkelerin Milenyum Kalkınma Hedeflerini gerçekleştirebilmeleri için vergi gelirlerinin GSYH içindeki payının en az %20 olması gerektiğini öngörmektedir (Seelkopf ve Bastianes, 2020: 991).

Literatürde bir finansman aracı olarak vergi gelirlerinin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmadaki etkisi inceleme alanlarından birini teşkil etmektedir. Rahman (2023) 38 OECD ülkesi özelinde gerçekleştirdiği araştırmada; efektif ortalama vergi, gelir vergisi, kurum kârları üzerinden alınan vergi, mal ve hizmet vergilerindeki gelir artışının sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleşmesini olumlu yönde etkilediğini ortaya koymaktadır. Ajeigbe ve diğerleri (2024) seçilmiş Afrika ülkeleri üzerinden yürüttükleri çalışmada çeşitli vergi türleri, hibeler ve diğer gelirlerdeki artışın ekonomik büyüme ve kalkınma üzerinde pozitif bir etkiye, yoksulluk ve işsizlik üzerinde ise negatif bir etkiye sahip olduğu sonucuna yer verilmektedir. Çalışma bulgularına göre ülkeler için gelir sağlama aracı olarak mal ve hizmet üzerinden alınan vergiler hariç tüm vergi türleri pozitif ve önemli ölçüde ilişkilidir. Çalışmada vergilerin sürdürülebilir kalkınma için gerekli sosyal ve fiziksel altyapının finansmanında sürdürülebilirlik sağladığı için ekonomik büyüme ve kalkınmanın önemli bir belirleyicisi olduğu belirtilmektedir. Benzer şekilde Long ve Miller (2017) çalışmaları uzun vadede artan vergi kapasitelerinin daha fazla sosyal harcama ile ilişkili olduğunu ve bunların sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmaya katkıda bulunma olasılığının yüksek olduğunu göstermektedir (Long ve Miller, 2017: 11). Salaudeen (2024), vergilerin başlıca gelir kaynağı olarak kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesini teşvik etme ve bu hedeflere ulaşmak için bir sistem olarak kullanılabileceğini ifade etmektedir.

Vergilendirme ile sürdürülebilir kalkınma ilişkisi özellikle toplanan vergilerin hangi kaynaklara aktarıldığı konusuyla da ilişkilidir. Toplanan vergilerin sürdürülebilir kalkınma hedefleri ile uyumlu politika hedeflerine tahsis edilmesi halinde vergi politikalarının etkinliğinin artış göstereceği kabul edilmektedir. Daha fazla gelir elde eden ülkelerin genel kural olarak hedeflere ulaşmak için daha fazla harcama yapma imkânına sahip oldukları kabul edilmektedir. Bu kural Sürdürülebilir Kalkınma Hedefle-

ri performans puanında en yüksek puanı olan yüksek vergi/GSYH oranına sahip Avusturya, Danimarka, Finlandiya, İsveç, Almanya ve Fransa ile desteklenmektedir. Aynı bakış açısıyla düşük vergi/GSYH oranına sahip Afganistan, Çad, Demokratik Kongo Cumhuriyeti, Madagaskar, Nijerya ve Somali gibi ülkelerin performans puanları çok düşüktür (Zotkaj ve Aliu, 2024: 476). Vergiler ile sürdürülebilir kalkınma hedefleri arasındaki güçlü korelasyon uluslararası kuruluşların da çalışmalarına konu olmaktadır.

Birleşmiş Milletler, Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası ve Ekonomik İş birliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar vergilendirme ile kalkınma hedefleri arasındaki etkileşime işaret etmektedirler. Birleşmiş Milletler önderliğinde 2021 yılında gelişmekte olan ülkelerin hedeflere ulaşmalarını sağlamada vergilerin yurt içi gelir seferberliğini artırmaya yönelik *Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri için Vergi Girişimi* başlatılmıştır. Girişim kapsamında 2023 yılında özellikle en az gelişmiş ülkelere oluşan 25 ülkenin vergi sistemlerinin hedeflere uyumlu hale getirilmesi desteklenmiş ve bu kapsamda Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Vergilendirme Çerçevesi Araç Seti uygulamaya alınmıştır. Diğer uluslararası kuruluşların da iş birliğiyle Birleşmiş Milletler bünyesinde Vergi İş birliği Platformu kurulmuştur (Zotkaj ve Aliu, 2024: 465). Ayrıca Avrupa Birliği tarafından da bu kapsamda çalışmalar yürütülmektedir.

Avrupa Birliği'nce sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda her yıl Avrupa Komisyonu tarafından her üye ülkesine özgü olmak üzere yıllık öneriler geliştirilmektedir. Ülkelerin, her yıl hazırlanan Ulusal Reform Programlarını, Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilen belirli önerileri dikkate alarak revize etmeleri gerekmektedir. Üye Devletler, Avrupa Komisyonu tarafından Ulusal Reform Programlarında belirlenen temel öncelikleri ele almalıdır. Bu öncelikler, her şeyden önce, vergi sisteminin değiştirilmesi ve toplam vergi gelirleri içindeki emek vergilerinin payının azaltılmasıyla ilgilidir. Aynı zamanda, kaynak tüketimi ve çevre kirliliğiyle ilgili vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı artırılmalıdır. Çevre vergileri, enerji verimliliği, geri dönüşüm ve Avrupa Birliği'nin enerji ithalatına olan bağımlılığının azaltılması yoluyla kaynak verimliliğinin artırılması hedeflenmektedir (Streimikiene vd., 2018). Uluslararası kuruluşlarca da kabul edildiği üzere vergiler sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada destekleyici bir işlev üstlenmektedir. Ancak sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin bazılarını gerçekleştirmede sadece yerel kaynakların harekete geçirilmesi yeterli değildir.

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden özellikle 12-15. hedeflerin gelişmişlik düzeylerine bakılmaksızın tüm ülkelerin uluslararası iş bir-

liğiyle karşılanma imkânı bulunmaktadır. Avrupa Yeşil Mutabakatı kapsamında, insan kaynaklı sera gazı emisyonlarının 2030 yılına kadar azaltılmasına ve 2050 yılına kadar iklim nötr hale getirmeye yönelik hedefler, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerinin stratejisinin ayrılmaz bir parçasını oluşturmaktadır (Senyk, 2024:268). Dolayısıyla öncelikle yerel gelir kaynaklarının artırılması, bu kaynakların sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yönelik alanlarda kullanılması ve tüm dünyada küresel iş birliğinin sağlanması halinde vergilerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerini destekleyici işlevi daha etkin hâle getirilebilir.

1.4. Davranışsal Yönlendirme Aracı Olarak Vergi Politikaları

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada vergi politikaları doğrudan belirli faaliyetler ve davranışlar üzerinde etki doğurabilecek bir yaklaşımla uygulamaya alınabilmektedir. Bu kapsamda doğrudan yaklaşımlar başlıca üç şekilde gruplandırabilir (Zotkaj ve Aliu, 2024: 480):

- Belirli davranış türlerini caydırmak amacıyla belirli mal, hizmet veya faaliyetler için ek vergilendirme şeklinde *gelir-pozitif politikalar*.
- Düzenleyici hedeflere ulaşmak ve piyasa başarısızlıklarını gidermek için vergi sorumluluğunu mükellefler arasında yeniden dağıtan *yük-kaydırıcı politikalar*.
- Belirli faaliyetleri veya davranışları teşvik eden devletin potansiyel gelirinden feragat ettiği vergi harcamaları gibi *gelir-negatif politikalar*.

İlk grupta yer alan yaklaşımlardan biri olan *gelir-pozitif politikalar* alkol, sigara gibi belirli ürünlere uygulanan özel tüketim vergileri şeklinde yürürlüğe alınabilmektedir. Bu politika ile gelir elde etmenin yanında, zararlı davranışları caydırma ve halk sağlığını iyileştirme gibi katma değerler de sağlanabilmektedir. Örneğin Finlandiya ve İsveç'te alkol ve tütün ürünlerine yüksek tüketim vergileri uygulaması bu ürünlerin tüketiminin ve bu ürünlere bağlı sorunlarının azaltılmasına katkıda bulunmuştur. Ayrıca bu sonuç üçüncü sürdürülebilir kalkınma hedefi olan *İyi Sağlık ve Refah* hedefini desteklemektedir. Gelir-pozitif politikalar aynı zamanda onuncu sürdürülebilir kalkınma hedefi başlığı altında düzenlenen *Eşitsizliklerin Azaltılması* hedefine ulaşılmasına da destek sunmaktadır. Bu hedefe ulaşmada servet vergilerinden yararlanılabilmektedir. Zengin bireyleri hedef alan ve servet yoğunlaşmasını azaltmaya yönelik olarak servet vergileri aracılığıyla eşitsizliğin azaltılması ve sosyal adaletin teşvik edilmesi amaçlanmaktadır. Eşitsizliklerin azaltılması hedefine yönelik bir diğer araç ise kademeli kişisel gelirin vergilendiril-

mesidir. Daha yüksek gelirli bireyler üzerinden düşük gelirli bireylere kıyasla gelirlerinin daha büyük bir kısmını vergilere aktarılması sağlanarak eşitsizliğin azaltılması amaçlanmaktadır (Zotkaj ve Aliu, 2024: 480).

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada ikinci bir yaklaşım *yük-kaydırıcı politikalar*dır. Yük kaydırıcı politikalarla piyasa başarısızlıklarının azaltılması amaçlanarak kirletene maliyetin yüklenmesi hedeflenmektedir. Vergiler bu kapsamda istenmeyen atık suları ve emisyonları kontrol altına alma, doğal kaynakları koruma ve dışsallıklarla mücadele gibi çeşitli amaçlar için kullanılabilir (Parikh, 1995: 150). Bu tür politikalarla ekonomik faaliyetlerin ülkelerin istediği alanlara kaydırılması, kirletici ürünlerin kullanımının azaltılması ve çevresel etkilerine bağlı olarak ürünlere farklılaştırılmış vergi oranları uygulaması hedeflenmektedir (Senyk, 2024: 269-270). Yük kaydırıcı politikalar kapsamında bir örnek *İklim Eylemi* başlıklı on üçüncü sürdürülebilir kalkınma hedefini destekleyen karbon fiyatlandırmasıdır. Karbon fiyatlandırma mekanizmaları ile dışsal maliyetlerin içselleştirilerek karbon ayak izinin azaltılması teşvik edilmektedir (Zotkaj ve Aliu, 2024: 480).

Sürdürülebilir kalkınma hedefleri ile vergi politikaları arasındaki üçüncü bir yaklaşım *gelir-negatif politikalar*dır. Vergi harcamaları içerisinde yer alan vergi muafiyetleri, indirimler, krediler, ertelemeler, daha düşük vergi oranları gibi ayrıcalıklı vergi uygulamalarıyla belirli sektörler, faaliyetler veya gruplara fayda sağlanmaktadır. Özellikle sürdürülebilir kalkınma yatırımlarına yönelik sunulan vergi harcamaları işletmeleri çevre dostu alanlara yatırım yapmaya yönlendirilebilmektedir. Bu şekilde bir yandan birincil kaynak tüketiminin, diğer yandan da çevre kirliliğinin azaltılmasına yönelik ciddi kazanımlar edinilebilmektedir. Ayrıca çevresel sürdürülebilirliğin temelini oluşturan emisyon azaltımında ve enerji verimliliğinde önemli gelişmeler de gözlenmektedir (Perepechkina vd., 2024: 1211).

Küresel Vergi Harcamaları Veri Tabanı (GTED) iklimle ilgili sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle ilgili dünya genelinde 713 vergi harcaması hükmü olduğunu belirtmektedir. Bu hükümlerden 301'i yenilenebilir enerji üretiminin, 113'i elektrikli araçların ve geri kalan hükümler ise toplu taşımanın kullanımının, enerji verimliliğinin teşvikini, diğer iklimle ilgili hedefleri içermektedir (Zotkaj ve Aliu, 2024: 481). Gelir-negatif politikalar arasında uygulanan vergi teşvikleri klasik sosyo-ekonomik hedeflerin ötesinde OECD BEPS Projesi ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerini kapsayacak şekilde düzenlenmesi halinde küresel önem taşıyan hedeflerin yerine getirilmesine katkı sunabilmektedir (Rodríguez, 2021: 114).

Vergilendirme ile sürdürülebilir kalkınma arasında sıkı fakat karmaşık bir ilişkinin varlığı anlaşılmaktadır. Sürdürülebilirlik kavramı küresel bir nitelik taşımakta olup uluslararası bir iş birliğine ihtiyaç doğuran bir alanı teşkil ederken, vergilendirme ise temel olarak ulusal bir politika aracıdır. Fakat sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşabilmek için asıl olarak ulusal bir politika aracı olan verginin de ulus ötesi bir boyut kazandığı veya kazanmak zorunda kaldığı görülmektedir. Bu doğrultuda ülkelerin vergi politikalarını sürdürülebilirlik anlayışı kapsamında düzenlemesi ve uygulamaya geçmesi bir zorunluluktur. Katma Değer Vergisi de sürdürülebilir kalkınma amaçlarını gerçekleştirmede doğru bir politika tasarımı ve uygulamasıyla stratejik bir güce sahip olduğu görülmektedir.

2. KDV’NİN SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA HEDEFLERİ AÇISINDAN STRATEJİK GÜCÜ

Çok katmanlı sürdürülebilir kalkınma anlayışı kapsamında vergi politikaları klasik vergi türleri (KDV, ÖTV, MTV) veya çevre vergileri olarak uygulamaya alınmaktadır. Katma Değer Vergisi de dünyada yaygın bir uygulama alanına sahip bir vergi türü olarak sürdürülebilir kalkınma hedefi doğrultusunda uygulanabilirliği tartışma konusudur. Ancak bununla beraber KDV’nin sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda uygulanabilirliğinden bahsedilmektedir. KDV’nin konusuna giren mal teslimleri içerisinde çevresel etkilere yol açabilecek teslim ve hizmetler de bulunmaktadır. Dolayısıyla KDV’nin çevreye duyarlı faaliyetlerin özendirilmesi ve çevresel maliyete yol açan faaliyetlerin ise kısıtlanması amacıyla bir araç olarak uygulanabilirliği kabul edilmektedir. Bu nedenle KDV’nin stratejik gücünün politika aracı ve sürdürülebilirlik anlayışı açısından ele alınması önem taşımaktadır.

2.1. Sürdürülebilir Kalkınmada KDV’nin Rolü

Vergiler ekonomik birimlerin kararları üzerinde stratejik bir role sahiptir. Kamu harcamalarının temel finansman kaynağı olarak kabul edilen vergilerin ekonomik büyüme başta olmak üzere birçok iktisadi ve mali amacı gerçekleştirilmesini teşvik etme fonksiyonu bulunmaktadır. Katma Değer Vergisi neredeyse uygulandığı tüm ülkelerde verginin mali amacını karşılayan yanı sıra önemli ekonomik ve sosyal fonksiyonlar da üstlenmektedir. KDV diğer dolaylı vergilerden farklı olarak perakende aşamasına kadar ortaya çıkan katma değer vergilendirilmesini esas aldığı için verginin tarafsızlığını sağlamaktadır. Tarihsel olarak ilk kez 1948 yılında Fransa’da uygulamaya alınan KDV, sonrasında birçok Avrupa ve Latin Amerika Ülkelerinde yürürlüğe alınmıştır. AB’de ise 1970 yılından itibaren geçerli olan tüketim ve üretim vergilerinin yerini alacak

şekilde uygulamaya alınmıştır. 1977 yılında ise AB ülkelerinde KDV sisteminin uyumlaştırılmasına yönelik Altıncı KDV Direktifi kabul edilmiştir (Bikas vd., 2017: 268). KDV sürdürülebilir ekonomik faaliyetleri teşvik etmek amacıyla uygulanabilecek önemli mali araçlardan biridir.

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla önemli bir potansiyeli barındıran KDV istisnalar haricinde mal ve hizmetlerin üretiminden dağıtımına ve nihai olarak tüketicilere teslimine kadarki tüm süreç üzerinden alınan bir vergidir. Bu özelliği vergiyi evrensel bir uygulama özelliğine taşımaktadır. Ayrıca diğer dolaylı vergi türlerine kıyasla vergi uyumunu artırma, vergi kaçakçılığını azaltma potansiyeli ve uluslararası ticaret açısından uygulama kolaylığı KDV'nin etkinliğini artıran avantajlar arasında yer almaktadır (Alhumodi ve Johri, 2024: 2). KDV'nin diğer tasarruf, yatırım veya finansal kararları etkilememesi gelir ve servet vergilerine kıyasla önemli verimlilik avantajları sağlamasına katkı sunmaktadır (Gale, 2020: 195).

KDV vergi gelirleri içerisinde önemli bir gelir kaynağıdır. OECD *Tüketim Vergileri Trendi 2024* raporunda belirtildiği üzere 2022 yılında OECD ülkelerinde toplam gelirin yaklaşık %20,8'sini KDV oluşturmaktadır. Raporda ayrıca tüketim vergileri içerisinde birinci sırada yer alan KDV'nin, ÖTV'den yaklaşık olarak dört kat daha fazla vergi geliri sağladığına ve 2022 yılında toplam vergi gelirinin ortalama %5,6'sını oluşturduğuna yer verilmektedir (OECD, 2024). Bu veriler KDV'nin doğru şekilde tasarlanmasıyla sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesinde önemli bir rolü olabileceğine işaret etmektedir.

KDV sürdürülebilir kalkınmanın tüm boyutlarını dengeleyecek şekilde yapılandırılmasıyla kayda değer çıktılar elde edilebilir. Alhumodi ve Johri (2024) Suudi Arabistan örneği üzerinden mükelleflerin KDV'ye ilişkin finansal, ekonomik ve sosyal bakış açılarını ortaya koymaya yönelik yaptıkları anket bulguları mükelleflerin KDV'den elde edilen gelirin bir ülkenin finansal, sosyal ve ekonomik kalkınmasına önemli ölçüde katkıda bulunduğunu düşündüklerini göstermektedir. Bahsedildiği üzere ekonomik, sosyal ve çevresel bir perspektifi içeren sürdürülebilir kalkınmada KDV'nin önemli bir potansiyeli bulunmaktadır. KDV sürdürülebilir kalkınmanın bir ayağını oluşturan sürdürülebilirliğin ekonomik boyutuna yönelik stratejik başarılar ortaya çıkarabilir.

Sürdürülebilirliğin ekonomik boyutunda başlıca kaynakların verimli kullanımına, sorumlu üretim ve tüketimine ve sürdürülebilir ekonomik büyümeye vurgu yapılmaktadır. Literatürdeki çalışmaların büyük kısmı, KDV'nin kamu gelirleri ile ekonomik büyüme üzerindeki etkisine odaklanmaktadır. Yaygın görüş, KDV ile ekonomik büyüme arasında pozitif

bir ilişkinin bulunduğu yönündedir. Egolum ve Ogonabo (2021), 1994-2018 yılları arasında Nijerya’da KDV’nin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini incelediği araştırma bu görüşü destekler niteliktedir. Araştırma, KDV ile ekonomik büyüme arasında istatistiksel olarak pozitif ve anlamlı bir ilişki ortaya koymaktadır. Benzer biçimde Promise ve diğerleri (2022) tarafından 2000-2020 yıllarını kapsayan çalışmada da KDV ile Nijerya’nın gayrisafi yurt içi hasılası (GSYH) arasında istatistiksel olarak pozitif ve anlamlı bir ilişki, KDV ile GSMH arasında ise pozitif ve anlamsız bir ilişki ortaya konulmaktadır. Çalışma Nijerya’nın ekonomik büyümesi ile KDV arasında anlamlı bir korelasyonun varlığını göstermektedir. Nwaiwu (2024) da Nijerya’da 1994-2021 dönemini kapsayan KDV’nin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin analiz edildiği çalışmasında KDV gelirleri ile ekonomik büyüme arasında güçlü bir ilişkinin varlığına işaret edilmektedir.

Demi ve diğerleri (2021) Arnavutluk’ta uygulanan mali politikaların ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini KDV özelinde incelendiği çalışma bulgularına göre KDV ile GSYH arasında pozitif bir ilişki bulunmaktadır. Araştırmada KDV gelirlerindeki %10’luk bir artışın, GSYH büyüme oranında %1,03’lük artışa neden olduğu belirtilmektedir. Benzer şekilde Bansal ve Alfardan (2020), KDV’nin kısa vadede enflasyon oranını artırma, yabancı sermayeyi azaltma gibi etkiler doğurduğu bununla beraber uzun vadede KDV’nin ekonomik büyümeyi artırmak için kalkınmaya daha fazla harcama yapılmasına önemli bir kaynak sağladığı ifade edilmektedir.

Sarwar ve diğerleri (2021) ise Suudi Arabistan’da 2018 yılında yürürlüğe konulan Vizyon 2030’un ekonomik etkilerini KDV yürürlüğe girmesinden önce ve sonra olmak üzere çeşitli değişkenler aracılığıyla analiz ettikleri araştırma bulgularına göre, KDV’nin yürürlüğe girmesinden sonraki dönemde işgücünün ekonomik büyüme üzerindeki etkisi negatif, sermaye ve finansal gelişmenin etkisi anlamlı, petrol fiyatları pozitif ve negatif şoklar için katsayıları anlamlı ve negatiftir. Finansal gelişme ve dış ticaret açığı ise pozitif şoklar için negatiftir. Bununla birlikte Vizyon 2030’dan sonra dış ticaret açığı anlamlı ve pozitifdir. Owolabi ve Okwu’nun (2011), Lagos Eyaletinde uygulanan KDV’nin altyapı geliştirme, çevre yönetimi, eğitim sektörü gelişimi, gençlik ve sosyal kalkınma, tarım sektörü gelişimi ve ulaştırma sektörü üzerinden eyalet ekonomisinin gelişimine katkısına yönelik analizleri, KDV gelirin ilgili sektörlerin gelişimine katkısına işaret etmektedir. Fakat bu katkı istatistiksel olarak yalnızca tarım sektörünün gelişiminde anlamlı çıkmıştır. KDV gelirlerinin tüm alanlar genelinde toplamda ekonominin gelişimine önemli bir katkı sağladığı gösterilmektedir.

Efuntade (2020) Nijerya ülke örneği üzerinden KDV'nin gelir sağlama etkisini 1999-2019 yılları verileri üzerinden analiz ettiği çalışmanın sonuçlarına göre KDV ülke ekonomisi açısından faydalar sağlamakta ve gelir oluşturma üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etki meydana getirmektedir. Nijerya'da vergilendirme ile sürdürülebilir kalkınma arasındaki ilişkinin incelendiği Olatunji ve Omodero (2025) ait çalışmada kurumlar vergisi, petrol kâr vergisi ve katma değer vergisinin Nijerya'da kişi başına düşen gelirle ölçülen sürdürülebilir kalkınmayı nasıl etkileyeceği incelenmektedir. Çalışma bulgularına göre kurumlar vergisi, petrol kâr vergisi ve katma değer vergisinin uzun vadede kişi başına düşen gelir ile ölçülen sürdürülebilir kalkınmayı pozitif ve anlamlı bir şekilde etkilediğini göstermektedir.

Sürdürülebilir kalkınmanın diğer bir yönünü oluşturan *sosyal açıdan sürdürülebilirlikte* ise toplumsal eşitlik ve adalet önceliklendirmektedir. Sürdürülebilirliğin sosyal boyutunda hassas bir dengenin gözetilmesi gerekmektedir. KDV'de verginin konusunu oluşturan unsur tüketimdir. KDV tüketimi vergilendirdiği için tasarruf ve yatırımı teşvik etme eğilimindedir. Fakat düşük gelirli bireyler gelirleri ancak geçimlerini sağlamaya yetecek kadar az olduğu için tasarruf edemezler. Gelirlerini temel ihtiyaçlara harcamakta ve gelirlerinin büyük bir kısmı vergilendirilmektedir. Oysa yüksek gelirli bireylerin gelirlerinin daha az bir kısmı vergiye ayrılmaktadır. Söz konusu dezavantajın düşük gelirli bireyler için kademeli vergi indirimleri yoluyla giderilebileceği düşünülmektedir (Almarri, 2024).

KDV'nin bu yapısal özelliği, toplumsal eşitlik üzerinde farklı görüşleri ortaya çıkartmaktadır. Bu görüşler KDV'nin toplumsal eşitlik ve adalet üzerinde fırsatlar sağlayabileceği ve sakıncalar oluşturabileceği şeklinde ayrılmaktadır. Sürdürülebilirliğin sosyal boyutuna katkılar sunabileceğine ilişkin Ishaqi ve Mastor (2024) çalışması gösterilebilir. Çalışmada KDV'de vergi yükünün adil şekilde dağıtılmasıyla orta ve düşük gelirli bireylerin yaşam standardı üzerinde olumsuz bir etkiye neden olmayaacağı belirtilmektedir. Bununla beraber politika yapıcıların, sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı ve sosyal ilerlemeyi teşvik ederken, toplumun savunmasız kesimleri üzerindeki olumsuz etkileri en aza indiren KDV politikalarını dikkatlice tasarlayıp uygulamaları gerektiği vurgulanmaktadır. Bu araştırmanın aksine Ardian ve diğerleri (2025) KDV'nin toplumsal eşitlik üzerinde sakıncalara yol açacağına vurgu yapmaktadır. Araştırma bulguları Endonezya'daki vergi reformu kapsamında KDV tabanının daha fazla mal ve hizmeti kapsayacak şekilde genişletilmesinin her ne kadar geliri artırıcı etki sağlasa da düşük gelirli kesimi vergi adaleti açısından orantısız bir şekilde etkileyeceğini ileri sürmektedir. Tüketim vergisi olan KDV'nin yükünün gelirlerinin daha büyük bir kısmını

temel ihtiyaçlara ayıran düşük gelirli bireyler üzerinde kalması gibi bir etki doğurabileceği ifade edilmektedir. Voto ve Ngepah (2025) ait çalışma bulguları ise KDV'nin hem kısa hem de uzun vadede gelir eşitsizliğini artırdığını, uzun vadede bu etkinin daha fazla olduğunu ortaya koymaktadır.

Sürdürülebilirliğin son boyutunu teşkil eden *çevresel açıdan sürdürülebilirlik* ile KDV arasında önemli bir ilişki bulunmaktadır. Çevresel sürdürülebilirlik sorumlu üretim ve tüketim hedefine dayalı olarak ekosistem ve doğal kaynakların korunmasını ve birincil kaynak kullanımının azaltılmasını amaçlamaktadır. Tüketim üzerinden alınan KDV çevresel sürdürülebilirliği sağlamada da önemli bir potansiyeli barındırmaktadır. Yeşil Mutabakat' ta ifade edildiği üzere KDV çevresel sürdürülebilirlikte etkin bir araç olma potansiyeline sahiptir. KDV tüm mal ve hizmetlerden herhangi bir ayırım yapılmaksızın alınan genel bir tüketim vergisidir. Bu niteliği nedeniyle çevre vergilerinden farklılaşmaktadır. Bununla birlikte AB KDV sistemi çevre vergilerinin aksine daha yüksek bir uyum seviyesindedir (Senyk, 2024: 275).

KDV çevre dostu faaliyetleri desteklemek ve tam tersine çevreye zararlı ekonomik faaliyetleri kısıtlamak amacıyla bir vergi politika aracı olarak uygulamaya alınabilmektedir. Çevre dostu faaliyetlere yönelik KDV iadeleri hakkı tanınması ve KDV istisnası getirilmesi bu kapsamda baş vurulabilecek araçlardan bazılarıdır. Ayrıca çevresel tahribata yol açan faaliyetler kapsamında gerçekleştirilen mal teslimi ve hizmet ifalarından daha yüksek oranda KDV uygulaması da söz konusu olabilmektedir. KDV çevreye duyarlı tüketim uygulamalarını teşvik ederek sürdürülebilirliğe katkı sunma potansiyelini barındırmaktadır (Ogunbiyi vd., 2025). KDV sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi için ihtiyaç duyulan geliri sağlamada önemli bir kaynak olarak kabul edilmektedir. KDV sürdürülebilir kalkınmanın sosyal ve çevresel boyutlarını dikkate alan bir şekilde düzenlenmesi halinde yerel kaynakları harekete geçirme, sorumlu üretim ve tüketim hedefini temin etme ve sosyal adaleti sağlama potansiyeli bulunmaktadır. Bu potansiyelin hayata geçirilebilmesi için KDV'nin sürdürülebilir kalkınma hedefleri ile entegrasyonu gereklilik göstermektedir.

2.2. KDV Politikalarının Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri ile Entegrasyonu

Vergilerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerini gerçekleştirmedeki rolü genel kabul gördüğü üzere göz ardı edilemeyecek niteliktedir. Vergilerin bu önemi Birleşmiş Milletler, OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşlar tarafından kabul edilmektedir. Sürdürülebilir kalkınma

hedeflerine ulaşmada vergilerin düzenleyici işlevi önemli bir rol üstlenebilmektedir. Düzenleyici işlevi ile istenmeyen faaliyetleri ortadan kaldırmak veya istenen davranışları teşvik etme imkânı elde edilebilmektedir. Ancak burada farklı bir riskin ortaya çıkması da muhtemeldir. Düzenleyici bir amaçla uygulanan vergi ile ilgili faaliyetin kullanımının azalmasıyla beraber devletin vergi kapasitesi de düşebilmektedir. Verginin temel amacı olan mali amaç, vergi tabanının aşınmasıyla gerileyebilmektedir. Bu nedenle Senyk (2024) tarafından küresel çevre vergilerinin çevresel sorunlarla mücadele için daha uygun olacağı, KDV gibi genel vergilerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada etkili bir araç olarak kabul edilmesinin şüpheli olacağı ifade edilmektedir. Bununla birlikte KDV düzenlemelerinin yeşil bakış açısıyla tasarlanmasıyla sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmayı olumsuz yönden etkileyen kurallardan kaçınılabileceği vurgulanmaktadır. Vergi gelirleri içerisinde önemli bir paya sahip olan KDV, döngüsel ekonomik faaliyetleri destekleyici ve sürdürülebilirlik anlayışını esas alan bir şekilde yapılandırılmasıyla vergi sisteminin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine entegrasyonunda ciddi katkılar sunma potansiyeline sahiptir.

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerine özellikle de bu hedeflerden *sorumlu üretim ve tüketim* ile *iklim eylemi* hedefine uygunluk arz edecek biçimde KDV politikalarının entegrasyonu gerekmektedir. Bu hususta ise döngüsel ekonomi faaliyetlerinin teşvik edilmesi merkezi bir konumda yer almaktadır. KDV uygulamasına bakıldığında doğrusal ekonomi modeli doğrultusunda bir yapı içerdiği görülmektedir. KDV mevcut haliyle üretimden tüketime doğru uzanan aşamalarda ortaya çıkan katma değeri esas almaktadır. Örneğin tüketicinin ikinci el bir mal teslim almasıyla sıfır bir mal teslim alması arasında hesaplanan KDV açısından bir farklılık bulunmamaktadır. Merkx (2021) çalışmasında ifade edildiği üzere döngüsel ekonomik faaliyetleri desteklemek ve birincil kaynak kullanımını azaltmak amacıyla ikinci el mallar için özel bir KDV rejimi düzenlenmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Çalışmada ikinci el mallardan, hammadde-lerden, yarı mamullerden üretilen mallar için özel bir KDV uygulaması önerisine yer verilmektedir. Timmermans ve Achten (2018), KDV veya satış vergisinin, mal ve hizmetlerin yaşam döngüsü değerlendirmesi- ni esas alan üniter bir küresel zarar vergisiyle değiştirilmesi önerisinde bulunmaktadırlar. Onlara göre bu vergi hem uygulanabilirlik açısından hem de çevresel sürdürülebilirlik açısından beklentileri karşılayabilecek nitelik taşımaktadır.

KDV sürdürülebilir kalkınma hedeflerini temin etmede bir araç olarak farklı saiklerle uygulamaya alınabilmektedir. KDV sistemi çevreye zararlı ürünlerin üretimini ve kullanımını caydırma ile çevre dostu faaliyetleri destekleme amacına yönelik düzenlenebilmektedir. Davranışsal

yönlendirme aracı olarak çevreye zararlı mal ve hizmetlerde KDV indirimine izin vermemeye veya artırılmış KDV uygulaması üzerinde durulmaktadır. Çevre dostu (yeşil) mal ve hizmetlerde ise iklim eylemi ve sorumlu üretim ve tüketim hedeflerine uygun olarak KDV'den muaf tutulması önerilmektedir (Senyk, 2024:275).

KDV'nin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine entegrasyonunda, döngüsel ekonomi faaliyetleri destekleyici politikalar yürütülmesi kritik bir öneme sahiptir. AB döngüsel ekonomi faaliyetlerini teşvik etmeye yönelik eylem planları hazırlamaktadır. AB'nin sürdürülebilir kalkınma anlayışına dayalı döngüsel eylem planı *AB COM (2020) 98 Final* ile döngüsel ekonomi faaliyetlerini desteklemek için çeşitli araçlar üzerinde durulmaktadır. Planda başta onarım hizmetleri olmak üzere KDV oranlarının kullanımının önemi vurgulanmaktadır (European Commission, 2020: 17). AB 2022/542 sayılı KDV Direktifi, AB üye devletlerinde özellikle çevre dostu tedariklere indirimli KDV uygulamasına yönelik önemli yenilikler sunmaktadır. Direktif, çevreye zararlı tedariklere yönelik yürürlükte olan tercihlili muamelenin aşamalı olarak kaldırılmasına ve süper indirimli (%5'ten düşük veya indirim hakkıyla muafiyet) mallar listesine güneş panellerinin tedarikinin dâhil edilmesine ilişkin düzenlemeler içermektedir. Güneş panellerinin tedarik ve kurulumu sıfır, süper indirimli veya indirimli KDV rejimlerinden yararlanabilmektedir (Senyk, 2024: 276).

AB'nin direktif ile sağladığı esneklik ve BM 2030 Kalkınma Hedeflerini karşılama amacıyla üye ülkelerin bir kısmında döngüsel faaliyetleri desteklemeye yönelik KDV politikalarının yapılandırıldığı görülmektedir. Örneğin Belçika'da doğal kaynak kullanımının azaltılması ve döngüsel ekonomi faaliyetlerinin özendirilmesi amacıyla geri dönüştürülmüş ikinci el ürünlerin satışında uygulanan KDV oranı %21'den %6'ya düşürülmüştür (Kaplanhan, 2025: 143). Benzer biçimde Almanya'da yenilenebilir enerji kaynaklarına yönelik ekipman alımında KDV iade hakkı tanınması, Birleşik Krallık'taki enerji tasarruflu malzemelerin tedarikinde ve montaj işlemlerinde uygulanan indirimli KDV oranı da aynı saikler taşımaktadır (Ağcakaya ve Kaya, 2022: 517-518). 2017 yılından beri İsveç'te uygulanan KDV indirimi de bir diğer örneği teşkil etmektedir. İsveç Avrupa Birliği Döngüsel Ekonomi Vergilendirme Çerçevesi'nde döngüsel ekonomi sürecinin aşamalarından biri olan yeniden kullanım ve onarımı teşvik etmek amacıyla onarım hizmetlerine KDV indirimi uygulanmaktadır (Milios, 2021: 483). İrlanda'da ise bisiklet, ayakkabı, deri eşya, giyim ve ev tekstilinde yapılan küçük onarımlarda KDV oranı %13,5'e, İsveç'te %25'ten %12'ye, Hollanda'da %9'a düşürülmüştür. Bunların yanı sıra Lüksemburg'da %8'lik, Malta'da %5'lik, Slovenya'da %9,5'lik, Polonya'da %8'lik indirimli KDV oranı uygulanmaktadır. Po-

lonya, 1 Nisan 2021 tarihinden itibaren ürüne bağlı olarak 7 ila 10 yıl yedek parça yükümlülüğüyle onarım hakkını hayata geçirmiştir. Portekiz, bisikletlerdeki küçük onarımlar için %6 oranında indirimli KDV oranı uygulamaktadır. Ayakkabı, deri eşya, giyim ve ev tekstili onarımlarında ise indirimli KDV oranları uygulaması gündemdedir (European Consumer Centres Network, 2023). Örnek verilen ülkelerde görüldüğü üzere indirimli KDV oranı sürdürülebilirlik anlayışı kapsamında yaygın bir uygulama alanına sahiptir.

Sürdürülebilir kalkınma hedeflerine KDV'nin entegrasyonunda indirimli KDV veya ayrıştırılmış KDV politikaları ön plana çıkmaktadır. Bununla beraber özellikle gelişmekte olan ülkelerde sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada KDV oranının artırılmasının gerekliliğinden bahsedilmektedir (Ogunbiyi vd., 2025). Bu görüşün dayanağı KDV'nin önemli bir gelir sağlama potansiyelinin indirimli oran uygulamasıyla zayıflama ihtimalidir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerin sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yönelik harcama yapabilmesi gelir potansiyellerine bağlıdır. Söz konusu handicap sadece bazı mal teslimleri ve hizmet ifalarına yönelik ayrıcalıklı bir KDV rejimi ile çözümlenebilir. Milios (2021) çalışmasında önerildiği üzere KDV indirimi döngüsel ekonomi kapsamında yeniden kullanım ve onarım aşamalarında uygulanabilir. Yeniden kullanım ve onarım aşamalarında uygulanan indirimli KDV oranı tüketicilerin yeni bir ürün alma davranışlarını değiştirecek düzeyde ayarlanmalıdır.

İndirimli KDV uygulaması kapsamında ayrıştırılmış KDV oranlarının farklı tedarikler yapmak zorunda olan mükellefler açısından yüksek idari maliyetlere, KDV kaçakçılığına ve yasal belirsizliğe yol açabileceğine yönelik eleştiriler de mevcuttur. KDV uygulamasına yönelik yaygın görüş uygulamasının basit olmasıdır. Farklı tedarikler için ayrıştırılmış KDV oranının etkisinin tüketici davranışları üzerinde etkisinin sınırlı olabileceği ileri sürülmektedir. KDV indiriminin fiyatlandırma açısından tüketiciye tam olarak yansıtılamadığı, indirimin bir kısmının genellikle hizmet sağlayıcılarının kâr marjını artırmak için kullanıldığı belirtilmektedir (Senyk, 2024: 277).

Sürdürülebilir kalkınmanın boyutları açısından indirimli KDV oranı uygulamasının çeşitli sorunlara da yol açabileceği belirtilmektedir. İndirimli KDV oranlarının özellikle de sosyal, kültürel ve diğer dağıtım dışı hedeflere yönelik uygulanmasıyla düşük gelirli bireyler üzerinde sosyal açıdan daha fazla sorunlara neden olabileceği ifade edilmektedir (Senyk, 2024: 278). Aslında bu durum KDV'nin yapısından ziyade sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin birbiriyle içerdiği çelişkilerden kaynaklıdır. Hickel (2019) çalışmasında işaret edildiği üzere bu ilişki iki çelişkiyi ba-

rındırmaktadır. Bahsedilen çelişkilerden biri sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden 6,12,13,14 ve 15. hedefler kapsamında belirtilen insanlığın *doğayla uyum sağlamasını ve gezegeni bozulmadan korumasını* talep eden hedeflerdir. Diğer çelişki ise sürdürülebilir kalkınma 8. hedefi altında düzenlenen insani kalkınma hedeflerine ulaşma kapsamında yılda %3'e küresel ekonomik büyüme hedefidir. Bu ise ekonomik büyüme hedefi ile ekolojik sürdürülebilirlik arasında karşıtlığın ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. O halde KDV'nin sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle entegrasyonunda bu hassas dengenin gözetilmesi, çevreye duyarlı büyüme anlayışına uygun politikaların yürürlüğe alınması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

KDV'nin sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle entegrasyonunda üzerinde durulması gereken alanlardan biri de *erişilebilir ve temiz enerji* hedefidir. Erişilebilir ve temiz enerji hedefi kapsamında güneş, hidroelektrik gibi yenilenebilir enerji kaynaklarının üretim ve kullanımının artırılması hedeflenmektedir. Böylelikle karbon salınımının azaltılması ve çevresel sürdürülebilirliğin temini gözetilmektedir. AB Enerji Vergilendirme Direktifi, Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (TFEU) ve Avrupa Yeşil Mutabakatı sürdürülebilir kalkınma ve vergisel düzenlemeleri içeren önemli düzenlemelerdir. AB Enerji Vergilendirme Direktifi (2003/96/EC), temiz enerji kaynaklarının kullanımını teşvik etmek amacıyla fosil yakıtların daha yüksek oranlarda vergilendirilmesini ve yenilenebilir enerji yatırımlarının desteklenmesi amacıyla düşük oranlar uygulanmasını düzenlemektedir. Avrupa Birliği'nin İşleyişi Hakkında Antlaşma (TFEU) ise AB'nin çevresel sürdürülebilirlik amacı doğrultusunda vergi politikalarına yönelik temel hukuki çerçeveyi oluşturmakta ve bu kapsamda mali araçların kullanılmasını desteklemektedir. Avrupa Yeşil Mutabakatında sürdürülebilirlik anlayışına uygun olarak çevreye duyarlı büyüme hedefleri düzenlenmektedir. 2050 yılına kadar sera gazı emisyonun sıfıra indirilmesi, enerjinin vergilendirilmesi bu kapsamda belirlenen başlıca hedeflerdendir (Kaplanhan, 2025: 136-137).

Erişilebilir ve temiz enerji hedefi uyarınca AB üye devletleri yenilenebilir enerji kaynaklarının ve yüksek verimli düşük emisyonlu ısıtma sistemlerinin tedarik ve kurulumunda indirimli oran uygulamaya alabilmektedir. Çevre dostu bu tür faaliyetlere yönelik teşviklerin yanında çevresel tahribata yol açan fosil yakıtlar ve sera gazı emisyonuna yol açan diğer mallar için indirimli oranların veya muafiyetlerin uygulanmasının 1 Ocak 2030 tarihinde sona ermesi de önemli gelişmelerden biridir. 1 Ocak 2032 tarihine kadar ise kimyasal pestisitler ve kimyasal gübreler için ödenen KDV'nin indirimi veya muafiyetine yönelik uygulamaların sona ermesi kararlaştırılmıştır (Senyk, 2024: 277). Erişilebilir ve temiz enerji hedefine yönelik somut adımlardan biri olarak AB üye devletlerinden

biri olan Almanya'dan örnek verilebilir. Almanya 2021 yılında yayımladığı *Alman Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi* kapsamında 2021 yılından itibaren daha düşük emisyonlu araçların sahiplerine daha düşük vergi yükü ve elektrikli araçlar için ayrıcalıklı vergi uygulaması sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yönelik düzenlemeleri hayata geçirmiştir. Başka bir AB üye devleti olan İsviçre'de aynı şekilde 2021 yılında yayımlanan *2030 Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi* fosil yakıtlar için sübvansiyonların ve vergi teşviklerinin azaltılmasına yönelik düzenlemeleri uygulamaya geçirmiştir (Zotkaj ve Aliu, 2024: 470). Hiçbir ülkenin dışarıda bırakılarak erişilemeyeceği düşünülen, küresel nitelik taşıyan sürdürülebilir kalkınma hedeflerine yönelik farklı politika araçları uygulamaya alınabilmektedir. Her politika aracının avantaj ve dezavantajları bulunmaktadır. Fakat KDV'nin bir vergi politika aracı geniş tabanlı olması, kamu gelirleri içindeki payı, dünyada yaygın bir uygulama alanının olması vergiyi sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada önemli bir aktör olarak konumlandırmaktadır. Tek başına hiçbir politika aracının sürdürülebilir kalkınma hedeflerini sağlayabilmesi söz konusu değildir. KDV'nin finansman aracı olarak rolü, stratejik gücü ve üretim-tüketim faaliyetlerindeki davranışları yönlendirme gücü potansiyelini ortaya koysa da diğer politika araçlarıyla desteklenmesinin gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

SONUÇ

Sürdürülebilir kalkınma yerel değil, uluslararası vizyon ve iş birliğini gerektiren bir yaklaşımdır. Dünya bir bütün olarak kabul edilmekte ve hedeflerin tam anlamıyla karşılanması, bunların herkes için karşılanmasıyla ilişkilendirilmektedir. Nasıl ki mikro düzeyde işletmelerin sürdürülebilirliği çevresel koşulları göz önüne alarak kaynaklarını en verimli şekilde kullanmasına, riskleri tespit edip önlem almasına bağlıysa; ülkeler açısından sürdürülebilir politikaların belirlenmesi de aynı değerde anlam göstermektedir.

Sürdürülebilir kalkınma bağlamında vergi politikalarının önemi göz ardı edilemez. Vergi politikaları hem bir finansman aracı hem de davranışsal yönlendirme aracı olarak ekonomik birimleri sosyal, ekonomik ve çevresel fayda sağlayacak alanlara yönlendirilebilme potansiyeline sahip güçlü bir araçtır. Bütüncül bir yaklaşımı gerektiren Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nde yurt içi kaynakların harekete geçirilmesinin önemi vurgulanmakta ve vergilendirme merkezi bir konuma alınmaktadır.

Vergilendirme klasik amacı olan gelir sağlama amacının ötesinde sürdürülebilir kalkınmanın boyutları olan çevresel, sosyal ve ekonomik hedeflere ulaşılmasına yardımcı olmada da stratejik bir rol üstlenmektedir.

Yerel kaynakların katkısı ve vergilendirme gibi mali politikaların rolü, kamu hizmetlerinin sunulması ve toplumsal refahın iyileştirilmesi için kritik bir öneme sahiptir. Bu nedenle ülkelerin sürdürülebilir kalkınmayı yönlendirmek için vergilendirmeyi temel bir politika aracı olarak kullanmaları önemlidir.

Sürdürülebilir kalkınma için farklı birçok politika aracının yürürlüğe alınması mümkündür. Bununla birlikte vergilere öncelik verecek politikaların düzenlenmesi ve uygulamasının sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmadaki etkinliği de ortaya çıkmaktadır. KDV gibi dolaylı vergilerin ekonomik, sosyal ve çevresel amaçlara ulaşmada stratejik bir güce sahip olduğu görüşü benimsenmektedir. Vergi ülkeler açısından önemli bir gelir kaynağı olmasının yanında, kapsamının genişliği ve ekonomik birimlerin davranışlarını etkileyebilme potansiyeli de bulunmaktadır. Bu durumda vergiyi ülkeler açısından tercih edilebilir bir politika aracı niteliği kazandırmaktadır.

Ulusal ve uluslararası alanda KDV'nin sürdürülebilir kalkınma hedefleri özellikle sorumlu üretim ve tüketim, iklim eylemi, erişebilir ve temiz enerji hedefleri bağlamında çevreye zararlı faaliyetleri caydırıcı ve çevre dostu faaliyetleri destekleyici biçimde düzenlenmesi halinde stratejik bir rol üstelenebileceği kabul edilmektedir. İndirimli KDV oranları, çevresel etkileri bakımından ayrıştırılmış oranlar ve muafiyetler yanında sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmaya yönelik farklı araçlar önerilmektedir. İfade edilen bu araçların tek başına bütüncül bir yaklaşım gerektiren sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada yeterli olmadığı ve ek politikalarla desteklenmesinin gereklilik gösterdiği anlaşılmaktadır. Bununla beraber KDV politikalarının doğru bir şekilde yapılandırılması halinde sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşmada kayda değer katkıları olduğu görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Ağcakaya, S., & Kaya, I. (2022). Sürdürülebilir kalkınma ve yeşil ekonomi perspektifinden yeşil maliye politikaları uygulamaları. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 31(2), 512-525.
- Ajeigbe, K. B., Ganda, F., & Enowkenwa, R. O. (2024). Impact of sustainable tax revenue and expenditure on the achievement of sustainable development goals in some selected African countries. *Environment, Development and Sustainability*, 26(10), 26287-26311.
- Alhumoudi, H., & Johri, A. (2024). Examining the customers' perception toward the implementation of Value-added Tax in Saudi Arabia: A financial, economic, and social perspectives in sustainable economic development. *SAGE Open*, 14(4).
- Almarri, A. S. (2024). How the law can ensure the success of value-added tax. *International Journal of Law and Management*.
- Ardian, R. D., Fadholi, S., & Rini, S. (2025). Tax law reform and fiscal justice in Indonesia: A legal approach toward the sustainable development goals. *Jurnal Hukum In Concreto*, 4(2), 157-174.
- Barua, S. (2020). Financing sustainable development goals: A review of challenges and mitigation strategies. *Business Strategy & Development*, 3(3), 277-293.
- Bansal, A. & Abdulla, A.A.A.A. (2020). Role of value added tax in the economic development of Kingdom of Bahrain. *Journal of Critical Reviews*, 7 (3), 17-24.
- Bikas, E., Bagotyrius, G., & Jakubauskaitė, A. (2017). The impact of value-added tax on the fiscal sustainability. *Journal of Security & Sustainability Issues*, 7(2), 267-285.
- Demi, A., Xhaferri, S., Uku, S., Shahini, S., & Lushi, A. (2021). The impact of fiscal policies on Albanian economic growth: The case of value-added tax. *Journal of Governance and Regulation/Volume*, 10(4), 311-325.
- Dinh, L. Q., Oanh, T. T. K., & Ha, N. T. H. (2025). Financial stability and sustainable development: perspectives from fiscal and monetary policy. *International Journal of Finance & Economics*, 30(2), 1724-1741.
- Efuntade, A. O. (2020). Value added tax and its effect on revenue generation in Nigeria. *KIU Interdisciplinary Journal of Humanities and Social Sciences*, 1(2), 353-369.
- Egolum, P. U., & Ugonabo, C. U. (2021). The effect of value added tax on economic development in Nigeria (1994-2018). *Journal of Humanities and Social Science*, 26(5), 21-30.
- European Commission (2020). *A new Circular Economy Action Plan for a cleaner and more competitive Europe*. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75cd71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF (08.10.2025).
- European Consumer Centres Network (2023), *Right to repair in the EU*. <https://www.eccnet.eu/publication/right-repair-european-union> (08.10.2025).

- Fadipe, A. O., Festus, A. F., & Grace, O. (2025). Tax policy and sustainable development in Nigeria. *International Journal of African Innovation and Multidisciplinary Research*, 8(2), 56-87.
- Festus, A. F., Elizabeth, O. O., Isaiah, O. O., & Solomon, A. N. (2025a). Fiscal tax revenue and sustainable infrastructural development in Nigeria-aligning with Un Sustainable Development Goals 17 and 9. *International Journal of Economics, Business and Management Research*, 9(7), 179- 211.
- Festus, A. F., Toluwalope, A. P., Isaiah, O. O., & Solomon, A. N. (2025b). Fiscal tax revenue and Nigeria economy sustainable development-aligning with United Nations sustainable development agenda (ESG). *International Journal of Management Studies and Social Science Research*, 7(4), 63- 78.
- Gale, W. G. (2020). Raising revenue with a progressive value-added tax. *Tackling the Tax Code: Efficient and Equitable Ways to Raise Revenue*. Emily Moss, Ryan Nunn, and Jay Shambaugh eds. *The Hamilton Project*, 191-236.
- Hickel, J. (2019). The contradiction of the sustainable development goals: Growth versus ecology on a finite planet. *Sustainable development*, 27(5), 873-884.
- Ishaqi, H. K. S. A., & Mastor, N. H. (2024). Exploring Value-Added Tax impact on middle and low-income citizens: A bibliometric analysis. *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 14(6), 86-115.
- Kaplanhan, F. (2025). Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinde vergilendirme politikalarının rolü. *TYB Akademi Dil Edebiyat ve Sosyal Bilimler Dergisi*, (43), 131-153.
- Kynčlová, P., Upadhyaya, S., & Nice, T. (2020). Composite index as a measure on achieving Sustainable Development Goal 9 (SDG-9) industry-related targets: The SDG-9 index. *Applied Energy*, 265, 114755.
- Long, C., & Miller, M. (2017). Taxation and the sustainable development goals. Do good things come to those who tax more. *ODI Research Report*, <https://www.jstor.org/stable/resrep50128> (10.04.2025).
- López, R. E., & Figueroa B, E. (2016). On the nexus between fiscal policies and sustainable development. *Sustainable Development*, 24(4), 201-219.
- Marcu, N., & Oana-Valentina, C. (2015). Sustainable development and fiscal policies. *Annals of' Constantin Brancusi' University of Targu-Jiu. Economy Series/Analele Universității' Constantin Brâncuși'din Târgu-Jiu Seria Economie*, 220- 227.
- Meng, F. (2024). Driving sustainable development: Fiscal policy and the promotion of natural resource efficiency. *Resources Policy*, 90, 104687.
- Merkx, M. (2021). A new (circular) economy: A new special arrangement for second-hand goods! *EC Tax Review*, 2021(2), 64-69.
- Milios, L. (2021). Towards a circular economy taxation framework: Expectations and challenges of implementation. *Circular Economy and Sustainability*, 1(2), 477-498.

- Mpofu, F. Y. (2022). Green Taxes in Africa: Opportunities and challenges for environmental protection, sustainability, and the attainment of sustainable development goals. *Sustainability*, 14(16), 10239.
- Nwaiwu, J. N. (2024). Value-added tax revenue and economic growth paradox in Nigeria. *World Bulletin of Management and Law*, 30, 83-96.
- Parikh, K. (1995). Sustainable development and the role of tax policy. *Asian Development Review*, 13(01), 127-166.
- Perepechkina, E., Khasanova, S., & Ortskhanova, M. (2024). Tax regulation and the transition to a green economy: integrating sustainable development into fiscal policy. *Reliability: Theory & Applications*, 19(SI 6 (81)), 1208-1215.
- Promise, E., Victory, C. O., & Wariboko, I. T. (2022). Value added tax and Nigeria's economic growth (2000-2020). *Journal of Production, Operations Management and Economics*, 2(4), 28-38.
- Rahman, M. M. (2023). Impact of taxes on the 2030 agenda for sustainable development: evidence from organization for economic co-operation and development (OECD) countries. *Regional Sustainability*, 4(3), 235-248.
- Rendahl, P., & Nordblom, K. (2013). Identifying challenges for sustainable tax policy. *Knowledge Management for Development Journal*, 2, 53-66.
- Rodríguez, E. L. (2021). Tax Incentives in Pacific Alliance Countries, the BEPS Project (Action 5), and the 2030 Sustainable Development Agenda. *Taxation, International Cooperation and the 2030 Sustainable Development Agenda*, 19, 95-117.
- Salaudeen, Y. M. (2024). *Taxation and sustainable development goals.*, <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/123005/> (15.08.2025).
- Sarwar, S.; Streimikiene, D.; Waheed, R.; Dignah, A. & Mikalauskiene, A. (2021). Does the Vision 2030 and Value Added Tax leads to sustainable economic growth: The case of Saudi Arabia? *Sustainability*, 13, 11090.
- Seelkopf, L., & Bastiaens, I. (2020). Achieving sustainable development goal 17? An empirical investigation of the effectiveness of aid given to boost developing countries' tax revenue and capacity. *International Studies Quarterly*, 64(4), 991-1004.
- Senyk, M. (2024). What tax law can and cannot do for sustainability with a focus on environmental sustainability in the EU context. In *Research Handbook on Sustainability and Competition Law* (pp. 265-283). Edward Elgar Publishing.
- Singh, M. (2022). Role of inclusive tax policies in stimulating sustainable development. *Special Education*, 1(43), 3199-3208.
- Streimikiene, D., Siksnyte, I., Zavadskas, E. K., & Cavallaro, F. (2018). The impact of greening tax systems on sustainable energy development in the Baltic States. *Energies*, 11(5), 1193.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2024). *Consumption Tax Trends 2024: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd.org/>

content/dam/oecd/en/publications/reports/2024/11/consumption-tax-trends-2024_57c7322a/dcd4dd36-en.pdf (10.09.2025).

- Ogunbiyi-Davies, B. A., Dada, S., Akintoye, I., Ogundajo, G. O., & Ajibade, A. (2025). Tax Revenue and Economic Sustainability in Selected West African Countries. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5191904 (12.08.2025).
- Olatunji, I. A., & Omodero, C. O. (2025). The role of taxation in promoting sustainable development in Nigeria. *Economic Archive*, (1), 3- 35.
- Owolabi, S. A., & Okwu, A. T. (2011). Empirical evaluation of contribution of value added tax to development of Lagos State economy. *Middle Eastern Finance and Economics*, 1(9), 24-34.
- Ozili, P. K. (2024). Economic policy for sustainable development: role of monetary policy, fiscal policy and regulatory policy. *Circular economy and sustainability*, 4(4), 2625-2656.
- Timmermans, B., & Achten, W. M. (2018). From value-added tax to a damage and value-added tax partially based on life cycle assessment: principles and feasibility. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 23(11), 2217-2247.
- Ubal, C., Okezie, S. O., Alpheaus, O. E., & Ihendinihu, J. U. (2024). Contributions of tax revenue and government expenditure to Sustainable Development Goals in Nigeria. *FUDMA Journal of Accounting and Finance Research [FUJAFR]*, 2(3), 138-152.
- United Nations. (Birleşmiş Milletler). (2021). *Our common agenda*. Report of the secretary-general. https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/assets/pdf/Common_Agenda_Report_English.pdf
- United Trade and Development (UNCTAD). (2025). The cost of achieving the Sustainable Development Goals. <https://unctad.org/sdg-costing>
- Voto, T. P., & Ngepah, N. (2025). Persistent income inequality in Sub-Saharan Africa: The role of Institution Index and effective VAT. *Economies*, 13(3), 81.
- Zotkaj, K., & Aliu, F. (2024). The concept of sustainable taxation and its impact on tax policy. *eJournal of Tax Research*, 22(3), 462-491.

Bölüm 11

YEŞİL TİCARET POLİTİKALARI VE KARBON KAÇAĞI RİSKİNİN YÖNETİMİNDE YENİ ARAYIŞLAR

Öznur AKYOL BULUT¹

¹ Dr. Öğretim Üyesi, Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Maliye Bölümü, oznur.akyol@cbu.edu.tr, Orcid 0000-0003-3743-8607.

GİRİŞ

Küresel ısınmanın ve iklim değişikliğinin etkileri, 21. yüzyılın en kritik ekonomik, sosyal ve hukuki sorunlarından biri olarak uluslararası toplumun gündemini belirlemektedir. Bu ortak sorun, yalnızca çevresel bir krizi değil, aynı zamanda uluslararası ticaret ve kamu mali politikalarında köklü bir paradigma değişimini de tetiklemektedir. Zira iklim değişikliğine neden olan Karbondioksit (CO₂), Metan (CH₄) ve diğer sera gazı (GHG) emisyonlarının azaltılması gerekliliği, tüm ekonomik aktörler için yeni yükümlülükler ve maliyetler getirmektedir.

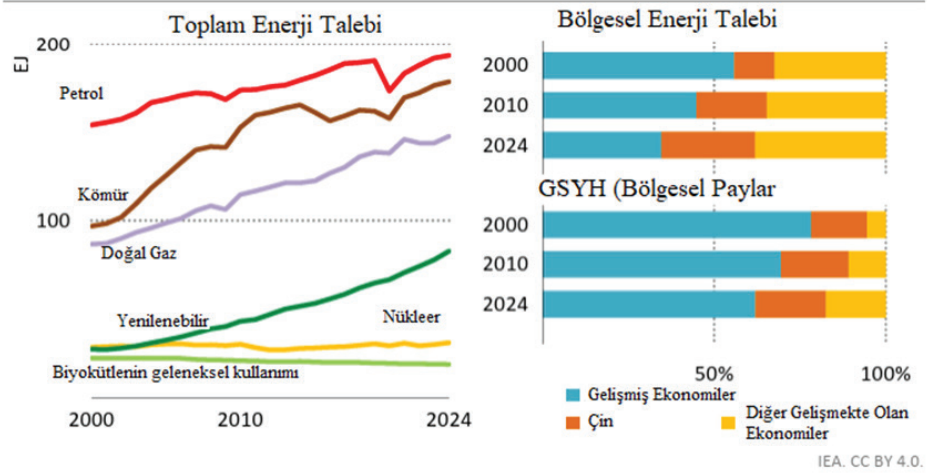
Bu çerçevede, Avrupa Birliği'nin (AB) "karbon kaçağını" (carbon leakage) önleme amacı ile uygulamaya koyduğu Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması (SKDM), küresel ticaret sistemine yeni bir finansal düzenleme getirmektedir. Karbon kaçağı, bir ülkenin veya bölgenin sıkı iklim politikaları nedeniyle karbon yoğun üretimin daha gevşek düzenlemelere sahip üçüncü ülkelere kayması riskini ifade eder ve bu durum, küresel emisyonları azaltma çabalarını boşa çıkarır. SKDM, temelde, AB Emisyon Ticaret Sistemi (ETS) kapsamındaki ürünlerin ithalatında, o ürünlerin üretiminde salınan karbon için bir fiyat belirlenmesini amaçlayan, mali ve hukuki niteliği tartışmalı bir araçtır.

Bu çalışma, küresel ortak bir sorun olan iklim değişikliğinin bilimsel ve politik temellerini ele almış ve karbon kaçağının ortadan kaldırılması için uygulanan karbon vergisi, emisyon ticaret sistemini ve sınırdaki karbon düzenleme mekanizmasını incelemiştir. 2026 yılından itibaren yürürlüğe girecek SKDM'nin Türkiye'nin AB ile yoğun ticari ilişkileri göz önüne alındığında, Türk ihracatçıları, ulusal maliye politikaları ve Yeşil Mutabakat'a uyum süreci üzerindeki potansiyel nicel ve nitel etkilerini analiz etmek önem taşımaktadır. Bu kapsamda, SKDM Sertifikası sistemi, yurt içi karbon fiyatlaması (karbon vergisi veya ETS) ile mahsuplaşma mekanizması ve bu düzenlemenin Türkiye ekonomisinin rekabetçiliğine etkileri detaylı olarak değerlendirilmektedir.

1. İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ: KÜRESEL BİR ORTAK SORUNUN BİLİMSEL VE POLİTİK TEMELLERİ

Küresel ısınma ve iklim değişikliği son yüzyılda uluslararası toplumun en kritik problemlerinden biridir. Çözümü ise uluslararası kurallarla ancak giderilebilecektir. İklim değişikliğine neden olan başlıca sera gazları; Karbondioksit (CO₂), Metan (CH₄), Nitröz oksit (N₂O), Hidroflorokarbon (HFC), Perflorokarbon (PFC) ve Kükürt hekzaflorid (SF₆)'dir (Çiçek ve Çiçek, 2012: 96). World Energy Outlook 2025'e göre enerji talebi 2024 yılında %2 artış göstermiştir. Bu yükselişte fosil yakıtlar toplam enerji talebinin yaklaşık beşte dördünü oluşturmaktadır ve bu oran 2000

yılından bu yana çok az bir düşüş göstermiştir. Talebin coğrafi dağılımında ise ciddi değişiklikler meydana gelmiştir. 2000 yılında gelişmiş ekonomiler küresel enerji talebinin yarısından fazlasını oluşturuyorken, 2024 yılında bu ülkelerin talebi üçte bir oranında düşüş yaşamış, Çin başta olmak üzere gelişmekte olan ve gelişen ekonomilerdeki enerji talebi 2000 yılından bu yana iki katından fazla artış sağlamıştır. 2010 yılından bu yana toplam enerji talebi %20'nin üzerinde artmıştır (WEO, 2025: 88).

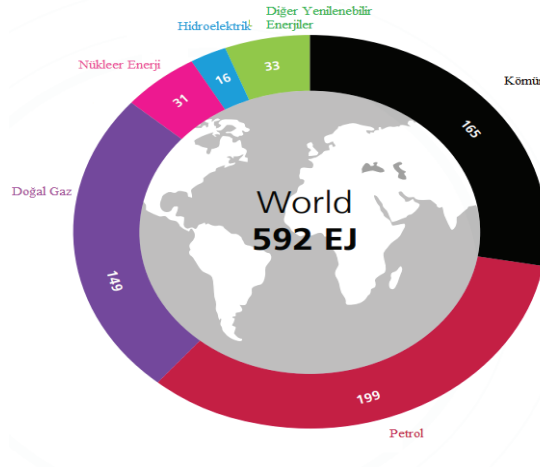


Şekil 1: Yakıtlara ve Bölgelere Göre Enerji Talebi ve GSYH İçindeki Payları 2000-2024 (EJ)

Kaynak: World Energy Outlook 2025, s. 88.

Küresel enerji tüketiminde fosil yakıtların yanmasından kaynaklanan CO₂ emisyonları, toplam emisyonların %87'sini oluşturan enerjiyle ilgili sera gazı emisyonlarının en büyük kaynağıdır (Energy Institute, 2025: 12).

Rüzgar ve güneş enerjisi toplam enerji talebinden neredeyse dokuz kat daha hızlı büyümüş olsa da, fosil yakıtlar da 2024 yılında %1'in biraz üzerinde bir büyümeye kaydetti. Küresel doğal gaz talebi %2,5 artarken, ham petrol tüketimi önceki yıl %0,7 düşüşün ardından OECD ülkelerinde sabit kaldı. OECD dışı ülkelerde ise %1 artış gösterdi. Enerji dönüşümüne katkıda bulunan tüm faktörler devam etmekte, ancak giderek daha düzensiz hale gelmektedir (Energy Institute, 2025: 4).



Şekil 2: Karbon Yoğunluklarına Göre Enerji Sıralaması, 2025 (EJ)

Kaynak: Energy Institute, 2025: 4.

Toplam enerji talebi dünyanın tümünde artış göstermiştir. Ancak bu artış ekonomik gelişme, iklim koşulları ve enerji politikalarının etkisiyle bölgelere göre büyük farklılık göstermektedir. Mutlak olarak Afrika 0,2 EJ ile enerji talebinde en düşük artışı kaydederken onu Kuzey Amerika ve Avrupa sırası ile %0,4 ve %0,7 ile en düşük büyüme oranları ile takip etti. 2025 yılında Asya Pasifik bölgesi, küresel enerji talebindeki toplam artışın %68'ini oluşturdu ve küresel enerji talebinin %47'sinden sorumlu oldu. Toplam yenilenebilir enerji talebi %7 arttı ve bunun %56'sı tek başına Çin'den kaynaklandı. Elektrik talebindeki küresel büyüme, tüm bölgelerin elektrik talebinde önemli bir büyümeye sebep olurken, 2025'te Asya Pasifik ve Orta Doğu sırasıyla %5,4 ve %5,3 ile elektrik üretiminde en büyük büyümeyi kaydeden bölgeler oldu (Energy Institute, 2025: 7).

1.1. Kyoto Protokolü

Yirminci yüzyıla kadar çevre kirliliği ve küresel ısınma problemleri, insanlığı etkileyecek düzeyde ortaya çıkmamıştır. Ancak yirminci yüzyılda enerji tüketiminin ve çevre kirliliğinin çok fazla artmış olması nedeniyle çevre sorunları kamuoyunun gündemine oturmuştur (Erdoğan, 2020: 287). İnsanlığın kendilerinin sebep olduğu bu sorunun çözümü elbette ki insanlık tarafından bulunmalıydı. Bu nedenle bugüne kadar atılmış en önemli adım Kyoto Protokolü olmuştur. 1997 yılının Aralık ayında imzalanan ve 2005 yılının Şubat ayında yürürlüğe giren Kyoto Protokolü, küresel olarak sera gazı emisyonlarını azaltmayı amaçlayan

ilk bağlayıcı anlaşma olarak uluslararası iklim politikasında önemli bir dönüm noktası olmuştur. BM İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UN-FCCC) kapsamında onaylanan bu protokol, gelişmiş ülkeler ve bazı geçiş ekonomilerini 1990 seviyelerine göre belirli emisyon azaltım hedeflerine uymaya mecbur kılmıştır. Bu anlaşma, iklim değişikliğinin aciliyetini kabul etmekle kalmayıp, gelişmiş ülkeler için yasal olarak bağlayıcı taahhütler getirerek, küresel çevre sorunlarının ele alınmasında daha adil bir yaklaşıma doğru bir dönüşümün habercisi olmasıyla çığır açıcı bir nitelik taşımıştır. Türkiye’de ise Kyoto Protokolü ile ilgili düzenlemeler ise 05.02.2009 tarihinde TBMM Genel Kurulunda kabul edildikten sonra yasallaşmıştır (Oğuz ve Yıldız, 2024:23).

Kyoto Protokolü’nün temel amacı, üye ülkelere bağlayıcı yükümlülükler getiren bir sistem aracılığıyla uyumu sağlamak suretiyle iklim değişikliği sorununu ele almaktır. Bu çerçeve, ülkelerin hedeflerini daha etkili bir şekilde gerçekleştirmeleri için üç esnek mekanizmayı (emisyon ticareti, Temiz Kalkınma Mekanizması (CDM) ve Ortak Uygulama (JI)) kullanmalarına olanak tanımıştır. Örneğin, emisyon ticareti, hedeflerinin ötesinde emisyonlarını azaltan ülkelerin, hedeflerine ulaşmakta zorlanan diğer ülkelere emisyon kredisi satmalarını mümkün kılmıştır. Bu sınırlama ve ticaret yaklaşımı yenilikçi olarak kabul edilmiş ve ülkelerin daha temiz teknolojilere ve sürdürülebilir uygulamalara yatırım yapmaları için ekonomik teşvikler uygulamaya sebep olmuştur (Honjo, 2015:2).

Ancak, Kyoto Protokolü’nün etkinliği önemli ölçüde incelemeye tabi tutulmuştur. Eleştirenler, anlaşmanın tasarımıyla doğası gereği etkinliğini sınırladığını savunmuştur. Diğer uluslararası anlaşmalardan farklı olarak, Kyoto Protokolü, özellikle imzacı ülkelerin anlaşmaya uymalarını engelleme konusunda yetersiz olduğu için eleştirilen uygulama mekanizmalarında önemli zorluklarla karşılaşmıştır (McEvoy, 2013:482). Ayrıca, 2001 yılında Amerika Birleşik Devletleri’nin Protokol’den çekilmesi gibi önemli eksiklikler, anlaşmanın genel güvenilirliği ve başarısı için gerekli olan siyasi irade konusunda tartışmalara yol açmıştır.

Ayrıca, protokol, gelişmiş ülkelerin sera gazı emisyonlarına tarihsel katkıları nedeniyle azaltma çabalarında daha büyük bir yük üstlenmeleri gerektiği ilkesini kabul eden “ortak ancak farklılaştırılmış sorumluluklar” ilkesine dayalı olarak yapılandırılmıştır. Bu ilke, eşitliği teşvik ederken, gelişmekte olan ülkelerin aynı katı standartlara tabi olmadığı yönündeki eleştirilere de yol açmış ve küresel çevre yönetiminde adalet ve uzun vadeli sürdürülebilirlik konusunda temel sorular ortaya çıkarmıştır (Mor, Aneja, Madan ve Ghimire, 2023, 692).

Bununla birlikte, Kyoto Protokolü, 2015 yılında kabul edilen Paris Anlaşması da dahil olmak üzere gelecekteki iklim müzakerelerinin temelini oluşturdu. Paris Anlaşması, Kyoto Protokolü ile oluşturulan çerçeveleri temel alırken, ülkelerin daha fazla esneklik ve gönüllü taahhütlerde bulunmasına olanak tanıdı (Singh, Mulay ve Patil, 2023: 776).

1.2. Paris İklim Anlaşması

2015 yılının Aralık ayında Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC). Taraflar Konferansı (COP21) sırasında kabul edilen Paris İklim Anlaşması, uluslararası iklim diplomasisinde bir dönüm noktasıdır. Bu dönüm noktası niteliğindeki anlaşma, iklim değişikliğiyle mücadele ve bunun olumsuz etkilerini ele almak için küresel çabaları birleştirmek amacıyla hazırlanmıştır. Anlaşma, özellikle küresel sıcaklık artışını endüstriyel öncesi seviyelerin “2°C’nin çok altında” tutmayı ve sıcaklık artışını 1,5°C ile sınırlamayı hedeflemektedir. Anlaşma, Kyoto Protokolü’nün yetersizliklerinin ardından yapılan kapsamlı müzakerelerin bir sonucu olarak ortaya çıkmış ve iklim yönetişimine daha kapsayıcı ve esnek bir yaklaşıma doğru bir paradigma değişikliğini yansıtmaktadır (Thankur, 2021: 267), (Kuyper, Scroeder ve Linn’er, 2018: 346).

Paris İklim Anlaşması 22 Nisan 2016 tarihinde New York’ta düzenlenen Yüksek Düzeyli İmza Töreninde imzalanmış ve TBMM tarafından “Paris Anlaşmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun” 7 Ekim 2021 yılında yürürlüğe girmiştir (Oğuz ve Yıldız, 2024:23).

Paris Anlaşması’nın temel özelliklerinden biri, “Ulusal Katkı Taahhütleri”ne verdiği önemdir. Gelişmiş ülkelere bağlayıcı hedefler getiren Kyoto Protokolü’nden farklı olarak, Paris Anlaşması her imzacı ülkenin ulusal koşullarına ve kapasitelerine göre kendi emisyon azaltım hedeflerini belirlemesine olanak tanır. Bu tabandan yukarıya yaklaşım, ülkeler arasındaki ekonomik ve sosyal farklılıkları kabul ederek, gelişmekte olan ülkeler de dâhil olmak üzere daha geniş katılımı kolaylaştırır (Falkner, 2016: 1108). Ayrıca, Anlaşma, zaman içinde bu hedeflerin sürekli iyileştirilmesini teşvik etmek için tasarlanmış bir denge mekanizması içermektedir. Böylelikle, ülkeler kapasite ve teknoloji kazandıkça hedefler de yükseltilmektedir (Keohane, Oppenheimer, 2016: 143). Ayrıca, gelişmekte olan ülkelerin düşük karbonlu ekonomilere geçişi ve iklim etkilerine uyum sağlaması için mali destek gibi unsurlar, Paris çerçevesi kapsamında etkili katılım için kritik öneme sahip olmaya devam etmektedir. Gelişmiş ülkeler, yoksul ülkelerin iklim çabalarına destek olmak için yılda 100 milyar dolarlık bir fon oluşturmaya teşvik edilmekte ve böylece Anlaşma’da yer alan eşitlik ilkesi pekiştirilmektedir.

Sonuç olarak, Paris İklim Anlaşması kapsayıcı ve dinamik yapısıyla uluslararası iklim yönetiminde önemli bir ilerlemeyi ortaya koyarken, başarısı tüm ülkelerin iddialı eylemlerine, “Ulusal Olarak Belirlenen Katkılar”ın uygun şekilde uygulanmasına ve gelişmekte olan ülkelere sağlam destek verilmesine bağlıdır. İklim hedeflerine ulaşma yolu karmaşıktır, ancak Paris çerçevesi altında yapılan toplu taahhüt, iklim değişikliğiyle mücadele çabalarının evrensel ve işbirliğine dayalı olduğu sürdürülebilir bir geleceğe doğru umut verici bir dönüşümü işaret etmektedir.

1.3. COP-26 İklim Zirvesi

31 Ekim-12 Kasım 2021 tarihleri arasında İskoçya’nın Glasgow kentinde düzenlenen 26. Taraflar Konferansı (COP-26), iklim değişikliğiyle mücadelede önemli bir dönüm noktası oldu. Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi (UNFCCC) tarafından düzenlenen COP-26, iklim değişikliği ile mücadeleye yönelik küresel taahhütleri güçlendirmek, Paris Anlaşması’nın uygulanmasını gözden geçirmek ve küresel ısınmayı sınırlamak için gerekli iklim eylemlerini genişletmek amacıyla yaklaşık 200 ülkeyi bir araya getirdi. Araştırmalar, acil ve önemli önlemler alınmazsa küresel sıcaklıkların kritik eşik olan 1,5 °C’nin oldukça üzerine çıkabileceğini ve bunun da dünya çapında ciddi çevresel ve sosyoekonomik etkilere yol açabileceğini gösterdiğinden, riskler yüksekti (Maslin, Lang ve Harvey, 2023: 9).

COP-26’nın en önemli sonuçlarından biri, sıcaklık artışını 1,5 °C ile sınırlama hedefini yeniden teyit eden ve ülkelerin daha iddialı “Ulusal Katkı Taahhütleri” için çabalarını hızlandırmaya teşvik eden Glasgow İklim Paketi, önümüzdeki on yıl boyunca iklim eylemini hızlandırma konusunda küresel bir taahhüt üzerinde uzlaşmayı pekiştirmiş ve kömürün azaltılması, metanın kontrol edilmesi ve ormansızlaşmanın durdurulması konusunda çığır açan bir uzlaşmaya varmıştır. COP26 sonrası dönemde, Paris Anlaşması ve Glasgow İklim Paketi’nin sonuçlarını uygulamak için ülkelerin somut adımlar atmaya, CO2 emisyonlarının azaltılmasını hızlandırmak için yenilikçi yöntemler geliştirmeye ve finans, teknoloji, uyum ve işbirliği gibi önemli konularda çığır açan gelişmeler elde etmek için çabalamaya devam etmeleri gerekmektedir. Uluslararası çatışmaların tırmanmasını önlemenin yanı sıra, enerji güvenliği, karbon azaltımı ve kalkınma arasındaki ilişkiyi toplu ve uygun bir şekilde ele almak ve ülkelerin iklimle ilgili hedefler de dahil olmak üzere Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine ulaşma çabaları kolaylaştırılmalıdır (Wang, Liu ve Gu, 2022, 1209).

2. KÜRESEL İKLİM DEĞİŞİKLİĞİ VE KARBON FİYATLANDIRMA İHTİYACI, KARBON KAÇAĞI KAVRAMI

İklim değişikliğiyle mücadele etmenin giderek artan aciliyeti, doğal ekosistemler, insan sağlığı ve küresel ekonomik istikrar üzerinde açıkça gözlemlenebilir ve giderek daha zararlı hale gelen etkilerinden kaynaklanmaktadır. Özellikle fosil yakıtların yakılması ve büyük ölçekli ormansızlaşma, küresel ısınmayı yoğunlaştırarak deniz seviyesinin yükselmesine, daha sık ve şiddetli aşırı hava olaylarına ve biyolojik çeşitliliğin hızla azalmasına katkıda bulunmaktadır (Öztürk, 2024: 19). Sonuç olarak, ülkeler sera gazı (GHG) emisyonlarının önemli ölçüde azaltılmasını teşvik eden politikalar benimseme zorunluluğu hissetmişlerdir. Bu stratejiler arasında, karbon fiyatlandırması, karbon emisyonlarının çevresel maliyetlerini içselleştirmeyi, kirliliği mali açıdan hesap verebilir hale getirmeyi ve sürdürülebilir uygulamaları teşvik etmeyi amaçlayan, piyasa temelli önemli bir yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır (Bayer ve Aklin, 2020: 8804).

Sınırdaki Karbon Vergisi (CBT) uygulaması, özellikle ülkelerin iklim değişikliğini azaltmaya çalışmaları ve uluslararası ticaret düzenlemelerinin karmaşıklığını yönetmeye çalıştıkları son dönemde, küresel ticaret ve iklim politikalarındaki önemli bir gelişmeyi temsil etmektedir. Öncelikle Avrupa Birliği tarafından getirilen Karbon Sınır Ayarlama Mekanizmaları (CBAM'ler), şirketlerin daha esnek çevre düzenlemelerine sahip ülkelere üretimlerini taşıyarak daha katı düzenlemelere sahip bölgelerdeki iklim girişimlerini baltaladıkları bir fenomen olan “karbon sızıntısı” ile mücadele etmek için tasarlanmıştır (Mehling, Asselt, Das, Droege ve Verkuyl, 2029: 434-435) Bu mekanizma, ithal mallara emisyon ticaret sistemleri (ETS) kapsamında yerli üreticilerin karşılaştığı karbon fiyatına eşdeğer bir fiyat uygular ve böylece yerli ve yabancı firmalar için eşit şartlar yaratır (Xu, 2023: 336).

İklim değişikliği politikalarının ortaya çıkardığı önemli bir sorun, karbon sızıntısı olgusudur. Karbon sızıntısı, sıkı sera gazı düzenlemelerine sahip ülkelerdeki endüstrilerin, işletme maliyetlerini düşürmek için daha az sıkı kontrol önlemleri uygulayan ülkelere taşınması ve bunun sonucunda küresel iklim çabalarının zayıflaması ile ortaya çıkar. Bu hareket, genel emisyonların artmasına neden olabilir, çünkü çevre politikaları daha az sıkı olan ülkelerdeki üretim genellikle birim çıktı başına daha yüksek emisyonlara yol açar.

İklim bilimi konusunda yetkili bir kurum olan Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (IPCC), küresel ısınmanın hem çevreye hem de dünya çapındaki toplumlara verebileceği geri dönüşü olmayan ve felaket niteliğindeki sonuçları önlemek için küresel ısınmayı sınırlamanın acil

bir ihtiyaç olduğunu sürekli olarak vurgulamaktadır. Atmosferde, başta fosil yakıtların yakılması ve ormansızlaşma gibi insan faaliyetlerinden kaynaklanan karbondioksit (CO₂) olmak üzere sera gazlarının birikmesi, iklim modellerinde benzeri görülmemiş değişikliklere, deniz seviyesinin yükselmesine ve ekosistemlerin bozulmasına yol açmıştır. Bu zorluklara yanıt olarak, karbon fiyatlandırması, iklim değişikliğini hafifletmek için küresel çapta yürütülen çabalarda önemli bir politika aracı olarak ortaya çıkmıştır. Karbon vergileri ve emisyon ticaret sistemlerini (ETS) içeren karbon fiyatlandırma mekanizmaları, dışsal maliyetlerin içselleştirilmesi ekonomik ilkesine dayanmaktadır. Karbon emisyonlarına parasal bir değer atayarak, bu mekanizmalar endüstrileri, işletmeleri ve bireyleri emisyonlarını azaltmaya teşvik ederek, düşük karbonlu teknolojilere ve davranışlara geçişi desteklemektedir. Önemli olarak, karbon fiyatlandırması sadece ekonomik teşvikleri çevresel hedeflerle uyumlu hale getirmekle kalmaz, aynı zamanda yeşil girişimlere ve iklim adaptasyon stratejilerine aktarılabilir gelir de yaratır (Yang, 2023:57). Ancak, Paris Anlaşması ile ilgili eksiklik yasal olarak bağlayıcı emisyon azaltım hedeflerinin olmaması nedeniyle, uygulama ve uyum mekanizmaları hakkında soru işaretleri varlığıdır. Bu esneklik, emisyonların daha az katı düzenlemelere sahip ülkelere kayabileceği “karbon sızıntısı”na yol açabilir (Roelfsema, 2020: 2).

2.1. Karbon Vergisi

İklim değişikliği, bugün tüm insanlığın karşı karşıya olduğu en önemli ve karmaşık küresel sorunlardan biridir. Bu sorunun temel nedeni, insan temelli faaliyetlerden kaynaklanan sera gazı emisyonlarının atmosferdeki konsantrasyonunu artırmasıdır. Uluslararası toplum Paris Anlaşması hedefleri kapsamında sıcaklık artışını sanayi öncesi seviyelerin 2°C altında, hatta mümkünse 1,5°C'nin altında tutmayı taahhüt etmiştir. Bu hedeflere ulaşmak için, ekonomileri daha az karbon yoğun hale getirmek ve yenilenebilir enerjiye geçmek gibi önemli politika araçlarına ihtiyaç duyulmaktadır. Politika mekanizmaları arasında en yaygın şekilde üzerinde durulanlardan biri de karbon vergisidir.

Karbon vergisi, genel bir ifadeyle, sera gazı emisyonlarının düşürülmesi amacıyla, fosil yakıtların içerdikleri karbon miktarına göre ekonomik bir maliyetle fiyatlandırılması yoluyla hükümetler tarafından uygulanan bir mali araçtır. Karbon vergisi genellikle fosil yakıtın karbon içeriğine göre alınmaktadır. Bir anlamda iklim değişikliğinin dışsal maliyetlerini kirleticilere yüklemektedir (Çelikkaya, 2023: 4). Emisyon ticareti sistemlerinin aksine, karbon vergileri emisyon azaltımı için sabit emisyon sınırları belirlemek yerine maliyete dayalı bir teşvik sağlar. Farklı yerlerde vergilerin uygulanma biçimleri de farklılık gösterir ve bu vergiler fosil

yakıt tedarik zincirinin farklı noktalarında uygulanır. Kömür, petrol ve doğal gaz vergilendirildiğinde, kirliliğin maliyetleri fiyata dahil edilir. Bu, kirlletici faaliyetleri caydırır ve yenilenebilir enerji ile enerji tasarruflu çözümlerin kullanımını teşvik eder. Bu yönüyle karbon vergileri aslında hem alıcıları hem de satıcıları etkilemektedir. Üreticiler, karbon açısından zengin malların fiyatları arttığında düşük karbonlu teknolojilere yatırım yapmayı tercih eder. Öte yandan, karbon açısından zengin mal ve hizmetlerin daha yüksek fiyatları nedeniyle insanların bunları satın alma olasılığı azalır ve bu da tüketicileri daha fazla çevre dostu olmaya yönelik davranışlarını değiştirmeye teşvik eder (Ahmi vd., 2025).

Setiabudi ve Suhardianto (2025) tarafından yapılan bir çalışma, emisyonları düşürmenin en iyi yolunun karbon vergilerini emisyon ticaret sistemi ile birleştiren hibrit bir yaklaşım kullanmak olduğunu ileri sürmektedirler. Bu hibrit yaklaşım özellikle piyasa başarısızlıklarını ve kapsam boşluklarını giderme söz konusu olduğunda daha da etkili hale gelmektedir. Ayrıca, karbon fiyatlandırma mekanizmaları söz konusu olduğunda farklı bölgeler farklı olgunluk seviyelerine sahip olduğundan (örneğin, AB gibi yerleşik piyasalar oldukça gelişmiş mekanizmalara sahipken, gelişmekte olan ekonomiler kendi kapasitelerini ve piyasa altyapılarını geliştirmeye odaklanmaktadır), politika yapıcılar, bölgesel pazar olgunluğu ve kurumsal kapasiteye göre uyarlanmış bağlama özgü uygulamalara öncelik vermektedir.

2.2. Emisyon Ticaret Sistemi (ETS)

Sanayi Devrimi'nden bu yana hız kazanan nüfus artışı ve doğal kaynakların yoğun tüketimi, küresel ısınma ve iklim değişikliği gibi, toplumsal refahı olumsuz etkileyen önemli bir negatif dışsallık yaratmıştır ve insan odaklı bu sorunun çözümünde yine insan odaklı yaklaşımı gerekli kılmaktadır. (Karakaya, Akkoyun & Hıçyılmaz, 2023; Ubay & Bilgici, 2021). İklim değişikliğiyle mücadelede temel amaç, bu negatif dışsallığı içselleştirmek ve sera gazı emisyonlarının azaltımını maliyet etkin bir şekilde sağlamaktır.

Bu amaç doğrultusunda geliştirilen karbon fiyatlandırması mekanizmaları, emisyonlara bir maliyet yükleyerek kirleticileri daha temiz teknoloji ve üretim yöntemlerine yönlendirmeyi hedeflemektedir. Karbon fiyatlandırması, iki ana araç üzerinden uygulanmaktadır; Karbon Vergisi ve Emisyon Ticaret Sistemi (ETS). Önceki kısımda bahsedildiği gibi Karbon vergisinde, emisyon miktarı başına sabit bir fiyat (vergi oranı) belirlerken; ETS ise piyasa temelli bir yaklaşımla emisyon miktarına bir **üst sınır (Cap)** koyarak fiyatın dinamik olarak belirlenmesini sağlar.

2.2.1. Emisyon Ticaret Sisteminin Teorik Temelleri ve Kirleten Öder İlkesi

Emisyon Ticaret Sistemi'nin teorik zemini, bir yandan emisyonlara üst sınır getirerek piyasa içinde değiştirilebilir haklar yaratan cap-and-trade mekanizmasına, diğer yandan çevresel dışsallıkların maliyetini kirleticiye yüklemeyi esas alan Kirleten Öder İlkesine dayanmaktadır. Bu nedenle ETS'nin işleyişinin bütüncül olarak anlaşılabilmesi için, önce emisyon azaltımını piyasa mekanizması üzerinden düzenleyen üst sınır ve ticaret prensibinin, ardından bu mekanizmanın normatif temelini oluşturan negatif dışsallığın içselleştirilmesi yaklaşımının incelenmesi gerekmektedir.

2.2.1.1. Üst Sınır ve Ticaret (Cap-and-Trade) Prensibi

Emisyon ticaret sistemi, emisyon ticaret planı olarak da bilinir ve ETS olarak kısaltılır. ETS, "üst sınır ve ticaret" ilkesine dayanmaktadır ve sistemin kapsama giren tesisler ve operatörler tarafından yayılabilecek toplam sera gazı miktarına ilişkin belirlenen sınırı ifade etmektedir. Bu sınır, AB'nin iklim hedefi doğrultusunda her yıl azaltılmaktadır. Genel olarak AB emisyonlarının zamanla azalmasını sağlamayı hedeflemektedir. 2023 yılına kadar AB ETS, Avrupa'daki enerji ve sanayi tesislerinden kaynaklanan emisyonların 2005 seviyelerine kıyasla yaklaşık %47 oranında azaltılmasına yardımcı olmuştur. AB ETS sınırı, emisyon izinleri cinsinden ifade edilmektedir ve bir izin, bir ton CO₂ eşdeğeri (yani karbondioksit eşdeğeri) emisyon hakkı vermektedir. İzinler, açık artırmalarda satılmakta ve ticareti yapılabilmektedir. Tavan azaldıkça, AB karbon piyasasına verilen izin miktarı da azalmaktadır (Avrupa Komisyonu, 2025).

ETS, sistem kapsamındaki tesisler tarafından salınabilecek sera gazı emisyonu miktarına ilişkin bir üst sınır temelinde çalışan bir karbon ticareti piyasasıdır. Üst sınır dahilinde şirketler emisyon izinleri alır veya bunları satın alır. Bir şirket izinlerinden daha az sera gazı emisyonu üretirse, bunları daha fazlasına ihtiyaç duyan bir şirkete satabilir. Arz ve talep piyasa güçleri ve ortaya çıkan fiyatlar, sera gazı emisyonlarını azaltmak için en düşük maliyetli çözümlerin uygulanmasını sağlamaya yardımcı olur. Çaba Paylaşımı Yönetmeliği, AB ETS'ye dahil olmayan çoğu kaynak sektöründen kaynaklanan emisyonları kapsamaktadır ve bu kaynak sektörleri için AB Üye Devletleri için bağlayıcı yıllık sera gazı emisyon hedefleri belirlemektedir (EuroStat, 2025).

AB ETS, dünyadaki karbondioksit emisyonları için 2005 yılında kurulan dünyanın ilk karbon piyasasıdır ve yalnızca AB Üye Devletleri için değil, aynı zamanda Avrupa Ekonomik Alanı'nın diğer üç üyesi

olan Norveç, İzlanda ve Lihtenştayn için de 2020'den bu yana geçerlidir. AB'deki toplam sera gazı emisyonlarının yaklaşık %40'ını oluşturan elektrik ve ısı üretimi, endüstriyel imalat ve havacılık sektörlerinden kaynaklanan emisyonları kapsamaktadır. 2023 yılına kadar AB ETS, Avrupa'daki enerji ve sanayi tesislerinden kaynaklanan emisyonların 2005 seviyelerine kıyasla yaklaşık %47 oranında azaltılmasına yardımcı olmuştur (Avrupa Komisyonu, 2025).

Emisyon Ticaret Sistemi, temelde “Üst Sınır ve Ticaret” (Cap-and-Trade) prensibine dayanır. Bu sistem, yetkili bir idare (hükûmet veya uluslararası kuruluş) tarafından belirlenen bir sektör veya coğrafi alan içerisindeki tüm kirleticilerin belirli bir dönemde salabileceği toplam sera gazı emisyon miktarına yasal bir sınır (cap) koymaktadır. Bu sınır, sistemin çevresel bütünlüğünü ve emisyon azaltım hedefine ulaşılmasını hedeflemektedir. Üst sınır belirlendikten sonra, bu toplam izin miktarı, emisyon tahsisatları (allowances) adı verilen alınıp satılabilen birimlere bölünmektedir. Her bir tahsisat, genellikle bir ton karbondioksit eşdeğeri sera gazı salma hakkını temsil etmektedir. Tesisler, emisyon miktarlarını karşılamak için yeterli sayıda tahsisata sahip olmak zorundadır.

Sistemin temel çalışma mantığı, Coase Teorisi'nin de işaret ettiği gibi, mülkiyet haklarının (bu durumda emisyon hakkı) tanımlanmasıyla ortaya çıkan esneklikten kaynaklanır. “Coase dışsallığının taraflarının bir araya gelerek, karşılıklı görüşme ve pazarlıklar sonucu dışsallıkları içselleştirip etkin kaynak dağılımını devletin düzenleyici önlemlerine gerek olmadan gerçekleştireceklerini savunmaktadır” (Bakkal, 2025:9). Teoriyle ilişkilendirildiğinde:

1. Azaltım Maliyeti Düşük Tesisler: Emisyonlarını üst sınırdan daha ucuza azaltabilen tesisler, fazla tahsisatlarını piyasada satarak kâr elde eder.
2. Azaltım Maliyeti Yüksek Tesisler: Emisyonlarını azaltmanın maliyeti, piyasa fiyatından daha yüksek olan tesisler, piyasadan tahsisat satın alarak uyum yükümlülüklerini daha düşük bir maliyetle yerine getirir.

Bu ticari dinamik sayesinde, sera gazı azaltımı, ekonominin bütünü için en düşük marjinal maliyetle gerçekleşmiş olur.

ETS iki bileşenden oluşmaktadır. Bunlar; Emisyon Üst Sınırı ve Ticareti ve Taban ve Kredi Sistemidir. Emisyon Üst Sınırı ve Ticareti, genel bir emisyon limiti belirleyen ve katılımcı işletmelerin bu limit dahilinde sera gazı emisyon hakları almasına olanak tanıyan bir çerçevedir. Bu mekanizma genellikle ETS olarak bilinmektedir; ancak aslında ETS'nin bir

alt türüdür. Dönemin başında, işletmeler, dönem sonunda emisyonlarıyla ilişkili olarak yetkili makam tarafından kendilerine tahsis edilen kotanın bir kısmını ilgili makama ödemek zorundadır. Emisyonlarını etkili bir şekilde azaltan şirketler, benzer azaltımları başaramayanlara fazla kredilerini satarak kar elde edebilirler. Kotaların fiyatları, öncelikle emisyon sınırı ve emisyon azaltma stratejileriyle ilgili giderlerden etkilenmektedir. Emisyon izinleri işletmelere ücretsiz olarak tahsis edilebilir veya açık artırma yoluyla satılabilmektedir. Emisyon Tavanı ve Ticaret Sisteminde ise, belirlenen eşiği aşan emisyon yoğunluğuna sahip işletmeler, yani emisyon yoğunluklarını düşüremeyen işletmeler, tahsilat satın almak zorundadır. Emisyon Üst Sınırı mekanizmasında bütün tahsisatlar başlangıçta dağıtılmakta ve tahsilatların tamamı ticarete konu olabilmektedir. Buna karşın, Taban ve Kredi Sisteminde ise belirli bir referans veya hedefe göre yapılan emisyon azaltımları sonucu tahsisatlar elde edilebilmekte ve bunlar ticarete konu olabilmektedir (Ubay ve Bilgici, 2021:55-56).

2.2.1.2. Negatif Dışsallığın İçselleştirilmesi ve Kirleten Öder İlkesi

ETS, Kirleten Öder İlkesi'nin piyasa temelli bir uygulaması olarak da kabul edilebilir. Kirleten Öder İlkesi, çevre kirliliğinin maliyetinin kamuya değil, kirliliğe neden olan ekonomik birime yansıtılmasını öngörür. Yılmaz Uğur (2022:863)'a göre Kirleten Öder İlkesi, çevre sorunlarında ortaya çıkan dışsal maliyetlerin içselleştirilebileceği bir ekonomik ilke olarak, çevre kirliliğini azaltmayı ve çevre kaynaklarının serbest kullanımını ve aşırı sömürülmesini önlemeyi amaçlamaktadır. İlke, tek bir maliyetin topluma aktarılmasını sağlamak için hükümet müdahalesini gerektiren bir yaklaşım önermektedir, böylece tüm maliyetler kirleten tarafından ödenmektedir. Hükümet bunu yapmak için vergilendirme ve düzenleyici standartlar gibi yöntemler kullanmaktadır.

2.2.2. Emisyon Ticaret Sistemi'nin Finansal Zorlukları ve Sistemsel Açıkları

ETS'nin çevresel etkinliği genellikle üst sınırın katılığına bağlı olsa da Ubay ve Bilgici (2021:64-65), ETS'nin bir finansal araç olarak gelir yaratma potansiyelinin inkâr edilemez olduğunu, ancak sistemsel açıklar nedeniyle sera gazı emisyonlarını azaltmada karbon vergileri kadar etkin olmayabileceğini savunmaktadır.

- Tüketiciye Maliyet Yansıtma: İşletmeler, ücretsiz tahsisat alsalar dahi, tahsisatın piyasa fiyatını fırsat maliyeti olarak görmekte ve bu potansiyel maliyeti fiyatlarına yansıtarak haksız kazanç elde edebilmektedir. Bu durum, piyasa sinyalinin zayıflamasına ve

karbon fiyatının emisyon azaltımı üzerindeki baskısının azalmasına neden olabilmektedir.

- KDV Kaçakçılığı: Ubay ve Bilgici'nin (2021) dikkat çektiği önemli bir sorun da, tahsisatların alım satımı sırasında ortaya çıkan KDV kaçakçılığı (VAT fraud) dâhil olmak üzere finansal suiistimallerdir. Özellikle AB'de bu durum, önemli vergi gelir kayıplarına yol açmıştır. Sistemin verimliliği, bu tür piyasa bozucu faaliyetlere ilişkin yaptırımların ve piyasa denetiminin sıklığına bağlıdır.

2.2.3. Türkiye'nin Karbon Yoğun Sektörleri ve Emisyon Ticaret Sistemi'ne Geçişi

Türkiye, AB ile olan yüksek ticaret hacmi ve 2053 yılı Net Sıfır Emisyon taahhüdü nedeniyle SKDM'den en çok etkilenen ülkeler arasındadır. SKDM, 2026'dan itibaren mali yükümlülükleri başlatacak olup, çimento, demir-çelik, alüminyum, gübre, elektrik gibi karbon yoğun sektörleri ilk aşamada kapsamaktadır.

Bahçekapılı (2025:346), SKDM'nin birinci fazında Türkiye'nin karbon yoğun ihracat sektörleri (çimento, demir-çelik, alüminyum ve gübre) üzerinde yaratacağı ek vergi maliyetlerini simüle eden önemli bir çalışma yapmıştır. Çalışmanın sonuçları, bu sektörlerin, bedelsiz tahsisatların yıllık azaltımının başlayacağı 2026 yılından itibaren önemli vergi maliyetleriyle karşılaşacağını ortaya koymaktadır. Araştırma bulgularına göre bedelsiz ödeneklerin yıllık azaltımının başlayacağı 2026 yılından 2034'e kadar 10-21 milyar Euro arasında karbon vergisi yüküne işaret etmektedir. Bu durum, Türkiye'nin AB pazarındaki ihracat rekabetçiliğini sürdürmesi için acil politika gereksinimini ve yatırım gerekliliğini göstermektedir.

Türkiye'de SKDM üzerindeki çalışmalarda karbon vergisinden daha çok ETS sistemine yoğunlaşıldığı görülmektedir. Her ne kadar ETS emisyonu sınırlamada karbon vergisine göre daha etkili olabilse de ETS sisteminin kurulması ve işletilmesinin zorluğu, hazinenin karbon vergisinden gelir elde edebilme potansiyeli, ETS altyapısının yatırım gerektirmesi ve Türkiye'nin mevcut vergi altyapısıyla karbon vergisi için ETS'ye daha uygun olduğu söylenebilir (Özdemir ve Köse, 2024:535-536). **Aşağıdaki tabloda karbon fiyatlandırması seçeneklerinin özet karşılaştırması yer almaktadır (Çelikkaya, 2024: 20).**

Tablo 1: Karbon Fiyatlandırma Seçeneklerinin Karşılaştırılması

Tasarım	Karbon Vergisi	Emisyon Ticaret Sistemi
Yönetim	Yönetimi basittir, yalnızca çevresel nedenlerle alınan vergilerde artışa neden olur.	Yönetimi kolay değildir, hem emisyonun hem de ticaretin takip edilebilmesi için ek kapasiteye ihtiyaç duyulur.
Fiyat	Fiyatlar bellidir, temiz teknoloji kullanımı destekler.	Fiyatlar farklılık gösterebilir, bu nedenle fiyat ayarlamaları gerektirebilir.
Emisyon	Emisyon hedefleri kesin değildir, bu nedenle vergi oranlarında zaman zaman ayarlama yapılması gerekir.	Emisyon hedefleri nettir. Emisyon miktarına otomatik olarak sınır koyar.
Gelir	Gelir genel amaçlar için kullanılır.	Gelir, genellikle tahsis edilir, özellikle ücretsiz tahsisler, arzu edilmeyen dağılım etkilerine yol açar.
Kabul	Vergisel çözümün uygulanması daha meşakkatli olmakla birlikte, uygulanabilmesi için gelirin nasıl kullanıldığının şeffaf bir şekilde açıklanması önemlidir.	Kanul görmesi daha kolay olmakla birlikte, gelirin kirlenlere geri verildiği bir durum bu sistemin uygulanmasını zorlaştırır.
Rekabet	Sınırdaki karbon ayarlaması, emisyon azaltımını teşvik etmede etkili bir politika aracıdır; ancak eşik muafiyetleri veya kısmi istisnalar, uygulanacak vergi oranını düşürerek mekanizmanın çevresel etkinliğini zayıflatır.	Daha ilımlı emisyon azaltım hedefleri söz konusu olduğunda ücretsiz tahsisler daha etkili bir araç olarak görülmektedir. Buna karşılık, sınırda karbon ayarlamaları—özellikle ihracat iadeleri veya indirimleri—daha fazla hukuki belirsizlik ve yasal zorluk barındırmaktadır.
Uyum	Bu mekanizma, diğer emisyon azaltım araçlarıyla uyumludur; işletme vergileriyle birlikte uygulanabilir ve bazı durumlarda ödül-ceza esasına dayalı düzenlemelerle desteklenebilir. Ayrıca, ilave politika araçlarıyla bütünleştirildiğinde emisyon azaltımının daha da artırılması mümkündür.	Diğer emisyon azaltım araçlarıyla sınırlı düzeyde uyumludur; ancak emisyon tavanlarının ayarlanması yoluyla fiyatlar, sistemin bütünlüğü etkilenmeden düşürülebilir.
Yatırım Kararlarına Etkisi	Karbon vergileri fiyatlandırmada daha fazla öngörülebilirlik sunar ve bu da düşük karbon teknolojilerine istikrarlı yatırımları teşvik edebilir. Ana engel siyasi uygulanabilirliğinin güç olmasıdır.	Emisyon Ticaret Sistemi ise piyasa mekanizmaları yoluyla maliyet etkin emisyon azaltımları sağlayabilirken, ETS'nin doğası gereği dinamik yapısı, uzun vadeli stratejik planlama için zorlu bir ortam yaratabilir, çünkü üreticiler gelecekteki karbon maliyetlerini doğru bir şekilde tahmin edemeyebilir ve bu da inovasyon ve sürdürülebilirlik önlemlerine yapılan yatırımların tutarlılığını azaltabilir.

Kaynak: (Çelikkaya, 2024: 20), (Belser, McGrath ve Bernauer, 2019: 1), (Ma, 2023: 1-2).

2.3. Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Nedir? (Border Carbon Adjustment)

Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması (SKDM) ya da İngilizce adıyla Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM karbon kaçacağı riskini hafifletmek ve AB içindeki üreticiler ile üçüncü ülkelere ithal edilen karbon yoğun ürünler arasındaki fiyat farkını dengelemek üzere tasarlanmış bir politik ve mali araç olarak ortaya çıkmıştır. Sınırdaki karbon düzenleme mekanizması, işletmelerin daha yüksek maliyetlerden kaçınmak için faaliyetlerini daha az katı iklim düzenlemelerine sahip ülkelere taşıma olasılığı olan karbon sızıntısı sorunlarını ele almayı ve küreselleşmiş bir ekonomide yerli endüstrilerin rekabet gücünü korumayı amaçlamaktadır (Balistreri, Kaffine ve Yonezawa, 2014: 2).

Pratikte, sınırdaki karbon vergisi karbon yoğun sektörler (çimento, demir ve çelik, alüminyum, gübre, elektrik ve hidrojen) uygulanacak ve bir şirketin AB'nin iç karbon piyasasında bir ton karbon salımı için ödediği fiyatla bağlantılı olacaktır. Avrupa Birliği Konseyi'ne göre Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması, Avrupa iklim politikası için bir zaferdir. Bu mekanizma, endüstrilerin karbonsuzlaştırılmasını hızlandırırken, daha az iddialı iklim hedefleri olan ülkelerin şirketlerinden AB endüstrilerini koruyacak bir araç sağlayacaktır (Bayer ve Schaffer, 2024). Ancak, bu sistemde ülkeler arasında emisyon fiyatlandırmasında farklılıkların olması rekabet açısından dezavantajlara yol açabilir ve bu da adalet ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurallarına uyumu sağlamak için ticarete karbon vergilendirmesi konusunda tek tip bir yaklaşım gerekliliğini ortaya koymak zorunda kalabilir. (Moore, 2010: 4).

Ekonomik açıdan, sınırdaki karbon düzenlemesinin optimal tasarımı sadece ulusal çevre politikalarını değil, aynı zamanda uluslararası düzenleyici ortamı da dikkate almak zorundadır. Yapılan akademik çalışmalar, ülkelerin farklı ulusal karbon fiyatları ile işbirliği yapmayan çevre politikaları izlediği senaryolarda, daha az düzenlemeye tabi bölgelerden kaynaklanan emisyonların artmasını önlemek ve uluslararası ticaret tahhütlerini yerine getirmek için sınır ayarlamalarının gerekli olduğunu vurgulanmaktadır (Balistreri, Kaffine ve Yonezawa, 2014:4).

Genel olarak, karbon sınır düzenlemelerinin getirilmesi ticaret uygulamalarını iklim hedefleriyle uyumlu hale getirmek için umut verici bir yol olsa da, uluslararası ticaret dinamikleri ve ulusal sosyoekonomik bağlamların dikkatle değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Politika yapıcılar arasında şu anda yürütülen tartışmalar, sadece karbon sızıntısını ele almakla kalmayıp, aynı zamanda küresel ölçekte sürdürülebilir ekonomik kalkınmayı teşvik eden entegre bir yaklaşımın gerekliliğini vur-

gulamaktadır. Bu durum ticaret ve iklim politikalarının içiçe geçmesine sebep olacaktır. Bu nedenle önümüzdeki yıllar, anlamlı iklim sonuçları elde etmek için uluslararası işbirliği ve düzenlemelerin uyumlaştırılması- nın kritik öneme sahip olacağı yeni bir dönemin habercisi niteliğindedir (Simpa, Solomon, Adenekan ve Obasi, 2024: 139).

2.3.1. Sınırdaki Karbon Düzenlemesi Mekanizmasının Gerekeçesi

Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması'nın (SKDM) arkasındaki temel gerekçeler, birbirine bağlı birkaç faktöre dayanmaktadır. İlk olarak, ülkelerin sıkı iç karbon fiyatlandırma politikaları uygulaması, bu maliyetlere tabi olan yerli sanayilerin, benzer yükümlülüklerle sahip olmayan yabancı üreticiler karşısında rekabet açısından dezavantajlı bir konuma düşmesine yol açmaktadır (Branger ve Quirion, 2014: 30). Bu durum, özellikle emisyon yoğun sektörlerde üretimin daha zayıf çevresel düzenlemelere sahip ülkelere kaymasına ve karbon sızıntısının artmasına neden olabileceğinden, başlangıçta oluşturulan iklim ve çevre hedeflerini ciddi biçimde zayıflatma potansiyeli taşımaktadır (Bye ve Fæhn, 2011: 4). İkinci olarak, etkili bir sınır düzenleme mekanizmasının yokluğunda ülkeler, sera gazı emisyonlarını azaltmaya yönelik yükümlülükleri tek başlarına üstlenmek zorunda kalacak ve uluslararası ölçekte eşgüdüm sağlanmadığı sürece, bu yükün ekonomik maliyetini kendi sanayileri üzerinde taşımak durumunda kalacaklardır. Dolayısıyla, SKDM hem karbon sızıntısını önlemeyi, hem de iklim politikalarının ekonomik açıdan sürdürülebilirliğini sağlamayı amaçlayan tamamlayıcı bir politika aracı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu mekanizma yerli üreticilerin tabi olduğu karbon maliyetlerine eşdeğer gümrük vergileri veya ayarlamalar uygulayarak ithal mallar için eşit şartlar sağlamayı amaçlamaktadır (Du vd., 2011: 537). Böylece AB sınırları içindeki şirketlerin üretimlerini daha az katı emisyon politikaları uygulayan ülkelere taşıma eğilimi engellenmek istenmekte, aynı zamanda da AB'ne dahil olmayan yabancı üreticilerin faaliyetlerinde daha temiz teknolojiler kullanmaları teşvik edilmeye çalışılmaktadır.

2.3.2. Kapsam

Sınırdaki karbon düzenlemesi, karbon tarifeleri, karbon tahsisleri veya ihracat sübvansiyonları dahil olmak üzere çeşitli şekillerde uygulanmaktadır.

- **Karbon Tarifeleri:** Bu uygulamaya göre, ithal edilen malların karbon içeriğine, üretimiyle ilişkili karbon emisyonlarının maliyetini yansıtan bir ek tarife uygulanır. İthalatçılar, yurt içi karbon fiyatına eşdeğer bir bedel ödemekle yükümlüdür. Bu tarifeler ya-

pılan tüm ithalatlara eşit olarak uygulanabilir veya karbon sızın-
tısına maruz kalan belirli sektörlerle uygulanabilir.

- **Karbon Tahsisatları:** Bu mekanizma kapsamında, ithalatçılar ürünlerinde bulunan karbon emisyonları ile orantılı olarak emisyon hakları satın almak ve teslim etmekle yükümlüdür. Bu tasarım, yabancı üreticileri karbon emisyonlarını azaltmaya ve ithalatçı ülkenin iklim hedeflerine uyum sağlamaya teşvik ederken, Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) kurallarına da uyumu sağlar.
- **İhracat Sübvansiyonları:** Rekabet gücündeki kayıpları azaltmak için, ihracat sübvansiyonları, sıkı iklim düzenlemeleri nedeniyle yerli üreticilerin maruz kaldığı maliyetleri telafi etmek amacıyla kullanılabilir. Bu mekanizma sayesinde, ihracatçıların uyum maliyetleri telafi edilerek uluslararası pazarlardaki rekabet güçleri arttırılabilir (Zhang, 2012:22).

Sınırdaki karbon düzenleme mekanizmasının Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) hukukuyla uyumu, özellikle GATT'ın I., II. ve XX. maddeleri çerçevesinde değerlendirilmekte olup, bu düzenlemelerin sınırda vergi ayarlamalarına belirli şartlarla izin verdiği kabul edilmektedir. Bununla birlikte, uluslararası yargı pratiğinde sınır karbon düzenlemelerine ilişkin herhangi bir bağlayıcı emsal bulunmadığından, bu önlemlerin hukuki statüsü hâlen yoruma açık ve gelişmekte olan bir alan olarak varlığını sürdürmektedir.

İleride, sera gazı emisyonlarını azaltma gibi daha geniş hedefleri göz önünde bulundurarak, ülkeler arasında SKDM'sı için kılavuzlar oluşturmak üzere işbirliği yapılması, yerli iklim politikaları ile uluslararası ticaret yükümlülükleri arasındaki gerilimleri aşmayı kolaylaştıracaktır. Sonuç olarak, iyi tasarlanmış SKDM'ları uluslararası pazarda eşit şartları korurken küresel iklim eylemini güçlendiren bir araç olarak hizmet edebilir. Sınır karbon ayarlamalarının yapısında sürekli diyalog ve yenilikçiliğe bağlı kalarak, küresel topluluk, çevre korumanın gereklilikleri ile ekonomik karşılıklı bağımlılığın gerçekleri arasında denge kuran sürdürülebilir, düşük karbonlu bir gelecek için çaba gösterebilir.

2.3.3. Uygulaması

SKDM, Ekim 2023'ten itibaren yalnızca raporlama yükümlülüğü olan iki yıllık bir geçiş dönemi ile uygulanacaktır. SKDM'nin tam olarak uygulanması (ve ücretsiz tahsisatların kademeli olarak kaldırılması) 2026-2034 döneminde gerçekleşecektir (Özdemir ve Köse, 2024: 529). SKDM ilk aşamada, karbon yoğun ve riski yüksek olan çimento, demir-çelik, alüminyum, gübre, elektrik ve hidrojen gibi belirli malların ithalatına

uygulanacaktır. Tamamen uygulamaya başladığında kapsam dâhilindeki sektörlerdeki emisyonların %50'den fazlasının yakalanması hedeflenmektedir.

AB'nin iklim dostu eylemler alanında hedeflediği stratejik özerklikle ilgili yukarıdaki varsayımları dikkate alarak, 1990'lı yıllardan bu yana Avrupa Birliği'nin iklim değişikliğiyle mücadeleyle yönelik küresel çabalarda liderlik rolü üstlenmeye çalıştığını belirtmek gerekir. Birleşmiş Milletler'in himayesinde düzenlenen uluslararası konferanslara (örneğin, Birleşmiş Milletler İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi Taraflar Konferansı veya COP) katılan ve devletlerin sera gazı emisyonlarını azaltma taahhütlerini içeren uluslararası anlaşmaların (Paris Anlaşması dahil) imzacısı olan AB, bunların uygulanmasında ön saflarda yer almaya çalışmakla kalmayıp, aynı zamanda uluslararası iklim politikasının yönünü de belirlemeye çalışmaktadır (Tkachuk, 2024:70).

Bu nedenle SKDM'nın uygulanmasına yönelik zaman çizelgesi de Avrupa Yeşil Anlaşması çerçevesinde ifade edildiği üzere, AB'nin 2050 yılına kadar iklim nötrlüğü hedefiyle uyumludur. AB, 2026 yılında tam olarak faaliyete geçmesi için kesin bir başlangıç tarihi belirleyerek, uluslararası işbirliğinin ve iklim taahhütlerine bağlı kalmanın önemini ve etkilenen sektörleri destekleyen geçiş politikalarına duyulan ihtiyacı vurgulamaktadır (Tkachuk, 2024:73).

2026 yılından itibaren SKDM kapsamına giren malların AB ithalatçıları, SKDM sertifikalarını da satın alabilecekleri ulusal makamlara kayıt yaptıracaklardır. Sertifikaların fiyatı, salınan CO₂'nin Euro/tonu cinsinden ifade edilen AB ETS tahsisatlarının haftalık ortalama açık artırma fiyatına bağlı olarak hesaplanacaktır. Bahse konu SKDM sertifikalarının fiyatı AB ETS dahilinde oluşan bir önceki haftanın ortalama fiyatı üzerinde haftalık olarak yayımlanacaktır. AB ithalatçıları, ithalata konu mallarında yer alan emisyonları beyan edecek ve buna karşılık gelecek sayıdaki sertifikayı her yıl teslim edeceklerdir. Ancak ithalatçılar, ithal edilen malların üretimi sırasında bir karbon bedelinin zaten ödendiğinin kanıtlanması durumunda karşılık gelen tutar düşülebilecektir. Bu kapsamda söz konusu mali yükümlülük, yetkilendirilmiş SKDM beyan sahibine ait olmasına rağmen karbon fiyatlandırması nedeniyle oluşacak karbon maliyetlerinin yüksek oranda üçüncü ülke ihracatçıları veya üreticilerine de yansıtılacağı değerlendirilmektedir (Saraçoğlu ve Kutlu, 2025:13).

2.3.4. Ekonomi Üzerine Etkileri

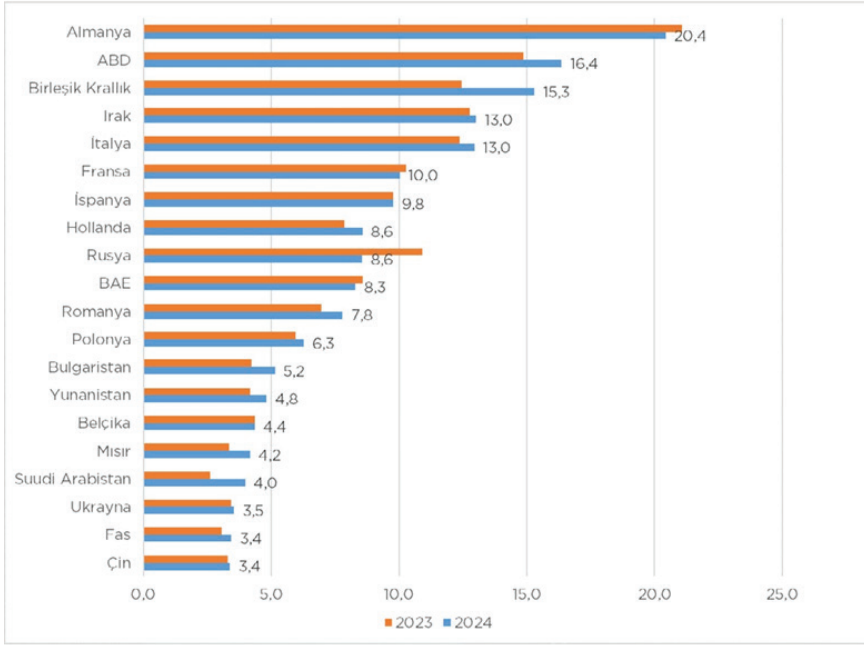
Piyasa temelli bir önlem olarak, bu politikanın temel cazibesi, küresel ölçekte maliyet etkin bir şekilde emisyonların azaltılmasını sağlamaktır. Karbon fiyatlandırmasının kullanımı, ülkeler arasında giderek yaygınlaşmaktadır, ancak hala verimli bir küresel politika ölçütü olmaktan uzaktır (Mehling ve Ritz, 2023:124). SKDM ithal edilen malların yerli ürünlerle aynı karbon maliyetlerini yansıtmasını sağlamak amacıyla alınan önleyici bir tedbir örneği olduğundan, daha az katı düzenlemelere sahip ihracatçı ülkeleri potansiyel olarak dezavantajlı duruma düşürebilir.

Tablo 2: Avrupa Birliği Ülkelerine İhracat Yapan Ülkeler Sıralaması (2015-2019 Ortalaması)

Sıralama	Ülke	SKDM Kapsamındaki Malların İhracatındaki (%) Payı
1	Rusya	16.7
2	Çin	10.1
3	Birleşik Krallık	8.5
4	Norveç	7.3
5	Türkiye	6.8
6	İsviçre	5.5
7	Ukrayna	5.2
8	Hindistan	4.2
9	Güney Kore	4.1
10	ABD	3.0

Kaynak: (Issayeva vd., 2023: 56).

Tablo 2 SKDM'a göre AB'ne en çok ihracat yapan ülkeler sıralamasını göstermektedir. Ancak bu durum söz konusu mekanizmanın tüm bu ekonomiler üzerinde aynı ölçüde olumsuz etki yaratacağı anlamına gelmemektedir. Nitekim Çin, tabloda AB'ye en fazla ihracat yapan ikinci ülke olarak görünmekle birlikte, AB pazarının Çin'in toplam ihracatı içindeki payı oldukça düşüktür. Dolayısıyla Çin'in AB'ye ihracata bağımlılığı sınırlı olup, bu bağımlılığın düşük düzeyi SKDM'dan etkilenme derecesini azaltmaktadır. Bu veriler, SKDM'nın ülke ekonomileri üzerindeki etkilerini değerlendirebilmek için ilgili ülkenin AB pazarına yönelik ihracat bağımlılığının dikkate alınması gerektiğini göstermektedir. Bu çerçevede bazı ekonomistler, toplam ihracatları içinde AB pazarının payı yüksek olan ülkelerin SKDM uygulamasından görece daha fazla etkileneceğini ileri sürmektedir.



Şekil 3: Türkiye'nin Ülkelere Göre İhracat Dağılımı (Milyar Dolar)

Kaynak: (İhracat Raporu, 2025: 27).

Şekil 3'tede görüldüğü üzere Türkiye'nin en çok ihracat yaptığı ülkeler AB ülkeleridir. Türkiye'nin toplam ihracatında Avrupa ülkelerinin payı yüzde 56,8'dir. Bu nedenle SKDM'na uyum Türkiye için üzerinde önemle durulması gereken bir konudur.

Uzun vadede en kritik risk iklim değişikliğinin yarattığı aşırı hava olayları, doğal kaynak kıtlığı ve ekosistem kayıpları, hem ekonomik hem de toplumsal düzeyde zincirleme krizlerdir. Türkiye'nin iklim risklerine karşı dayanıklılığını artırmak için tarım, enerji ve altyapı sektörlerinde iklim adaptasyon projelerine öncelik vermesi gerekmektedir. Karbon emisyonlarının azaltımı, yenilenebilir enerji yatırımlarının hızlandırılması ve su-gıda güvenliğine yönelik sürdürülebilir kaynak yönetimi politikaları, hem küresel iklim hedefleriyle uyumu sağlayacak hem de uzun vadeli ekonomik kırılganlıkları azaltacaktır (İhracat Raporu, 2025:99).

SONUÇ

Bu bölümde yapılan değerlendirmeler, Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması'nın (SKDM) küresel iklim politikaları ile uluslararası ticaret düzeni arasındaki etkileşimi yeniden şekillendiren çok katmanlı bir araç olduğunu göstermektedir. SKDM, karbon sızıntısını önlemeyi amaç-

lamakla birlikte, yalnızca çevresel bir düzenleme niteliği taşımamakta; mali bir yükümlülük, ticaret politikası aracı ve dış rekabeti düzenleyen bir mekanizma olarak da işlev görmektedir. Mekanizmanın tasarımı, AB'nin iklim nötrlüğü hedeflerine ulaşmak için karbon maliyetlerini sı- nır ötesi ticarete yansıtma iradesini güçlü biçimde ortaya koymaktadır.

Türkiye, AB'nin en önemli ticaret ortaklarından biri olması ve çimen- to, demir-çelik gibi ilk aşamada kapsama alınan sektörlerdeki yüksek ihracat payı nedeniyle SKDM'den doğrudan ve önemli ölçüde etkilene- cektir. Bu etkiler; ihracatçıların artan maliyet yükümlülüklerinden kay- naklanan rekabet gücü kaybını, ulusal maliye gelirlerinin AB'ye kayma riskini ve karbon yoğun sektörlerde hızlandırılmış bir Yeşil Dönüşüm zorunluluğunu içermektedir.

Temel Çıkarımlar:

Mali Hukuk ve Egemenlik: SKDM, Türk ihracatçıların karbon mali- yetlerini yurt içinde tutabilmesi için Türkiye'yi etkin ve AB ile uyumlu bir ulusal karbon fiyatlandırma mekanizması (örneğin, Karbon Vergisi veya Ulusal ETS) kurmaya zorlamaktadır. Bu adım, hem ulusal mali ege- menlik hem de gelir toplama potansiyeli açısından kritik öneme sahiptir.

Rekabetçilik ve Sektörel Etki: Mekanizmanın 2026'da başlayacak ke- sin rejiminde, Türk endüstrilerinin maliyet avantajlarını koruyabilme- si, üretim süreçlerini acilen karbonsuzlaştırmalarına ve düşük karbonlu teknolojilere yatırım yapmalarına bağlıdır. Bu durum, özellikle KOBİ'ler için uygun finansman ve teknik destek mekanizmalarının oluşturulma- sını zorunlu kılmaktadır.

Politika Önerisi: Türkiye'nin, AB ile SKDM'nin uygulanması ve ulusal karbon fiyatlandırma mekanizmasının mahsuplaşması konusunda yo- ğun işbirliği yapması ve kendi iç mevzuatını hızla uyumlaştırması, ulusal maliyetleri minimize etmenin ve küresel yeşil dönüşümden fayda sağla- manın anahtarıdır.

Türkiye açısından SKDM'nin etkileri çok yönlüdür. Mekanizmanın 2026'dan itibaren tam yürürlüğe girecek olması, Türkiye'de karbon fi- yatlandırma altyapısının hızla geliştirilmesini, karbon yoğun sektörler- de üretim süreçlerinin düşük karbon teknolojilerine uyarlanmasını ve ihracatçı firmaların maliyet yükümlülüklerinin minimize edilmesini zorunlu kılmaktadır. Türkiye, SKDM kapsamında uygulanacak karbon maliyetlerinin AB'ye aktarılmasını önlemek ve gelir kaybını azaltmak için ulusal bir karbon vergisi veya uluslararası ölçekte uyumlu bir ETS kurmak durumundadır.

KAYNAKÇA

- Ahmi, A., Yau, A., ve Miraz, M.H. (2025). "Carbon Taxation As A Catalyst For Sustainable Development: Insights From Five Decades Of Global Research". **Sustainability Accounting, Management and Policy Journal**, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/SAMPJ-04-2024-0327>.
- Avrupa Komisyonu (2025), About the EU ETS, https://climate.ec.europa.eu/eu-action/carbon-markets/eu-emissions-trading-system-eu-ets/about-eu-ets_en
- Bahçekapılı, C. Z. Z. (2025). "AB Sınırda Karbon Düzenleme Mekanizması'nın Türkiye'nin Karbon Emisyonu Yüksek Sektörlerindeki Potansiyel Maliyetlerinin Değerlendirilmesi", **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 47(2), 346-380. doi: 10.14780/muiibd.1570321
- Bakkal, U. (2025). "Ekonomi ve Hukuk Yaklaşımı: Coase Teorisi", **Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi**, 17(1), 1-42. <https://doi.org/10.53881/hiad.1545454>.
- Balistreri, E. J., Kaffine, D. T., Yonezawa, H. (2014). "Optimal Environmental Border Adjustments Under The General Agreement On Tariffs and Trade", **Division of Economics and Business Working Paper Series**, Working Paper 2014-03, <http://econbus.mines.edu/working-papers/wp201403.pdf> Erişim: 16.11.2025.
- Balistreri, E., Kaffine, D. T., Yonezawa, H. (2014). "Optimal Environmental Border Adjustments Under The General Agreement on Tariffs and Trade", **Division of Economics and Business Working Paper Series**, <http://econbus.mines.edu/working-papers/wp201403.pdf>
- Bayer, P. ve Schaffer, L. M. (2024)., "Distributional Consequences Shape Public Support For The EU Carbon Border Adjustment Mechanism: Evidence From Four European Countries", *Environ. Res. Lett.* 19 084040, DOI 10.1088/1748-9326/ad5743.
- Bayer, P., Aklin, M. (2020). "The European Union Emissions Trading System Reduced CO2 Emissions Despite Low Prices", **PNAS**, April 21, 2020 vol. 117 no. 16, pp.8804-8812. doi:10.1073/pnas.1918128117/-/DCSupplemental.
- Belser, L. F., McGrath ve Bernauer, T. (2019). "Could Revenue Recycling Make Effective Carbon Taxationpolitically Feasible?", **Science Advances**, Volume5, eaax3323.
- Branger, F., Quirion, P.(2014). "Would Border Carbon Adjustments Prevent Carbon Leakage And Heavy İndustry Competitiveness Losses? Insights From A Meta-Analysis Of Recent Economic

- Studies”, **Ecological Economics**, 99, pp.29-39, doi.10.1016/j.ecolecon.2013.12.010.
- Bye, B. ve FæHn, T. (2011).”Promoting İnnovation And İmitation İn A Small Open Economy: The Role Of Human Capital, R&D And Trade,” Conference Papers 332158, Purdue University, **Center For Global Trade Analysis**, Global Trade Analysis Project.
- Çelikkaya, A.,(2023). “Karbon Fiyatlandırması Seçenekleri ve Tasarım Sorunları», **Maliye Araştırmaları Dergisi**, 9(1), 01-26.
- Çelikkaya, A.(2024). “Türkiye’nin Karbon Fiyatlandırma Politikasının Yeniden Gözden Geçirilmesi”, **Maliye Çalışmaları Dergisi – Journal of Public Finance Studies**, Sayı: 71, 15-27, DOI: 10.26650/mcd2023-1453538.
- Çiçek, H. Ç., Çiçek, S. (2012). “Karbon Vergisi İle Karbon Ticareti İzinlerinin Karşılaştırılması”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, No:47, Ekim, ss. 95-119.
- Du, X., Dong, F., Hayes, D. J., Brown, T. R. (2011). “Assessment of Environmental Impacts Embodied in U.S.-China and U.S.-India Trade and Related Climate Change Policies”, **American Journal of Agricultural Economics**, Vol. 93, No. 2, Proceedings, pp. 537-544.
- Energy Isntitute (2025). **Statistical Review of Worl Energy** 74th Edition, In Collaboration With Kearney, KPMG.
- Erdoğan, S. (2020). “Enerji, Çevre ve Sera Gazları”, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 10, Sayı 1, ss.277-303, Doi: 10.18074/ckuiibfd.670673.
- Eurostat (2025). Climate Change- Driving Forces. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Climate_change_-_driving_forces
- Falkner, R. (2016). “The Paris Agreement And The New Logic Of International Climate Politics”, **International Affairs**, Volume 92, No 5, pp. 1107-1125. ISSN 0020-5850.
- Honjo, K. (2015). “Cooperative Emissions Trading Game: International Permit Market Dominated by Buyers”, . **PLoS ONE**, 10(8): e0132272. doi:10.1371/journal.pone.0132272.
- Issayeva, G., Ihnatov, I., Zhussipova, E. Ve Pazilov, G. (2023). “Kazakhstan’s Carbon Tax:Economic Foundations and Europe an Carbon Border Adjustment Mechanism Impact”, **The Journal of Economic Research&Business Administration**, No4(146), pp.51-63.
- Karakaya, E., Akkoyun, G. ve Hıçyılmaz, B. (2023). “Sera Gazı Emisyonu Azaltımı İçin Karbonun Fiyatlanması: Karbon Vergisi mi Emisyon

- Ticaretini mi?” **Ekonomi, Politika & Finans Araştırmaları Dergisi**, 8(4), 813-841. doi: 10.30784/epfad.1367596.
- Keohane, R. Ve Oppenheimer, M. (2016). “Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?”, **Politics and Governance**, Volume 4, Issue 3, pp.142-151, doi: 10.17645/pag.v4i3.63.
- Kuyper, J., Schroeder, H. ve Linnér, B. (2018). **Annual Review of Environment and Resources The Evolution of the UNFCCC**, <https://doi.org/10.1146/annurev-environ102017-030119>.
- Ma, W. (2023). “A Comparative Study of Carbon Pricing Policies in China and the Scandinavian Countries: Lessons for Effective Climate Change Mitigation with a Focus on Sweden”, **International Conference on Renewable Energy and Ecosystem (ICREE 2023)**, Volume 424, <https://doi.org/10.1051/e3sconf/202342404005>.
- Maslin, M. A., Lang, J. ve Harvey, F. (2023). “A Short History Of The Successes And Failures Of The International Climate Change Negotiations”, **UCL Open: Environment**, Volume 5, Issue 8, <https://doi.org/10.14324/111.444>.
- McEvoy, David. (2013). “Enforcing Compliance with International Environmental Agreements using a Deposit-Refund System”, **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, 13(4): 481-496. Published by Springer www.springer.com (ISSN: 1567-9764) DOI: 10.1007/s10784-013-9209-2
- Mehling, M. A., Asselt, H. V., Das, K., Droege, S., ve Verkuil, C. (2019). “Designing Border Carbon Adjustments For Enhanced Climate Action”, **The American Society of International Law**, Volume 113, Issue 3, July 2019, pp. 433-481.
- Mehling, M. A. Ve Ritz R. A. (2023). “From Theory To Practice: Determining Emissions In Traded Goods Under A Border Carbon Adjustment”, **Oxford Review of Economic Policy**, 39, 123-133 <https://doi.org/10.1093/oxrep/grac043>.
- Moore, M. (2010). “Implementing Carbon Tariffs A Fool’s Errand?”, **The World Bank**, Policy Research Working Paper 5359.
- Mor, S., Aneja, R., Madan, S. Ve Ghimire, M. (2023). “Kyoto Protocol and Paris Agreement: Transition from Bindings to Pledges – A Review”, **Sage Journal**, Volume 15, Issue 4, 691-711, <https://doi.org/10.1177/09763996221141>.
- Oğuz, S. Ve Yıldız, S. (2024). Bir Çevre Vergisi Olarak Karbon Vergisi. **Anadolu University Journal of Faculty of Economics**, 6(1), 19-35.
- Özdemir, H. ve Köse, M. (2024). “Karbon Vergisi, Emisyon Ticaret Sistemi ve Sınırdaki Karbon Düzenlemesi: Türkiye Açısından Değerlendirmeler”,

Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 25(3), 518-541. doi: 10.53443/anadoluibfd.1464955.

- Öztürk, S. (2024). “Emisyon Ticaret Sistemleri Ve Karbon Vergilerinin Karşılaştırmalı Değerlendirmesi: Karbon Fiyatlandırması Yoluyla İklim Değişikliğinin Azaltılmasına İlişkin Uygulamalar”, **Marmara University Journal of Economic and Administrative Sciences** • Special Issue: 2024, ISSN: 2587-2672, pp. e18-35 DOI: 10.14780/muiibd.1413634.
- Roelfsema, M. (2020). “Taking Stock Of National Climate Policies To Evaluate Implementation Of The Paris Agreement”, **Nature Communications**, 11:2096, <https://doi.org/10.1038/s41467-020-15414-6>.
- Saraçoğlu, F. ve Kutlu, M. (2025). “Sınırdaki Karbon Düzenleme Mekanizması ve Türkiye’ye Olası Etkileri”, **Ankara Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 27 (1), 1–26. <https://doi.org/10.26745/ahbvuiibd.1593438>.
- Setiabudi, A. ve Suhardianto, N. (2025). “Is Carbon Tax Really Working For Reducing Carbon Emissions? – A Bibliometric And Systematic Literature Review”. **International Journal of Law and Management**, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print. <https://doi.org/10.1108/IJLMA-05-2025-0221>.
- Simpa, P., Solomon, N. O., Adenekan, O. A., Obasi, S. C. (2024), “Strategic Implications of Carbon Pricing on Global Environmental Sustainability and Economic Development: A Conceptual Framework”, **International Journal of Advanced Economics**, Volume 6, Issue 5, March, DOI: 10.51594/ijae.v6i5.1134.
- Singh, P., Mulay, P. ve Patil, Y. (2023). “Mapping Climate Change Mitigation Strategies Adopted by Industries: An Overview from First Commitment of Kyoto Protocol (2009–2023)”, **Environmental and Climate Technologies**, Vol. 27, No. 1, pp. 775–796 <https://doi.org/10.2478/rtuect-2023-0057>.
- Thachuk, O. (2024). “The European Union In Its Pursuit Of Being A Global Leaderin Climate Neutrality”, **Global Policy**, pp.69-74, DOI: 10.1111/1758-5899.13480
- Thankur, S. (2021). “From Kyoto to Paris and Beyond: The Emerging Politics of Climate Change”, **India Quarterly A Journal of International Affairs**, Volume 77, No.3, 366-383, DOI:10.1177/09749284211027252.
- Türkiye İhracatçılar Meclisi, İhracat Raporu, 2025

- Ubay, B. ve Bilgici, Y. (2021). “Karbon Fiyatlandırmasında Emisyon Ticaret Sistemi ve Önemi”. **Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 10(1), 47-72.
- Wang, Y., Liu, Y. Ve Gu, B. (2022). “COP26: Progress, Challenges, and Outlook”, **Advances in Atmospheric Sciences**, Volume 39, 1209-1216.
- World Energy Outlook 2025, International Energy Agency.
- Xu, L. (2023). “Is the EU’s Carbon Border Adjustment Mechanism Proposal in Accordance with WTO Regulations?”, **Proceedings of the International Conference on Global Politics and Socio-Humanities**, pp.336-341.
- Yang, Y. (2023). “Karbon Pricing Policies In China: Comparative Analysis Of Carbon Tax And Emission Trading Systems”, **International Journal of Multidisciplinary Research and Growth Evaluation**, Volume 4 Issue 5.
- Yılmaz Uğur, C. (2022). “The Polluter Pays Principle within the Framework of the European Union Emissions Trading System”, **Abant Sosyal Bilimler Dergisi**, 22(2), 862-872. doi: 10.11616/asbi.1102031.
- Zhang, Z. X. (2012). “Competitiveness and Leakage Concerns and Border Carbon Adjustments”, Eni Enrico Mattei Working Papers. Paper 731, <http://services.bepress.com/feem/paper731>.

Bölüm 12

SEÇİLİ ÜLKELERDE DİJİTAL İKAMET (E-RESIDENCY) UYGULAMALARI VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Betül ERTUĞRUL¹, Ahmet ÖZEN²

1 Doktora Öğrencisi, Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Maliye, İzmir, Türkiye, betul.ertugrul3235@gmail.com, 0009-0005-0570-620X.

2 Prof. Dr., Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye, İzmir, Türkiye, ahmet.ozen@deu.edu.tr, 0000-0002-3251-3236.

GİRİŞ

Dijitalleşme; analog verilerin sayısal forma dönüştürülmesi ve bu verilerin elektronik ortamda saklanıp iletebilmesine olanak tanıyan süreçtir. Önceleri birbirinden bağımsız olan ve bütünleştirilmesi imkânsız kabul edilen metin ve görüntülü sesler dijitalleşme ile bir araya getirilebilmektedir (Özcan, 2022). Günümüz dünyasında dijital teknolojilerin üretim süreçlerine entegrasyonu ile şekillenen yeni dönüşüm, yalnızca ekonomik değil aynı zamanda toplumsal ve yönetsel alanlarda da köklü değişikliklere yol açmaktadır. Bu dönüşüm, dijitalleşmenin bir ürünü olarak nesnelerin interneti (IoT), yapay zeka, robot teknolojileri, büyük veri analitiği ve bulut bilişim gibi ileri düzey teknolojileri içermekte ve özellikle Endüstri 4.0 ile birlikte hız kazanmıştır. Endüstri 4.0 ile hızlanan süreç, dijitalleşmenin yalnızca teknik bir yenilik değil aynı zamanda üretim sektöründe daha sürdürülebilir, esnek ve rekabetçi bir yapı oluşturulmasına olanak tanıyan önemli bir gelişim olarak dikkat çekmektedir (Gubán & Kovács, 2017). Bu bağlamda dijitalleşme, üretim süreçlerini otomatikleştirerek işletmeleri fiziksel sınırlardan bağımsız hale getirirken, yeni bir kavram olan dijital ikamet (e-Residency) uygulama alanı bulmaya başlamıştır. Nitekim akıllı üretim ve nesnelerin interneti gibi teknolojilerle sanayide dijitalleşme arttıkça iş dünyası da fiziksel varlığa ihtiyaç duymadan küresel ölçekli operasyonlara yönelmekte, böylece Endüstri 4.0'dan e-Residency'ye doğal bir bağlantı kurulmaktadır.

Dijital ikamet, yalnızca bireylerin hayatını kolaylaştıran bir uygulama değil; aynı zamanda devletlerin dijital yönetim stratejilerinin önemli bir parçasıdır. Bu programlar sayesinde, bireyler fiziksel olarak bir ülkede bulunmaksızın şirket kurabilmekte, banka hesabı açabilmekte ve dijital kamu hizmetlerine erişebilmektedir. İlk olarak 2014 yılında Estonya tarafından hayata geçirilen e-Residency uygulaması, kısa sürede küresel ölçekte ilgi görmüş ve dijital devlet kavramının en somut örneklerinden biri haline gelmiştir. Estonya'nın bu alandaki öncülüğü, dijitalleşmenin yalnızca ulusal düzeyde değil, aynı zamanda küresel ölçekte ekonomik ve yönetsel faydalar sağlayabileceğini ortaya koymaktadır.

E-Residency uygulamalarının ortaya çıkışı, vatandaşlık, kimlik ve ikamet gibi geleneksel kavramların yeniden tanımlanmasına yol açmıştır. Dijital kimlik aracılığıyla sağlanan bu yeni yapı, bireylerin farklı ülkelerdeki ekonomik ve hukuki sistemlere dâhil olmasına olanak tanırken, devletler açısından da vergi gelirleri, uluslararası tanınırlık ve dijital marka değeri gibi önemli avantajlar sunmaktadır. Bu nedenle, e-Residency yalnızca teknik bir hizmet değil, aynı zamanda stratejik bir kalkınma aracı olarak da değerlendirilmektedir.

Öte yandan, bir ülkenin yatırım ortamının cazibesi, hem yerli hem de yabancı yatırımcıların kararlarını doğrudan etkilemektedir. Yatırım ortamının elverişliliği ile yatırım kararları arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır. Bu bağlamda, Dünya Bankası tarafından yayımlanan İş Yapma Kolaylığı Endeksi, ülkelerin ekonomik düzenlemelerini karşılaştırmalı olarak değerlendiren önemli bir göstergedir. Endeks, iş kurma süreçlerinden sözleşme icrasına, vergi ödeme sistemlerinden yatırımcı haklarının korunmasına kadar pek çok kriteri kapsamakta ve ülkelerin girişimcilik ortamlarını ölçmeyi hedeflemektedir (Babatunde vd., 2021).

Dijital ikamet uygulamaları, bu endeksin ölçtüğü kriterlerin birçoğunu doğrudan etkilemektedir. Çünkü e-Residency gibi uygulamalar, yatırımcıların şirket kurma ve yönetim süreçlerinde karşılaştıkları bürokratik engelleri azaltmakta, maliyetleri düşürmekte ve şeffaflığı artırmaktadır. Dolayısıyla, e-Residency uygulamalarının geliştiği ülkelerin aynı zamanda İş Yapma Kolaylığı Endeksi'nde ilk 20 içinde yer alması tesadüfi değildir.

Tablo 1. İş Yapma Kolaylığı Sıralaması – ilk 20 ülke

1	Yeni Zelanda	11	Litvanya
2	Singapur	12	Malezya
3	Hong Kong SAR, Çin	13	Mauritius
4	Danimarka	14	Avustralya
5	Güney Kore	15	Tayvan, Çin
6	Amerika Birleşik Devletleri	16	Birleşik Arap Emirlikleri
7	Gürcistan	17	Kuzey Makedonya
8	Birleşik Krallık	18	Estonya
9	Norveç	19	Letonya
10	İsveç	20	Finlandiya

Kaynak: World Bank Group, İş Yapma Kolaylığı Sıralamaları

Tablo 1'de, Dünya Bankası verilerine göre iş yapma kolaylığı en yüksek ilk 20 ülke listelenmektedir. Bu sıralamada Estonya'nın yer alması, ülkenin dijital ikamet alanındaki başarısının yatırım ortamındaki elverişliliğiyle doğrudan bağlantılı olduğunu göstermektedir. Estonya örneği, dijitalleşme stratejilerinin uluslararası yatırımcılar için cazip bir ortam yaratmadaki rolünü açık biçimde ortaya koymaktadır.

1. E-RESIDENCY KAVRAMI

İngilizcede e-Residency olarak ifade edilen e-İkamet uygulaması, bireylere fiziksel olarak o ülkede bulunmalarına gerek kalmadan dijital kimlik sağlayan bir sistemdir. Estonya tarafından 2014 yılında geliştirilen bu sistem, özellikle blokzincir teknolojisi ile desteklenerek güvenli ve şeffaf bir dijital kimlik doğrulama imkânı sunar. e-Residency, bireylere şirket kurma, bankacılık işlemleri yapma ve dijital hizmetlere erişim sağlama gibi fırsatlar tanımaktadır. Bu sistem, küresel iş dünyasını destekleyerek sınır ötesi ekonomik faaliyetleri kolaylaştırırken aynı zamanda hukuki ve güvenlik boyutlarıyla da dikkat çekmektedir (Sullivan & Burger, 2017).

E-Residency, Estonya'nın dijitalleşme stratejisinin bir parçası olarak geliştirilmiş ve özellikle Endüstri 4.0 ile bağlantılı yeni iş modellerine olanak tanıyan bir platform olarak konumlandırılmıştır. Program, uluslararası girişimcilerin coğrafi sınırlamalardan bağımsız şekilde dijital olarak şirket kurmalarına, e-hizmetlere erişmelerine ve küresel pazarda daha etkin faaliyet göstermelerine imkân tanımaktadır. Dijital kimlik sistemi, güvenli bir şekilde iş süreçlerini yürütmeye olanak sağlarken, program aynı zamanda küresel iş birliklerini ve inovasyonu teşvik eden bir ekosistem yaratmayı amaçlamaktadır (Prause, 2016).

E-Residency, bireylere dijital kimlik sağlayarak farklı ülkelerde şirket kurma ve işletme imkanı tanırken gelir elde etme ve vergilendirme süreçlerini de doğrudan etkilemektedir. e-Residency, vergi cennetleri ile karıştırılmamalıdır; çünkü şirketin kazançlarının vergilendirilmesi, faaliyet gösterdiği ülkeye ve gerçek iş merkezine göre değişiklik gösterebilir. Bu nedenle, e-Residency ile gelir elde eden bireylerin çifte vergilendirme anlaşmaları ve yerel vergi yükümlülüklerini dikkatlice değerlendirmeleri gerekmektedir.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Literatür taraması yapıldığında çalışmada ele alınan e-Residency uygulamasının Estonya'da kullanımı ile ilgili literatür sayısının çoğunlukta olduğu görülmektedir. Yapılan çalışmalar kronolojik bir şekilde sıralanmıştır.

Kotka, Vargas ve Korjus (2015), Estonya'nın e-Residency programını dijital çağda ulus-devlet kavramını yeniden şekillendiren bir girişim olarak ele almıştır. Çalışmada, e-Residency uygulamasının küresel vatandaşlık, dijital yönetim ve sınır ötesi iş yapma modelleri üzerindeki etkileri incelenmiştir. Yazarlar, e-Residency'nin ulusal kimlik anlayışını nasıl dönüştürdüğünü ve devlet hizmetlerinin dijitalleşmesi sürecinde

oynadığı rolü vurgulayarak, bu yenilikçi sistemin gelecekteki potansiyel gelişmelerini tartışmaktadır.

Prause (2016), e-Residency uygulamasının Endüstri 4.0 bağlamında bir iş platformu olarak potansiyelini incelemiştir. Çalışmasında, e-Residency programının dijital girişimcilik ve küresel iş süreçleri üzerindeki etkilerine odaklanarak, bu sistemin sınır ötesi iş yapma kolaylığı sağladığını vurgulamaktadır. Ayrıca dijital kimliklerin ve blok zinciri teknolojisinin işletmeler için sunduğu fırsatlar ele alınarak, e-Residency'nin sürdürülebilir girişimcilik üzerindeki rolü tartışılmıştır.

Prause ve Boevsky (2016), e-Residency programını akıllı kırsal kalkınma bağlamında bir iş platformu olarak ele almıştır. Çalışmada, dijital kimlik ve e-Residency uygulamalarının kırsal bölgelerde girişimciliği teşvik etme potansiyeli incelenmektedir. Yazarlar, e-Residency'nin kırsal alanlardaki işletmeler için sunduğu fırsatları değerlendirerek bu sistemin yerel ve uluslararası pazarlara erişimi nasıl kolaylaştırdığını tartışmaktadır. Ayrıca e-Residency uygulamasının kırsal ekonomilere sağlayabileceği yenilikçi çözümler ve sürdürülebilir kalkınma üzerindeki etkileri ele alınmıştır.

Särav ve Kerikmäe (2016), e-Residency programını dijital kimlik kavramı çerçevesinde değerlendirmiştir. Çalışmada e-Residency uygulamasının dijital vatandaşlık, siber güvenlik ve hukuki boyutları ele alınarak bu sistemin bireyler ve devletler için sunduğu fırsatlar ve karşılaşılabileceği riskler tartışılmaktadır. Yazarlar, e-Residency'nin yalnızca bir kimlik kartından ibaret olmadığını aynı zamanda küresel ölçekte dijital haklar ve dijital yönetim konusunda yeni bir paradigma sunduğunu vurgulamaktadır.

Sullivan ve Burger (2017), e-Residency ve blok zincir teknolojisinin hukuki ve güvenlik boyutlarını ele alarak bu iki kavramın dijital kimlik yönetimi üzerindeki etkilerini incelemiştir. Çalışmalarında, blok zinciri tabanlı sistemlerin güvenliği ve düzenleyici çerçeveleri üzerine odaklanarak, e-Residency uygulamalarının sunduğu fırsatlar ve karşılaşılan zorluklar üzerinde durmaktadırlar. Özellikle, Estonya'nın e-Residency programı üzerinden örnekler sunarak, blok zincir teknolojisinin dijital kimlik doğrulama süreçlerindeki potansiyelini vurgulamışlardır.

Tammpuu ve Masso (2018), Estonya'nın e-Residency programını dijitalleşmiş bir devlet modeli ve küresel bir hizmet olarak ele almıştır. Çalışmada, e-Residency uygulamasının sadece bir dijital kimlik sistemi olmanın ötesinde devlet kavramını bir tür ticari ürün haline getirdiği vurgulanmaktadır. Yazarlar, e-Residency'nin sınır ötesi iş yapma, dijital vatandaşlık ve devlet hizmetlerinin küreselleşmesi bağlamında nasıl ko-

numlandığını inceleyerek bu sürecin sosyokültürel ve ekonomik etkilerini tartışmaktadır.

Kimmo, Pappel ve Draheim (2018), e-Residency programını bir ulus markalama stratejisi olarak ele almıştır. Çalışmada, Estonya'nın dijital kimlik ve devlet hizmetlerini küresel ölçekte sunarak ülke imajını nasıl güçlendirdiği incelenmektedir. Yazarlar, e-Residency uygulamasının, Estonya'nın yenilikçi ve dijitalleşmiş bir devlet olarak konumlandırılmasına nasıl katkı sağladığını tartışarak bu sürecin ekonomik ve politik etkilerini değerlendirmektedir.

Albrecht (2020), dijital çağda aidiyet kavramını Estonya'nın e-Residency programı bağlamında ele almıştır. Çalışmada, e-Residency uygulamasının bireylerin ulusal sınırların ötesinde bir topluluğa dahil olma hissini nasıl şekillendirdiği incelenmektedir. Yazar, e-Residency'nin yalnızca ekonomik ve yönetsel bir araç olmadığını aynı zamanda dijital vatandaşlık ve kimlik algısı açısından yeni bir perspektif sunduğunu vurgulamaktadır. Programın, küresel vatandaşlık, dijital kimlik ve ulus-devlet arasındaki ilişkileri nasıl etkilediği tartışılmaktadır.

Sallam, Lips ve Draheim (2021), Estonya'nın e-Residency programının hem devlet hem de girişimci perspektifinden başarısını ve başarı faktörlerini ele almıştır. Çalışmada, programın ekonomik katkıları, bürokratik kolaylıkları ve küresel girişimciliğe sağladığı avantajlar değerlendirilmiştir. Özellikle dijitalleşmenin iş yapma süreçlerine etkisi ve e-Residency programının sürdürülebilirliği üzerinde durulmuştur. Çalışma, dijital kimlik sistemlerinin etkinliğini ve yönetim süreçlerindeki rolünü anlamak açısından önemli bir katkı sunmaktadır.

Hoffmann ve Solarte-Vasquez (2022), Estonya'nın e-Residency programını ülkenin dijital kamu sektörü ekosisteminin ötesindeki rolü bağlamında incelemiştir. Çalışmada, e-Residency uygulamasının yalnızca Estonya'nın dijitalleşme stratejisinin bir parçası olmadığı aynı zamanda küresel düzeyde dijital yönetim ve iş yapma modelleri açısından önemli etkiler yarattığı vurgulanmaktadır. Yazarlar, e-Residency'nin hukuki, ekonomik ve sosyo-teknolojik boyutlarını ele alarak programın sınır ötesi iş dünyasına entegrasyon sürecindeki işlevselliğini ve potansiyel zorluklarını tartışmaktadır.

Masso, Kasapoğlu, Tammpuu ve Calzada (2024), dijital kimliklerin veri temelli kontrolünü ele aldıkları çalışmalarında, Estonya e-Residency programını “bağlantı yoluyla vatandaşlık” kavramı çerçevesinde incelemektedirler. Çalışma, dijital kimliklerin sadece bireysel kullanım alanlarıyla sınırlı kalmadığını aynı zamanda devletler tarafından vatandaşlık ve kimlik politikalarında stratejik bir araç olarak kullanıldığını göster-

mektedir. Yazarlar, dijital kimliklerin seçiciliğinin ve erişim mekanizmalarının, küresel ölçekte bireyler ve devletler arasındaki ilişkileri nasıl şekillendirdiğini analiz etmektedir.

3. E-RESIDENCY PROGRAMI KULLANILAN ÜLKELER

E-Residency sunan ülkeler, hem yerel ekonomilerine hem de uluslararası rekabetçiliklerine büyük faydalar sağlamaktadır. Bu uygulama, yeni işlerin kurulmasını teşvik ederken inovasyon ve dijital ekonomi alanlarında büyümeyi hızlandırır. Ayrıca e-Residency programları, ülkelerin uluslararası ticaret ve işbirliklerinde daha aktif rol oynamalarına olanak tanıyarak küresel yatırımcılar için cazip bir ortam yaratmaktadır.

Estonya

İlk olarak Estonya’da hayata geçen e-Residency uygulaması, dijitalleşmiş devlet kavramını bir meta olarak sunarak küresel girişimcilere hitap eden yenilikçi bir vatandaşlık modeli olarak gelişmiştir. e-Residency, fiziksel olarak Estonya’da bulunmayan bireylere dijital kimlik sağlayarak Estonya’nın dijital altyapısını ve iş yapma kolaylığını uluslararası bir hizmete dönüştürmüştür. Bu uygulama, Estonya’nın kendisini küresel ölçekte dijital bir marka olarak konumlandırmasına ve devlet kavramını geleneksel sınırların ötesinde yeniden tanımlamasına katkıda bulunmaktadır. Böylece Estonya, e-Residency aracılığıyla ekonomik ve dijital egemenliğini güçlendirirken, aynı zamanda dijitalleşmiş bir devletin nasıl ticarileştirilebileceğini gösteren öncü bir örnek sunmaktadır (Tamppuu & Masso, 2018).

Öncelikle Estonya’nın e-Residency programının resmi internet sitesi üzerinden çevrimiçi başvuru yapılmaktadır. Başvuru ücreti 2025 yılı itibarıyla 150 €’dur. Başvurunuz onaylandıktan sonra Estonya tarafından e-Residency kartınız size gönderilecektir. Bu kart, dijital imza atma, Estonya’da şirket kurma ve birçok diğer dijital hizmeti kullanma imkânı sağlamaktadır (e-Resident olmak, e-resident.gov.ee). Estonya e-Residency kartı Şekil 1’de gösterilmektedir.



Şekil 1. e-Residency Kartı

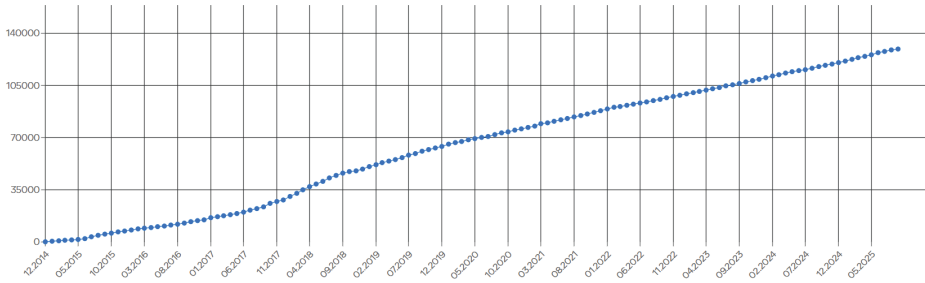
Kaynak: E-Residency Kartı, e-resident.gov.ee , (Erişim Tarihi: 19.09.2025).

Estonya devlet kurumlarına başvuru yaparken genellikle bir “devlet ücreti” ödenmesi gerekmektedir. e-residentlar için bu ücretler, e-Residency başvurusu, şirket kaydı veya şirket ana sözleşmesinde değişiklik yapma gibi durumlar için geçerlidir. Devlet ücretleri, Devlet Ücretleri Kanunu ile düzenlenmektedir. Devlet ücretlerinin genel sistemi, devletin sağladığı hizmet ve operasyonların sürdürülebilir olmasını ve maliyetlerinin doğrudan hizmet kullanıcıları arasında adil bir şekilde dağıtılmasını sağlamaya yardımcı olmaktadır (2025 ve sonrası e-Residency güncellemeleri, e-resident.gov.ee).

E-Residency, Estonya hükümetinin Polis ve Sınır Muhafaza Kurulu, Mali Suçlar Bürosu, Vergi ve Gümrük Kurumu gibi kurumlarıyla işbirliği içinde yürütülmektedir. e-Residency başvurularında “Müşterini Tanı” prensibi uygulanarak tüm adaylar kapsamlı arka plan kontrollerinden geçirilmektedir. Yeni yasal düzenleme kapsamında, Estonya ile adalet, güvenlik ve kolluk işbirliği bulunmayan ülkelerin vatandaşları için yeni e-Residency başvuruları kısıtlanacaktır. Ancak mevcut e-Residency sahipleri bu değişiklikten etkilenmeyecektir. Başvuru yenileme durumunda, Estonya ekonomisine, bilimine, eğitimine veya kültürüne katkıları değerlendirilerek yalnızca şirket kaydının olması yeterli olmayıp aktif iş faaliyeti aranacaktır. Ayrıca, 24 Şubat 2022’den beri Rusya ve Belarus vatandaşlarının yeni başvurularına uygulanan yasak, Ukrayna’daki savaş nedeniyle uluslararası yaptırımlar uyarınca devam edecektir (2025 ve sonrası e-Residency güncellemeleri, e-resident.gov.ee).

2024 yılının ilk yarısında, e-Residency programına yapılan başvurular ve kurulan şirket sayısı, bir önceki yılın aynı dönemine göre %7 artış göstermiştir. Bu dönemde 6.037 yabancı uyruklu kişi e-Residency dijital kimliği almış ve e-Residency sahipleri tarafından 2.450 yeni şirket kurulmuştur. Başvuruların %93'ü onaylanmış, en aktif başvuru sahipleri İspanya (917 başvuru), Ukrayna (448) ve Almanya (378) vatandaşları olmuştur. Programın devlet bütçesine doğrudan ekonomik katkısı 2024'ün ilk yarısında 31 milyon € olmuş ve e-Residency girişimcileri, yerel iş hizmetlerini kullanarak Estonya ekonomisine yıllık 11 milyon €'nın üzerinde katkı sağlamıştır. 2023 yılı itibarıyla, programın toplam devlet gelirine katkısı 67,4 milyon € olarak kaydedilmiş ve hükümetin programdan elde ettiği yatırım getirisi yaklaşık 10 kat olarak hesaplanmıştır (e-Residency başvuruları 2024 verileri, e-resident.gov.ee).

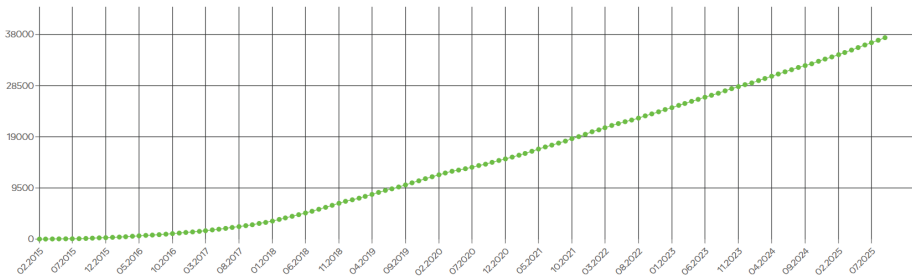
Eylül 2025 tarihi itibarıyla toplam e-Residency kullanıcı sayısı 129.502'dir. İzleyen yıllarda kullanıcıların artış trendi Grafik 1'de gösterilmiştir.



Grafik 1. Toplam e-Residency kullanıcı sayısı (2014-2025)

Kaynak: Dashboard, e-resident.gov.ee, (Erişim Tarihi: 19.09.2025).

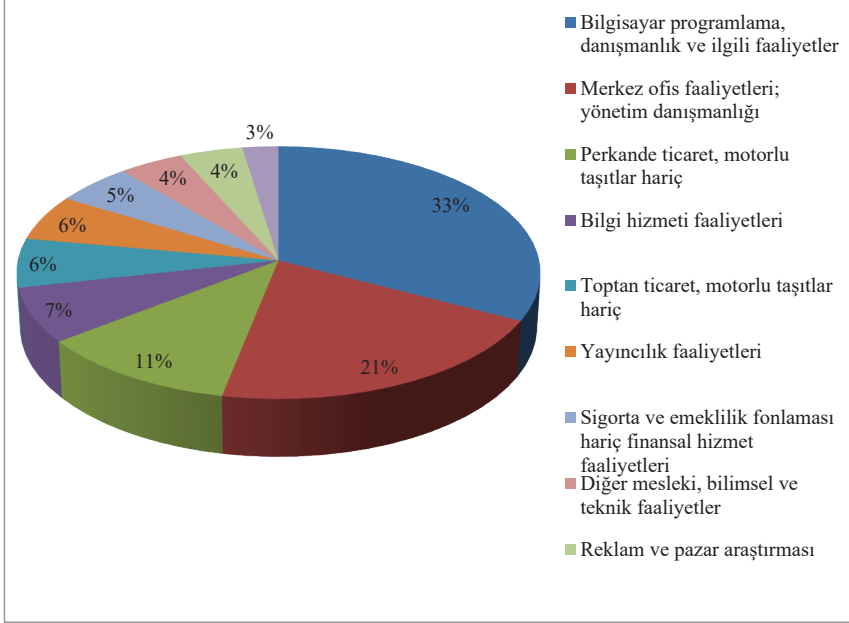
Eylül 2025 tarihi itibarıyla e-Resident'ler tarafından kurulan şirket sayısı 37.413'tür. İzleyen yıllarda şirketlerin artış trendi Grafik 2'de gösterilmiştir.



Grafik 2. Toplam şirket sayısı (2015-2025)

Kaynak: Dashboard, e-resident.gov.ee, (Erişim Tarihi: 19.09.2025).

E-Resident'ler tarafından kurulan şirketlerin faaliyet alanları arasında en fazla pay bilgisayar programlama, danışmanlık ve ilgili faaliyetlerden meydana gelmektedir. Bu faaliyet alanını merkez ofis faaliyetleri; yönetim danışmanlığı, perakende ticaret ve bilgi hizmeti faaliyetleri takip etmektedir. Faaliyet alanlarının dağılımı Şekil 2'de gösterilmektedir.



Şekil 2. E-Resident'ler tarafından kurulan şirketlerin faaliyet alanları

Kaynak: Dashboard, e-resident.gov.ee, (Erişim Tarihi: 19.09.2025).

Azerbaycan

Azerbaycan, Estonya'dan sonra e-Residency hizmeti sunan dünyada ikinci, m-Residency hizmeti sunan dünyada ise ilk ülke konumundadır. e-Residency (elektronik İkamet) ve m-Residency (mobil İkamet), dünyanın dört bir yanındaki girişimcilerin Azerbaycan'da konumdan bağımsız bir işletme kurmalarına ve Azerbaycan Dijital Ticaret Merkezi'nin tüm sınır ötesi e-hizmetlerini kullanarak işletmelerini yürütmelerine olanak tanıyan bir devlet programıdır. e-Residency ve m-Residency genel olarak aynıdır ancak e-Resident'lar kimlik doğrulama ve elektronik imzalar için özel USB alırken, m-Resident'lara aynı işlevi gören özel SIM kart (Asan İmza) verilmektedir. E-Residency ve m-Residency kullanıcılarına verilen USB ve SIM kart (Asan İmza) Şekil 3'te gösterilmektedir (E-Resident olmak, dth.az).



Şekil 3. E-Residency kullanıcıları için USB ve M-Residency kullanıcıları için SIM kart

E-Residency ve m-Residency sistemlerine başvuru çevrimiçi olarak gerçekleştirilmektedir. Başvuru ücretinin (m-Residency için 85 AZN, e-Residency için belirtilmemiş) ödenmesinin ardından başvuru onaylandığı takdirde belirtilen teslim alma noktasından sertifikalar ile birlikte USB veya SIM kart (Asan İmza) teslim alınmaktadır (m-resident olma rehberi, dth.az).

Azerbaycan'ın e-Residency programı kapsamında, özellikle Serbest Ekonomik Bölgelerde (SEB) ve Teknoloji Parklarında faaliyet gösteren şirketler için önemli vergi avantajları sunulmaktadır. “Serbest Ekonomik Bölgeler Hakkındaki Kanun” uyarınca, SEB’lerde kayıtlı şirketler Gelir Vergisinden muaf tutulurken, Katma Değer Vergisi ve Gümrük Vergilerinde indirimler sağlanmaktadır (Serbest Ekonomik Bölgeler Hakkındaki Kanun, e-qanun.az). Ayrıca Azerbaycan Vergi Kanunu gereğince, teknoloji parklarında faaliyet gösteren firmalar 7 yıla kadar Gelir Vergisi muafiyeti elde edebilmektedir (Azerbaycan Vergi Kanunu, taxes.gov.az). Bu avantajlar, e-Residency ile Azerbaycan’da dijital şirket kuran yabancı yatırımcılar için cazip bir ortam sunmaktadır.

Azerbaycan'ın dijital kimlik sistemi Asan İmza'nın kullanım oranı, 2024 itibarıyla nüfusun %65'ine ulaşmıştır. Bu yüksek kullanım oranı, dijital ekonomiye geçişte önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Hükümet, 2026 sonuna kadar 1 milyon vatandaşın dijital kimlik kullanmasını hedeflemektedir (Borak, 2024, biometricupdate.com). 2023 yılında, Azerbaycan’da devlet kaydına alınan ticari kuruluşların %12,3’ü yabancı yatırımlarla kurulmuştur. Aynı yıl, yerel yatırımlarla kurulan limited şirketlerin e-kayıt oranı %95,5 olarak gerçekleşmiştir (Azerbaycan’da yabancı yatırımlar, abc.az).

Liberland

Hırvatistan ve Sırbistan arasındaki nehirde bulunan Liberland adasının başkanı Vit Jedlicka “sanal ülke” tanımını “bir ülkeyi yaratan insanların hayal gücünden başka bir şey değildir” olarak aktarmaktadır (Stubbs, 2018: 2). Liberland, serbest pazar ekonomisi, minimal devlet müdahalesi ve dijital inovasyonlara odaklanmaktadır. Bu ülkenin en önemli özelliği, kripto para birimlerini ve dijital sistemleri benimsemesiyle bilinmesidir.

Liberland, dijital yeniliklere ve kripto dünyasına odaklandığı için, e-Residency programlarını teşvik eden bir yapı sunmaktadır. Bu bağlamda, Liberland, dijital kimlik, blockchain teknolojisi ve sanal hizmetler gibi modern unsurları destekleyen bir e-Residency benzeri sistemler geliştirmektedir. Bu programlar, küresel dijital girişimcilere, fiziksel bir yerleşim yeri gerektirmeden şirket kurabilme imkânı tanımaktadır (İkametgah Talep etme, docs.liberland.org).

Portekiz

E-Residency programı “2020 Devlet Bütçe Yasası” ile Portekiz’de hayata geçirilmiştir. Programın amacı Portekiz’de ikamet etmeyen kişilere, Estonya’nın 2014’te uyguladığı modeli taklit ederek, fiziksel konumlarından bağımsız olarak haklar verilmesini sağlamaktır. Dolayısıyla, bürokrasi, evrak işleri veya seyahat masrafları olmadan birkaç dakika içinde Portekiz’de bir şirket açma imkânı, Avrupa pazarına veya Angola, Mozambik veya Brezilya gibi Portekizce konuşulan ülkeler pazarına (PALOP) açılmayı amaçlayan herhangi bir yabancı işletmenin gelişimi için büyük bir adım ve son derece ekonomik öneme sahip olacaktır (Rebolo, 2020).

Güven, iş yapmanın ve ticari işlemlerin temel unsurudur. Bu bağlamda e-Residency; bireylerin ve kuruluşların kimlik ve kimlik doğrulamalarının yüksek standartlarda sağlanması, dolandırıcılık risklerini azaltmanın ve kara para aklamayla mücadeleyi (AML – Anti Money Laundering) ve Müşterinizi Tanıyın (KYC – Know Your Customer) ilkelerini güvence altına almanın bir yolu olarak daha da önem kazanmaktadır (e-Residency programı, portugaldigital.gov).

Litvanya

Litvanya’nın e-Residency programı, yabancı uyruklu bireylerin ülkenin elektronik ortamda sunulan idari, kamu veya ticari hizmetlerinden uzaktan yararlanmalarını sağlamaktadır. Başvuru yapmak isteyen 18 yaş ve üzeri yabancıların, Litvanya Göçmenlik Bilgi Sistemi (MIGRIS) üzerinden başvuru formunu doldurması ve Göçmenlik Departmanına sun-

ması gerekmektedir. Başvuru sahipleri, başvuruyu tamamladıktan sonra 4 ay içinde seçtikleri dış hizmet sağlayıcısına veya Litvanya’da yasal olarak bulunuyorlarsa doğrudan Göçmenlik Departmanına şahsen başvurmalıdır. Başvuru sırasında geçerli bir seyahat belgesi, gerekli durumlarda Litvanya’da bulunma hakkını gösteren belge ve biyometrik veriler (yüz fotoğrafı ve iki parmak izi) sunulmalıdır. Başvuru ücreti 90 € olup, dış hizmet sağlayıcıları aracılığıyla yapılan başvurularda ek 18 € hizmet bedeli alınmaktadır. Başvurular değerlendirildikten sonra e-Residency statüsü 3 yıl süreyle verilmektedir. Ancak Schengen Bilgi Sistemi’nde başka bir ülke tarafından giriş yasağı bulunan veya Litvanya’nın ulusal yasaklılar listesinde yer alan kişilere e-ikamet statüsü verilmemektedir (E-Resident olmak isteyenler, migracija.lt).

Litvanya’nın e-Residency programı, dijital girişimciler için avantajlı olsa da bazı dezavantajlar barındırmaktadır. Başvuru süreci görece karmaşıktır; biyometrik verilerin toplanması, fiziksel başvuru gerekliliği ve 4 aylık işlem süresi zaman alıcı olabilmektedir. Ayrıca, Schengen veya Litvanya yasaklılar listesinde olanlar için erişim mümkün olmamaktadır. Bununla birlikte, programın sağladığı en büyük avantajlardan biri vergisel kolaylıklardır. Litvanya’da e-Residency ile kurulan şirketler, Avrupa Birliği içinde düşük vergi oranlarından yararlanabilmekte ve uygun muhasebe sistemleri sayesinde finansal işlemlerini kolayca yönetebilmektedirler. Özellikle uzaktan iş yapan girişimciler için Litvanya, rekabetçi vergi politikalarıyla cazip bir seçenek sunmaktadır.

Ukrayna

Ukrayna’nın e-Residency programı, yabancı serbest çalışanlara ve özellikle bilişim teknolojileri ile yaratıcı sektörlerde faaliyet gösteren profesyonellere Ukrayna’da konumdan bağımsız bir iş kurma fırsatı sunan bir statüdür. Bu program kapsamında, e-imza edinerek belgeleri çevrimiçi imzalama, düşük vergi oranlarından yararlanma (%5), uzaktan banka hesabı açma ve gelirlerini hızlı ve güvenli bir şekilde çekme gibi avantajlar sağlanmaktadır. Başvuru süreci, çevrimiçi bir başvurunun ardından Ukrayna konsoloslukunda prosedürlerin tamamlanması ve sonrasında e-imza alınarak işletmenin kurulması ile banka hesabının açılmasını içermektedir. e-Residency, serbest çalışanların küresel müşterilerle güvenilir ve yasal bir çerçevede iş yapmalarını kolaylaştırmayı amaçlamaktadır (uResidency nedir, e-resident.diia.gov.ua).

E-Residency sayesinde, Ukrayna düşük vergi oranlarıyla yabancı yatırımcıları cezbederek ekonomisini canlandırırken aynı zamanda şirketlerden alınan vergiler ve işlem ücretleri yoluyla ek gelir elde etmektedir. e-Residency sahipleri için bürokratik süreçlerin dijitalleştirilmesi, işlet-

me maliyetlerini düşürüp şeffaflığı artırırken devlet için de vergi tahsilatını kolaylaştırmaktadır. Ayrıca, Ukrayna e-İkametgahına kaydolunması halinde, İngilizce konuşan bir kişisel yöneticiden yardım alınmaktadır. Bu sayede Ukraynaca veya Rusça bilmemek sorun teşkil etmemektedir (Ukrayna'da e-ikamet, theblogler.com).

Ukrayna Ekonomi Bakanı Yulia Svyrydenko'nun belirttiğine göre, Eylül 2024'te hayata geçirilen e-Residency programı sayesinde her 1.000 e-Residency kullanıcısının Ukrayna ekonomisine yıllık yaklaşık 1 milyon \$ katkı sağlaması beklenmektedir. Ancak programın yeni başlatılmış olması nedeniyle şu ana kadar kaç kişinin e-Residency kaydı yaptığı, kurulan şirket sayısı ve elde edilen toplam vergi geliri gibi spesifik sayısal verilere henüz ulaşılamamaktadır (Ukrayna uResidency, odessa-journal.com).

Palau Cumhuriyeti

Palau Cumhuriyeti, 2022 yılında RNS.ID platformu aracılığıyla dijital ikamet programını başlatmıştır. Bu program, dünya genelindeki bireylerle, çevrimiçi hizmetlere erişim sağlayan yasal bir kimlik belgesi sunmaktadır. Başvuru sahipleri, belirli bir ücret karşılığında fiziksel ve dijital kimlik kartı almaktadırlar. Bu kimlik kartları, otel girişleri, banka hesabı açma ve çevrimiçi platformlarda kimlik doğrulama gibi çeşitli amaçlar için kullanılmaktadır. Özellikle kripto para borsalarında KYC (Müşterini Tanı) süreçlerinde kullanımı, kullanıcıların odak noktası olmuştur ancak mevcut bilgilere göre, bu dijital ikamet statüsü Palau'da fiziksel bir işletme açma veya şirket kurma yetkisi vermemektedir (Palau dijital ikamet kimliği, rns.id).

E-Residency uygulamasının incelenen ülkeler kapsamında değerlendirilmesi Tablo 2'deki gibidir:

Tablo 2. *E-Residency Kapsamında İncelenen Ülkelerde Karşılaştırılması*

Ülke	İş Yapma Kolaylığı Sıralaması	Başvurunun Tamamen Çevrimiçi Olma Durumu	Başvuru Maliyeti	Şirket Kurma Yetkisi	Bazı Ülkelerin Vatandaşlarına Yönelik Uygulama Kısıtı
Estonya	18.	Evet	150 €	Evet	Evet
Azerbaycan	34.	Evet	85 AZN	Evet	Hayır
Liberland	Sıralanmamış	Evet	100 \$	Evet	Hayır
Portekiz	39.	Evet	90 € - 299 €	Evet	Hayır
Litvanya	11.	Hayır	90 €	Evet	Evet
Ukrayna	64.	Hayır	-	Evet	Hayır
Palau Cumhuriyeti	145.	Evet	248 \$	Hayır	Hayır

Kaynak: Yazarlar tarafından oluşturulmuştur.

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

E-Residency uygulamaları, küresel dijitalleşme sürecinin devlet yönetimi, ekonomik yapılar, vergi politikaları ve girişimcilik ekosistemleri üzerinde yarattığı köklü dönüşümü ortaya koyan öncü bir gelişmedir. Geleneksel vatandaşlık, kimlik ve ikamet kavramlarını yeniden tanımlayan bu uygulamalar, bireylerin fiziksel olarak bir ülkede bulunmadan dijital kimlik edinerek ekonomik, hukuki ve sosyal faaliyetlere katılımını mümkün kılmaktadır. Estonya'nın 2014 yılında başlattığı e-Residency programı, bu alanda küresel ölçekte bir model oluşturmuş, kısa sürede yalnızca Avrupa'da değil dünyanın farklı bölgelerinde de benzer uygulamaların hayata geçirilmesine öncülük etmiştir. Bu yönüyle e-Residency, dijitalleşmenin devlet hizmetleri ve ekonomik düzenlemeler bağlamında yarattığı paradigmatik dönüşümün somut bir örneğidir.

Bu çalışmada incelenen ülkeler farklı siyasi, ekonomik ve sosyo-kültürel dinamikler doğrultusunda e-Residency uygulamalarını geliştirmiştir. Ortak amaç, dijital kimlik teknolojileri aracılığıyla bireylere ve işletmelere sınır ötesi faaliyetlerde kolaylık sağlamak, yatırım ortamını iyileştirmek ve ülke ekonomisine ek değer yaratmaktır. Bununla birlikte, her ülkenin yaklaşımı kendi öncelikleri ve hedefleri çerçevesinde şekillenmiştir.

Estonya örneği, dijital devlet inşasının en gelişmiş ve sürdürülebilir modeli olarak öne çıkmaktadır. Program yalnızca girişimcilik ekosistemine katkı sağlamakla kalmamış, devlet bütçesine milyonlarca avro gelir kazandırarak kamu hizmetlerinin finansmanında doğrudan rol oynamıştır. Estonya, 123 binden fazla e-Resident ve on binlerce şirket kuruluşuyla yalnızca ekonomik kazanç elde etmemiş, aynı zamanda kendisini küresel ölçekte “dijital devlet” markası haline getirmiştir. Estonya'nın bu başarısı, literatürde (Kotka vd., 2015; Tammpuu & Masso, 2018) dijitalleşmenin ulus-devlet kavramını yeniden tanımlaması bağlamında da sıkça tartışılmaktadır.

Azerbaycan, e-Residency ve m-Residency uygulamalarını hayata geçirerek dijital kimlik kullanım oranını yükseltmiş, vergi avantajları ve teşviklerle yabancı yatırımcıları çekmeye çalışmıştır. Asan İmza sistemi, ülke vatandaşlarının dijital ekonomiye entegrasyonunu hızlandırırken yabancı girişimciler için de cazip bir ortam oluşturmuştur. Azerbaycan örneği, dijital ikamet programlarının yalnızca yabancılara yönelik bir yatırım aracı değil, aynı zamanda yerel halkın dijital hizmetlere erişiminde de kritik rol oynayabileceğini göstermektedir.

Portekiz ve **Litvanya**, Avrupa Birliği'nin entegrasyon sürecinden doğan avantajları kullanarak girişimciler için düşük vergi oranları ve bürokratik kolaylıklar sağlamaktadır. Litvanya'nın programı başvuru süre-

cinde görece daha karmaşık olsa da AB içi ticari faaliyetlere açılan bir kapı sunması nedeniyle uluslararası girişimciler için cazip bir seçenek haline gelmiştir. Portekiz ise programını özellikle Portekizce konuşulan ülkelere açılım stratejisiyle birleştirerek e-Residency'yi küresel ekonomik ilişkilerinde bir “yumuşak güç” unsuru olarak kullanmaktadır.

Ukrayna, programını özellikle bilişim ve yaratıcı sektörlerle yönelmiş, serbest çalışanlara düşük vergi oranları ve hızlı banka işlemleri gibi avantajlar sağlamıştır. Bu yaklaşım, dijital ikamet programlarının yalnızca şirket kuruluşu odaklı değil, aynı zamanda belirli sektörlerde uzmanlaşmaya dayalı modeller de sunabileceğini göstermektedir. Ukrayna'nın hedefi, küresel serbest çalışan ağlarını ülkesine entegre ederek dijital ekonomide hızlı bir büyüme yakalamaktır.

Palau ve Liberland ise daha sınırlı kapsamda, blokzincir tabanlı çözümler ve kripto para odaklı yaklaşımlarıyla dikkat çekmektedir. Bu örnekler, E-Residency'nin yalnızca ekonomik ve idari bir program değil, aynı zamanda dijital kimlik, sanal devlet ve blockchain teknolojilerinin kesişiminde yeni bir sosyo-politik laboratuvar işlevi gördüğünü ortaya koymaktadır.

Avantajlar ve Fırsatlar

İncelenen ülkelerin deneyimleri ışığında e-Residency uygulamalarının sunduğu temel avantajlar şu şekilde özetlenebilir:

- **Ekonomik Katkı:** Şirket kuruluşları, vergi gelirleri ve hizmet bedelleri yoluyla devlet bütçesine doğrudan katkı sağlamaktadır. Estonya örneği, programın 10 yıl içinde yaklaşık 70 milyon avrodan fazla gelir üretebildiğini göstermektedir.
- **Girişimcilik ve İnovasyon:** Dijital girişimciliğin teşvik edilmesi, bürokratik engellerin azaltılması ve küresel ölçekte iş yapma kolaylığının artırılması sağlanmaktadır.
- **Uluslararası İmaj ve Marka Değeri:** E-Residency programları, ülkelerin dijitalleşmiş ve yenilikçi devlet imajını güçlendirerek küresel rekabet avantajı kazandırmaktadır.
- **Dijital Yönetişim:** Devlet hizmetlerinin dijitalleşmesi, güvenlik ve şeffaflık açısından yeni standartlar yaratmaktadır.
- **Kapsayıcılık ve Erişim:** Özellikle serbest çalışanlar ve küçük işletmeler için küresel ekonomiye erişim kolaylığı sağlamaktadır.

Zorluklar ve Riskler

Bununla birlikte, e-Residency uygulamalarının sürdürülebilirliği için dikkate alınması gereken riskler de mevcuttur:

- Vergisel Belirsizlikler: Çifte vergilendirme ve vergi cennetleri ile karıştırılma riski programların güvenilirliğini zedeleyebilir.
- Güvenlik ve Suç Riski: Kara para aklama, terörizmin finansmanı ve dolandırıcılık gibi riskler, AML ve KYC süreçlerinin etkin uygulanmasını zorunlu kılmaktadır.
- Siber Güvenlik: Dijital kimlik sistemleri, siber saldırılara karşı yüksek güvenlik standartlarını gerektirmektedir.
- Jeopolitik Kısıtlar: Uluslararası yaptırımlar, siyasi ilişkiler ve hukuki düzenlemeler programların kapsayıcılığını sınırlayabilmektedir.
- Toplumsal Kabul: Bazı ülkelerde dijital kimlik ve e-Residency kavramına yönelik güven eksikliği, uygulamanın benimsenmesini zorlaştırabilir.

Türkiye İçin Olası Katkılar

Dijital ikamet uygulamasına henüz başlamamış olmakla birlikte Türkiye, stratejik konumu, güçlü bankacılık altyapısı ve genç nüfusu ile dijital ikamet programından önemli kazanımlar elde edebilir. Örnek ülke uygulamalarının tecrübeleri ışığında Türkiye açısından şu adımların atılması önerilebilir:

- Yasal Çerçevenin Oluşturulması: Dijital ikamet programı için net bir hukuki altyapı kurulmalı; vergi, güvenlik ve kimlik doğrulama süreçleri uluslararası standartlara uyumlu hale getirilmelidir.
- Dijital Kimlik ve Altyapı: e-Devlet ve TUBİTAK tarafından yürütülen mevcut dijital kimlik projeleri, e-Residency uygulamasına entegre edilerek güvenli ve şeffaf bir sistem oluşturulabilir.
- Vergisel Teşvikler: Özellikle bilişim, yazılım ve fintech sektörlerinde faaliyet gösterecek yabancı girişimciler için cazip vergi oranları ve muafiyetler sunulmalıdır.
- Uluslararası İşbirliği: Çifte vergilendirmeyi önleme anlaşmaları güçlendirilmeli ve Türkiye'nin yatırım ortamı küresel ölçekte tanıtılmalıdır.

- Marka Değeri ve Tanıtım: Estonya örneğinde olduğu gibi, Türkiye dijital ikamet programını ülke imajını güçlendiren bir “dijital devlet markası” olarak kurgulamalıdır.
- Güvenlik ve Denetim: AML (kara para aklama ile mücadele) ve KYC (müşterini tanı) süreçleri sıkı bir şekilde uygulanmalı, program uluslararası güvenlik standartlarıyla uyumlu hale getirilmelidir.

Sonuç olarak, e-Residency uygulamaları devletlere yalnızca ekonomik kazanç değil, aynı zamanda dijital yönetişimde küresel rekabet avantajı, uluslararası marka değeri ve girişimcilik ekosisteminde dinamizm kazandırmaktadır. Estonya örneği, bu programların stratejik şekilde kurgulandığında hem devlet bütçesine doğrudan gelir sağlayabileceğini hem de ülkenin küresel ölçekte prestijini artırabileceğini göstermektedir.

Türkiye, dijitalleşme vizyonunu e-Residency benzeri bir programla desteklerse, yalnızca bölgesel değil küresel ölçekte de öncü bir aktör haline gelebilir. Böyle bir girişim, Türkiye’yi 21. yüzyılın dijital ekonomisinde güçlü bir oyuncu haline getirecek, aynı zamanda ülkenin inovasyon ve girişimcilik kapasitesini artırarak sürdürülebilir kalkınma hedeflerine de katkı sağlayacaktır.

Bu bağlamda, e-Residency’nin yalnızca bir idari araç değil, aynı zamanda küresel dijital dönüşümün stratejik bir bileşeni olduğu söylenebilir. Gelecekte dijital kimliklerin daha da yaygınlaşmasıyla birlikte, e-Residency programlarının devletlerarası ilişkilerde yeni işbirliği modellerine ve dijital vatandaşlık kavramına zemin hazırlayacağı öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

- Albrecht, J. L. (2020). Belonging in the Digital Age: The Case of Estonia's E-Residency.
- Azerbaycan Vergi Kanunu, <https://www.taxes.gov.az/az/page/ar-vergi-mecellesi> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- Azerbaycan'da yabancı yatırımlar, <https://abc.az/en/news/137280/123-of-taxpayers-registered-in-azerbaijan-were-with-foreign-investments> (Erişim Tarihi: 03.04.2025).
- Babatunde, S. A., Ajape, M. K., Isa, K. D., Kuye, O., Omolehinwa, E. O., & Muritala, S. A. (2021). Ease of doing business index: An analysis of investors practical view. *Jurnal Economia*, 17(1), 101-123.
- Borak, M. (2024, September). Azerbaijan plans rapid digital ID adoption to boost economy. <https://www.biometricupdate.com/202409/azerbaijan-plans-rapid-digital-id-adoption-to-boost-economy> (Erişim Tarihi: 03.04.2025).
- Dashboard, <https://www.e-resident.gov.ee/dashboard/> (Erişim Tarihi: 19.09.2025).
- E-residency başvuruları 2024 verileri, <https://www.e-resident.gov.ee/blog/posts/e-residency-applications-and-company-incorporation-increased-7-in-first-half-of-2024/> (Erişim Tarihi: 03.04.2025).
- E-Residency Kartı, <https://www.e-resident.gov.ee/> (Erişim Tarihi: 19.09.2025).
- E-Residency programı, <https://portugaldigital.gov.pt/en/why-invest-in-portugal/eresidency-program/> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- E-Resident olmak isteyenler, <https://www.migracija.lt/en/norriu-tapti-elektroniniu-rezydentues> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- E-Resident olmak, <https://dth.az/become-resident#> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- E-Resident olmak, <https://www.e-resident.gov.ee/become-an-e-resident/> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- Gubán, M., & Kovács, G. (2017). Industry 4.0 Conception. *Acta Technica Corviniensis-Bulletin of Engineering*, 10(1), 111.
- Hoffmann, T., & Solarte-Vasquez, M. C. (2022). The estonian e-residency programme and its role beyond the country's digital public sector ecosystem. *Revista CES Derecho*, 13(2), 184-204.
- İkametgah Talep etme, <https://docs.liberland.org/blockchain/for-citizens/claiming-residency> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- Kimmo, M., Pappel, I., & Draheim, D. (2018, April). E-Residency as a nation branding case. In *Proceedings of the 11th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance* (pp. 419-428).
- Kotka, T., Vargas, C., & Korjus, K. (2015). Estonian E-Residency: Redefining the nation-state in the digital era. *University of Oxford Cyber Studies Programme working paper*, 3.

- Masso, A., Kasapoglu, T., Tammpuu, P., & Calzada, I. (2024). Datafied control and selection of digital identity: Estonian E-Residency as 'citizenship by connection'. *Article draft submitted for publication consideration*.
- M-resident olma rehberi, https://dth.az/dth-export/assets/files/USER_GUIDE_FOR_BECOMING_M-RESIDENT_EN.docx (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- Özcan, G. (2022). Dijitalleşme Sürecinde Bankaların Faaliyetlerinin Türk Ekonomisi Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi, *Geçmişten Günümüze Para, Bankacılık ve Finans Tartışmaları*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Palau dijital ikamet kimliği, <https://rns.id/tr/app/palauidinfo> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- Prause, G. (2016). E-Residency: a business platform for Industry 4.0?. *Entrepreneurship and Sustainability Issues*, 3(3), 216.
- Prause, G. U. N. N. A. R., & Boevsky, I. V. A. N. (2016). E-Residency: A business platform for smart rural development. *Agricultural Economics and Management*, 2, 4(61), 79-88.
- Rebolo, S.S. (2020). Portugal prepares E-Residency program under a digital revolution plan, <https://www.uglobal.com/en/immigration/posts/portugal-prepares-e-residency-program-under-a-digital-revolution-plan/> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- Sallam, M. S. H., Lips, S., & Draheim, D. (2021). Success and success factors of the Estonian E-Residency from the state and entrepreneur perspective. *In International Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia* (pp. 291-304). Cham: Springer International Publishing.
- Särav, S., & Kerikmäe, T. (2016). E-Residency: a cyberdream embodied in a digital identity card?. *The Future of Law and eTechnologies*, 57-79.
- Serbest Ekonomik Bölgeler Hakkındaki Kanun, <https://e-qanun.az/framework/17833> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- Stubbs, J. (2018). Book review: invisible countries: journeys to the edge of nationhood by Joshua Keating. *USApp-American Politics and Policy Blog*.
- Sullivan, C., & Burger, E. (2017). E-Residency and blockchain. *Computer law & security review*, 33(4), 470-481.
- Tammpuu, P., & Masso, A. (2018). 'Welcome to the virtual state': Estonian E-Residency and the digitalised state as a commodity. *European Journal of Cultural Studies*, 21(5), 543-560.
- Ukrayna uResidency, <https://odessa-journal.com/ukraine-launches-electronic-residency-programme-for-foreigners--uresidency> (Erişim Tarihi: 03.04.2025).
- Ukrayna'da e-ikamet, <https://www.theblogler.com/e-residency-ukraine/> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- uResidency nedir, <https://e-resident.diaa.gov.ua/> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).
- World Bank Group, İş Yapma Kolaylığı Sıralamaları, <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).

2025 ve sonrası e-Residency güncellemeleri, <https://www.e-resident.gov.ee/blog/posts/changes-to-e-residency-in-2025-and-beyond/> (Erişim Tarihi: 02.04.2025).

Bölüm 13

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE DİJİTAL DÖNÜŞÜM VE YÖNETİŞİM: STRATEJİK PLANLARIN BELGE TEMELLİ ANALİZİ

Ayşe ATILGAN YAŞA¹

¹ Doç. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi Salihli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, Bütçe ve Mali Planlama A.B.D., ayse.yasa@cbu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-8890-0553.

Giriş

Dijital dönüşüm, çağdaş kamu yönetiminin yapısını, işleyişini ve hizmet sunum biçimlerini köklü biçimde etkileyen temel değişim dinamiklerinden biridir. Bu olgu yalnızca teknolojik yeniliklerin benimsenmesini değil; aynı zamanda karar alma süreçlerinin, hizmet sunum biçimlerinin ve vatandaşla kurulan ilişkilerin yeniden tanımlanmasını içermektedir (Das, 2024). Kamu kurumları, özellikle yerel yönetimler, dijitalleşme yoluyla hem hizmet kalitesini artırmayı hem de yönetim ilkelerini güçlendirmeyi hedeflemektedir (Milakovich, 2012). Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri hem hizmet ölçeği hem de toplumsal etki alanı bakımından dijital dönüşüm politikalarının merkezinde yer almaktadır.

Son yıllarda yapılan çalışmalar, yerel yönetimlerin dijital teknoloji benimseme stratejilerini küresel düzeyde incelemekte, e-yönetişim, açık veri, dijital vatandaşlık ve akıllı şehirler gibi temaları tartışmaktadır. Ancak bu çalışmalar çoğunlukla genel eğilimleri ele almakta, yerel düzeyde yönetim ilkeleriyle bütünleşme düzeyini derinlemesine irdelememektedir. Türkiye’de ise belediyelerin dijitalleşme süreçlerine ilişkin çalışmalar genellikle uygulama örneklerine odaklanmakta, stratejik planlama belgelerinde dijital dönüşümün nasıl kavramsallaştırıldığına dair sistematik çözümlemeler sınırlı kalmaktadır.

Bu çalışma, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin 2020–2024 stratejik plan belgelerini inceleyerek dijital dönüşüm politikalarının yönetim ilkeleri açısından nasıl konumlandığını değerlendirmeyi amaçlamaktadır. Araştırmanın temel sorusu şudur: “Türkiye’deki büyükşehir belediyeleri stratejik planlarında dijital dönüşüm politikalarını hangi temalar etrafında tanımlamakta ve bu temalar yönetim ilkeleriyle ne ölçüde ilişkilendirilmektedir?”

Çalışma, kuramsal ve belge temelli bir inceleme niteliğindedir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında dijitalleşme, bilgi teknolojileri, şeffaflık, katılım, veri yönetimi ve e-belediye gibi temaların nasıl yer aldığı içerik analizi yöntemiyle değerlendirilmiştir. Çalışmanın amacı, mevcut belgeler üzerinden Türkiye’deki dijital yönetim anlayışını kavramsal düzeyde tartışmak ve literatürdeki boşluğu analitik bir değerlendirme ile doldurmaktır. Bu yönüyle çalışma, yerel yönetimlerin dijital dönüşüm politikalarını yönetim ilkeleri bağlamında inceleyen kuramsal bir değerlendirme niteliği taşımaktadır. Bulguların, dijital kamu yönetimi literatüründe Türkiye örneğine ilişkin kavramsal bir çerçeve sunması ve ileride yapılacak ampirik araştırmalara teorik bir temel oluşturması beklenmektedir.

1. Dijital Dönüşüm ve Yönetişim: Kuramsal Çerçeve

Dijital dönüşüm, kamu yönetimi literatüründe yalnızca teknolojik bir yenilik süreci olarak değil, aynı zamanda kamu kurumlarının işleyiş biçimini, karar alma süreçlerini ve vatandaşla kurulan ilişki biçimlerini yeniden tanımlayan çok boyutlu bir değişim olarak değerlendirilmektedir (Mariani & Bianchi, 2023). Bu dönüşüm, bilgi ve iletişim teknolojilerinin hızla gelişmesiyle birlikte kamu hizmetlerinin dijital ortama taşınmasını sağlamış, böylece bürokratik yapılar ile yönetim anlayışı arasında yeni bir etkileşim alanı yaratmıştır. Dijital dönüşüm, devletin bilgiye dayalı karar alma kapasitesini artırmanın yanı sıra vatandaşın yönetime erişimini kolaylaştırmakta ve katılımcı demokrasiye yeni araçlar sunmaktadır (Asimakopoulou vd., 2025).

Kamu yönetiminde dijital dönüşüm üç düzeyde etkili olmaktadır. İlk olarak, teknolojik düzeyde kamu kurumlarının iç işleyişinde otomasyon, veri yönetimi, elektronik belge sistemleri ve yapay zekâ uygulamaları gibi araçların kullanımı yaygınlaşmıştır. İkinci olarak, kurumsal düzeyde dijital araçlar organizasyon yapısını, insan kaynaklarını ve hizmet sunum biçimlerini dönüştürmüştür. Üçüncü düzey ise yönetim boyutudur; bu aşamada dijital teknolojiler karar alma süreçlerinin açıklığı, hesap verebilirliği ve vatandaş katılımının niteliği üzerinde belirleyici bir rol oynamaktadır (Bekkers ve Homburg, 2025; Lappi, 2019). Özellikle yerel yönetimlerde dijitalleşme, vatandaşla kurum arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanmasına ve hizmet süreçlerinin katılımcı bir anlayışla şekillenmesine zemin hazırlamaktadır (Di Giulio ve Vecchi, 2023).

Yönetişim kavramı, kamu yönetimi literatüründe 1990'lı yıllardan itibaren, devletin tek aktör olduğu klasik yönetim modelinden farklı olarak, çok aktörlü ve ağ temelli bir karar alma sürecini ifade etmektedir (Howlett, 2019). Yönetişim yaklaşımı, kamusal sorunların çözümünde devlet, özel sektör ve sivil toplumun birlikte hareket ettiği, yatay ilişkilerin ve katılımcılığın öne çıktığı bir yönetim tarzını savunur (Fulda ve Song, 2012). Bu çerçevede yönetişimin temel ilkeleri arasında katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve hukukun üstünlüğü yer almaktadır. Dijital dönüşüm, bu ilkeleri güçlendirebilecek bir potansiyel taşır. Özellikle dijital yönetim kavramı, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kamu yönetimi süreçlerine entegrasyonunu ifade eder ve karar alma, politika oluşturma ile hizmet sunumunda dijital araçların kullanımıyla ilgilidir (Liu ve Yuan, 2015).

Dijital yönetim, iki temel amaç taşır. İlki, kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmak; ikincisi, demokratik katılımı ve şeffaflığı geliştirmektir (OECD, 2020). Dijital araçlar sayesinde kurumlar bilgiye

daha hızlı erişebilir, süreçleri otomatikleştirerek zaman ve maliyet tasarrufu sağlayabilir, aynı zamanda vatandaşlar karar süreçlerine çevrimiçi platformlar aracılığıyla katılabilir (Engin ve Treleaven, 2019). Bununla birlikte, literatürde dijital dönüşümün her zaman yönetim ilkelerini güçlendirmede de vurgulanmaktadır. Bazı araştırmalar dijitalleşmenin, katılımı artırmak yerine yalnızca mevcut bürokratik süreçleri dijital ortama taşımakla sınırlı kaldığını, böylece “dijital modernizasyon” ile “dijital yönetim” arasında bir ayrım oluştuğunu göstermektedir (Pors ve Pallesen, 2021). Bu durum, teknolojinin yönetim süreçlerine entegrasyonunun otomatik olarak demokratikleşme anlamına gelmediğini ortaya koymaktadır.

Yerel yönetimler, dijital yönetişimin somut biçimde gözlemlenebildiği en önemli düzeylerden biridir. Belediyeler, vatandaşla doğrudan iletişim halinde olmaları nedeniyle dijital araçların katılımcı süreçleri güçlendirmesi bakımından özel bir konuma sahiptir. Belediyeler e-belediye uygulamaları, açık veri portalları, dijital anket sistemleri, çevrimiçi şikâyet platformları ve akıllı şehir projeleri gibi uygulamalar aracılığıyla hem hizmet sunumunda verimliliği artırmakta hem de vatandaşın yönetime erişimini kolaylaştırmaktadır (Tutar ve Uzun, 2024). Bununla birlikte, bu araçların yönetişim ilkelerini ne ölçüde hayata geçirdiği ülke bağlamına, belediyelerin kurumsal kapasitesine ve siyasal kültüre göre değişmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin dijitalleşme süreci 2000’li yılların ortalarından itibaren hız kazanmış, özellikle 2010 sonrasında e-belediye sistemleri ve akıllı şehir projeleriyle dijital hizmet altyapısı gelişmiştir (Atmaca ve Karaçay, 2020). Ancak literatür, bu dijitalleşme sürecinin daha çok hizmet verimliliği odaklı ilerlediğini, yönetişim ilkelerinin stratejik düzeyde sistematik olarak yerleşmediğini göstermektedir. Belediyelerin stratejik plan belgelerinde dijitalleşmenin genellikle “modern hizmet yönetimi” veya “teknolojik yenilik” başlıkları altında ele alındığı, şeffaflık, katılım ve hesap verebilirlik gibi yönetişim temalarının sınırlı biçimde işlendiği görülmektedir.

2. LİTERATÜR TARAMASI

Son yıllarda kamu yönetiminde dijital dönüşüm, sadece hizmetlerin elektronik ortama taşınması değil, aynı zamanda yönetim anlayışının katılımcılık, şeffaflık, veri temelli karar alma ve hesap verebilirlik ilkeleri etrafında yeniden şekillenmesi olarak ele alınmaktadır. Bu bağlamda, literatür dijital yönetişimin yerel düzeyde nasıl kurumsallaştığı, hangi faktörler tarafından desteklendiği veya sınırlandığı üzerine yoğunlaşmıştır.

Galindo-Pérez-de-Azpillaga ve Foronda-Robles (2018) çalışmalarında, AB'nin LEADER programı kapsamındaki İspanya'daki 251 Yerel Eylem Grubu (LAG)'nın web sitelerinden derlediği verilerle belge/içerik analizi yaparak dijital yönetim kapasitesini ölçmüştür. Bulgularında, orta düzey bir olgunluğa işaret ederken, vatandaşla iletişim ve temel bilgi sunumu görece güçlü, içsel modernizasyon, veri yönetimi ve stratejik planlama ise zayıf kalmaktadır. Bu ampirik katkı, yerel ölçekte dijitalleşmenin çoğu kez bilgi sunumunda ağırlık kazandığını göstermiştir.

Türkiye'de ise Utlu ve Er (2021) çalışmalarında, yerli ve yabancı belediye örneklerinden hareketle nitel belge analizi yürütmüştür. Veri setleri, belediye uygulamaları ve ilgili literatürdür. Sonuçları, belediyelerde dijital dönüşümün tek yönlü hizmet mantığında ilerlediğini, dijital yönetişimin gerektirdiği katılım-şeffaflık-hesap verebilirlik boyutlarının ise sınırlı kaldığını göstermiştir. Şengül ve Balıkcı (2021), Ege Bölgesi büyükşehir ve il belediyelerinin resmî web sitelerini nitel içerik analizi ile değerlendirmiştir; veri, çevrimiçi hizmet, bilgi paylaşımı, katılım ve şeffaflık unsurlarıdır. Bulguları, belediyeler arasında belirgin farklılıklara işaret etmektedir. Çalışma sonucunda, bazı belediyeler ileri dijital hizmetler sunarken, diğerlerinin bilgilendirme düzeyinde kaldığını; kurumsal kapasite ve teknik donanım eksiklerinin ilerlemeyi sınırlandığına ulaşımlardır.

Kentsel-kırsal ölçekli yönetim gündemini açan Zheng, Tan, Huang ve Wang (2022) çalışmalarında, Wuhan metropol alanında altı boyutlu mekânsal veri (mekânsal yapı, arazi kullanımı, yerleşim dağılımı, turistik alanlar, tarımsal işletmeler, hizmet tesisleri) üzerinden belge-temelli mekânsal çözümleme yürütmüştür; çalışma kapsamında önerilen ise "nokta-eksen yapısı-işlevsel bölge-dayanıklı ağ" modeli, kentsel-kırsal kaynak akışını dengeli kılmak için planlama rehberliği ve politika teşvikinin birlikte tasarlanmasıdır. Yıldız ve Gümüş (2023), belediyelerde e-belediye uygulamalarını sistematik derleme/analitik inceleme ile ele almıştır. Çalışma kapsamında elde ettikleri bulguları, bürokrasinin azalması, zaman/kaynak tasarrufu ve hesap verebilirlikte artış olduğudur. Ancak teknik altyapı, koordinasyon ve mevzuat eksiklerinin verimliliği sınırladığını sonucuna ulaşımlardır. İncekara ve Çetinkaya Bozkurt (2023) ise, Antalya BB; Burdur, Isparta; Bucak örneklerinde yarı yapılandırılmış mülakatlar ve ikincil verilerle nitel örnek olay çalışması yürütmüştür; bulgular bütüncül strateji eksikliği, personel/donanım yetersizliği ve web/mobil kanalların verimsiz kullanımı nedeniyle katılımcı mekanizmaların zayıf kaldığını ortaya koymuştur.

Dijital olgunluğun ölçülmesine yönelik Wodecka-Hyjek, Kusa ve Kafel (2024), Małopolska bölgesinde 54 yerel yönetimden 7'li Likert an-

ket verisi toplayarak DEG tabanlı dijital olgunluk modeli uygulamıştır. Analiz, ilçe düzeyinin belediyelere göre daha olgun olduğunu; teknoloji ve çalışan dijital yetkinliklerinin görece güçlü, e-yenilikçilik ve süreç dijitalleşmesinin ise en zayıf boyutlar olduğunu göstermiştir. Tüm boyutlarda olgunluk ile yönetim etkinliği arasında pozitif, anlamlı ilişkiler bulunmuştur. Xu ve Dai (2024), Hunan'daki 14 şehir için 2018–2022 idari göstergeleriyle entropi-ağırlıklı TOPSIS ve engel derecesi yöntemlerini kullanmıştır. Bulguları ise, kapasite artış eğiliminde olsa da bölgesel eşitsizlikler ve “dijital hizmet etkinliği” başlığında tıkanmalar sürmektedir; çalışma kapsamında kaynak tahsisi, çevrimiçi kamuoyu yönetimi, bilgi açıklığı mekanizmalarının güçlendirilmesi önerilmiştir.

Yönetişim-adalet bağlantısını test eden Wang ve Guo (2024), Çin'de 285 belediyelik panel veri üzerinde uzamsal Durbin modeli kurmuştur; dijital güçlenme bilgi akışını hızlandırarak çevresel yönetimde idari etkinliği artırır, kısa vadede bölgesel eşitsizlikleri büyütebilse de veri temelli karar, çevrimiçi denetim ve bilgi paylaşımı yoluyla uzun vadede verimlilik-adalet dengesini iyileştirebilir sonucuna ulaşmışlardır. Reformların örgütsel yansımalarına bakan Gasparyan (2024), Ermenistan'da belge analizi ve yarı yapılandırılmış görüşmeler ve vatandaş odak grupları ile karma yöntem uygulamıştır. Bulgularında ise, iş yükü yerel yöneticilere kaymış, devreye alınan e-yönetişim araçlarının etkisi ölçek-bağımlı kalmıştır: küçük topluluklarda memnuniyet/erişim artışı, büyük yerleşimlerde hizmet eşitsizliği, kimlik kaybı ve vergi-fayda adaleti tartışmaları ön plana çıkmıştır.

Endonezya'da yürütülen iki önemli ampirik çalışma, dijital dönüşümün kurumsal düzeyde başarıya ulaşmasında veri birlikte çalışabilirliği ile kurumsal koordinasyonun temel belirleyiciler olarak öne çıktığını ortaya koymaktadır. Mutiarin, Lawelai, Sadat, Wijaya ve Sa'ban (2024), Güney Buton yerel yönetiminde kurum çalışanlarından anket verisi toplayıp Smart-PLS ile yapısal eşitlik modellemesi uygulamıştır. Çalışma bulgularına göre, koordinasyon ve strateji, hem dijitalleşme politikalarını hem de dijital hizmet etkinliğini anlamlı biçimde artırırken, politikaların tek başına hizmet etkinliğine etkisi anlamsız kalmaktadır; bu da teknoloji yatırımı ve stratejik uyum birlikteliğinin önemini göstermektedir. Mutiarin, Padma Eldo, Sarofah ve Habibullah (2024), Wonosobo ilçesinde karma yöntem (anket ve mülakat) ile dijitalleşme çalışabilirliğinin e-yönetişimi desteklemedeki rolünü incelemiştir. Çalışma bulgularında, dijitalleşme %78,13 ile bilgi/dijital hizmet katmanında yoğunlaşırken, kurumların yalnızca %28,13'ünde metadata, %25'inde entegrasyon yokluğu saptanmış; standartlaşma, kurumsal koordinasyon ve bilgi modeli olmadan e-yönetişimin etkisinin sınırlı kalacağı sonucuna varılmıştır.

Baran vd., (2024) tarafından yürütülen çalışma, Türkiye’de yapı sektöründe dijital dönüşümün 9 büyükşehir belediyesi üzerinden karşılaştırmalı analizini sunmuştur. Çalışma, belediyelerin 2020–2024 stratejik planları, 2022 faaliyet raporları, web siteleri ve akıllı şehir araçlarını inceleyerek Ulusal Akıllı Şehirler Stratejisi ve Eylem Planı’ndaki bileşenleri temel almıştır. Sonuçlar, İstanbul, Bursa, Ankara ve Antalya’nın dijital dönüşüm bileşenlerinin çoğunu uyguladığını; özellikle akıllı ulaşım, akıllı çevre, akıllı enerji ve akıllı yapı yönetimi alanlarında güçlü performans gösterdiğini ortaya koymaktadır. Kahraman ve Özen (2025) ise, belediyelerin dijital dönüşüm süreçlerinde karşılaştıkları güçlükleri ortaya koymayı ve bu alanın geliştirilmesine yönelik stratejik çözüm önerileri sunmayı amaçlamıştır. Çalışmada hem nitel hem de nicel veri toplama araçları birlikte kullanılmış ve çalışma Ağrı Belediyesi’nde yürütülmüştür. Elde edilen sonuçlar, belediyelerde dijital dönüşümün henüz istenen olgunluk düzeyine ulaşmadığını, mevcut uygulamaların yetersiz kaldığını göstermektedir. Bu bulguları yönetim boyutuna taşıyan Suastina ve Sahar (2025), Sumedang ilçesinde nitel analiz (belge taraması ve yarı yapılandırılmış görüşmeler) ile SPBE yönetmeliği çerçevesinde geliştirilen WAKEPO/SIMPATI gibi uygulamaları ve ISO 27001/9001 gibi standartları incelemiştir; kurum içi 50 bilişim uzmanı ile iç kaynak geliştirme, akademi-özel sektör iş birliğinin başarıyı desteklediğini; fakat dijital okuryazarlık, altyapı ve bölgesel eşitsizliklerin zayıf halkalar olduğunu göstermiştir.

Son olarak, Türkiye’de dönüşümün kurumsal-hukuki boyutunu toplayan Çeliksoy ve Akça (2024), mevzuat ve ulusal politika belgelerini nitel analiz ederek dijital dönüşümün Yeni Kamu Yönetimi’nden bugüne uzanan paradigmatik bir değişim çizgisi izlediğini; uygulamanın verimlilik/erişilebilirlik/şeffaflık kazanımlarına rağmen sürekli güncellenen kamu politikaları, güçlü yasal çerçeve ve kurumsal adaptasyon kapasitesi gerektirdiğini vurgulamıştır. Böylece, 2018’den 2025’e uzanan bu literatür, yerel düzeyde dijitalleşmenin bilgi sunumu ve hizmet verimliliğinde somut ilerlemeler sağladığını; ancak katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ve veri birlikte çalışabilirliği gibi yönetsimsel boyutların kurumsal kapasite, bölgesel eşitsizlik ve stratejik uyum tarafından belirlendiğini ortak biçimde ortaya koymaktadır.

3. Yöntem

Bu çalışma, yorumlayıcı bilgi kuramı çerçevesine dayanan ve belge analizi ile nitel içerik analizini bir araya getiren nitel ağırlıklı bir araştırma yaklaşımı benimsemektedir. Araştırmanın amacı, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin stratejik plan belgelerinde dijital dönüşüm, yönetim ve kurumsal kapasiteye ilişkin kavramların nasıl ele alındı-

ğını ve bu kavramların metinlerdeki görünürlüğünün nasıl dağıldığını sistematik biçimde incelemektir. Çalışma, yalnızca kamuya açık resmî belgelere dayanmakta olup birincil veri üretimine yönelik yöntemler kullanılmamıştır.

Araştırmanın evreni Türkiye’deki 30 büyükşehir belediyesidir ve herhangi bir örneklem seçimine gidilmeyerek tüm evren analiz kapsamına alınmıştır. Belediyelerin 2020–2024 dönemine ait stratejik planları resmî web sitelerinden temin edilmiş; belgelerin resmî, bütünlük ve analize uygun formatta olması dahil edilme ölçütünü oluşturmuştur. Aydın, Diyarbakır, Konya, Manisa, ve Şanlıurfa büyükşehirlerine ait belgelerin metin tabanlı olmayıp tarama (image-based) formatta olduğu tespit edilmiştir. Bu nedenle söz konusu beş şehre ait stratejik planlar Adobe Acrobat Pro’nun “Scan & OCR (Optical Character Recognition)” özelliği kullanılarak okunabilir hâle getirilmiş, böylece metin taraması ve içerik analizi için gerekli dönüşüm sağlanmıştır.

Analiz süreci iki aşamada yürütülmüştür. İlk aşamada, stratejik planlarda dijital dönüşüm ve yönetimle ilişkili ifadelerin nasıl kullanıldığını anlamaya yönelik betimleyici nitel içerik analizi yapılmıştır. Bu kapsamda dijital dönüşüm (dijital, bilişim, teknoloji, bilgi, yazılım, e-belediye vb.), yönetim (katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, açık veri vb.) ve kurumsal kapasite (etkinlik, insan kaynağı, süreç yönetimi vb.) ile bağlantılı kavramlar metin içinde taranmış; bu kavramların geçtiği bağlamlar yorumlanarak tematik örüntüler ortaya konulmuştur. Temaların belirlenmesinde literatürdeki dijital yönetim boyutları yol gösterici olmuş; belediyelerin kavramları hangi anlam çerçevelerinde kullandığı metnin bütünlüğü gözetilerek değerlendirilmiştir. İkinci aşamada, nitel yorumlamayı desteklemek amacıyla kavramların metinlerdeki görünürlük düzeylerini karşılaştırmaya imkân veren sıklık analizi (kavram geçişleri sayılaştırması) yapılmıştır. Dijitalleşme ve yönetimle ilişkili kavramların belge içinde kaç kez geçtiği hesaplanmış, bu sayısal veriler belediyeler arasında karşılaştırmalı bir tablo oluşturmak için kullanılmıştır. Sıklık analizi, nitel temaların güçlenmesini ya da zayıflamasını gösteren destekleyici bir gösterge olarak değerlendirilmiştir; çalışmanın temel odağı sayısal değerlendirme değil, bu göstergelerin söylemsel bağlamıdır.

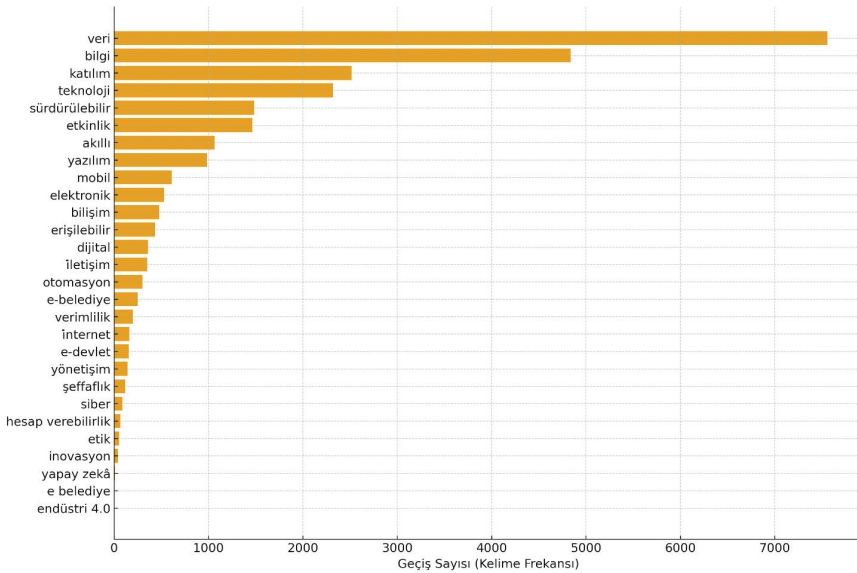
Çalışma tek araştırmacı tarafından yürütüldüğü için güvenilirlik, içsel tutarlılık üzerinden sağlanmıştır. Bu amaçla analiz süreci boyunca kullanılan kavramsal çerçeve, anahtar kelime listeleri, notlar ve karar adımları sistematik biçimde kayıt altına alınmıştır. Stratejik planlardan yapılan çıkarımlar, literatürdeki dijital dönüşüm ve yönetim tartışmalarıyla karşılaştırılarak yorumlanmıştır. Çalışmada yalnızca kamuya açık belgeler kullanıldığı için etik kurul izni gerekmemektedir.

Bu yöntemsel yaklaşım, büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında dijital dönüşümün nasıl kavramsallaştırıldığını bütüncül bir şekilde değerlendirmeyi, söylemsel örüntüleri görünür kılmayı ve yönetim ilkelerinin belgelerdeki yerini karşılaştırmalı olarak incelemeyi mümkün kılmaktadır.

4. BULGULAR

Çalışmada 30 büyükşehir belediyesinin 2020–2024 stratejik planlarında yer alan dijital dönüşümle ilişkili kavramların görünürlük düzeyleri analiz edilmiştir. Veri setinde 28 tema (dijital, bilişim, bilgi, teknoloji, yazılım, internet, elektronik, mobil, siber, e-belediye, e-devleti, yapay zekâ, otomasyon, akıllı, endüstri 4.0, inovasyon, veri, iletişim, yönetim, katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik, verimlilik, erişilebilir, sürdürülebilir, etik) bulunmakta olup, belediyeler arasında önemli farklılıklar gözlenmiştir. Genel toplam frekanslar incelendiğinde kavramların kullanımında belirgin bir hiyerarşi ortaya çıkmaktadır. Bu dağılımın karşılaştırmalı görünümü ise Grafik 1’de sunulmaktadır.

Grafik 1. Büyükşehir Belediyeleri Stratejik Planlarında En çok Kullanılan Dijital Dönüşüm Temaları



Grafik 1’de yer alan kavramların frekans dağılımı, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında dijital dönüşümün nasıl kavramsallaştırıldığına ilişkin belirgin bir örüntü ortaya koymaktadır. En yüksek görünürlüğe sahip temalar olan “veri”, “bilgi”, “katılım” ve “teknoloji”, belediyelerin dijitalleşmeyi ağırlıklı olarak operasyonel kapa-

site, bilgi yönetimi ve hizmet modernizasyonu eksenlerinde ele aldığını göstermektedir. Bu durum, literatürde tanımlanan dijital dönüşümün ilk düzeyine- yani kurum içi dijitalleşme, veri yönetimi ve idari süreçlerin otomasyonu- karşılık gelmektedir. Özellikle “veri” ve “bilgi” temalarının çok yüksek frekansta görünmesi, belediyelerin dijitalleşme söylemini veri toplama, işleme ve hizmet süreçlerine entegre etme odaklı kurguladığını düşündürmektedir.

Buna karşılık, dijital yönetişimin temelini oluşturan “şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “etik” ve “yönetişim” gibi kavramların oldukça sınırlı düzeyde kullanılması, dijital dönüşümün stratejik belgelerde demokratik ve katılımcı yönleriyle değil, daha çok teknik ve idari boyutlarıyla ele alındığını ortaya koymaktadır. Bu dağılım, literatürde sıkça vurgulanan “dijital modernizasyon” ile “dijital yönetişim” arasındaki ayrışmanın Türkiye bağlamında da geçerli olduğunu göstermektedir; zira yönetişim ilkeleri güçlü bir dijital dönüşüm söyleminin merkezinde yer alması gerekirken, stratejik belgelerde ikincil ve sınırlı bir konuma sahiptir.

Grafik 1’deki bir diğer dikkat çekici unsur, ileri dijitalleşme kapasitesini temsil eden “yapay zekâ”, “endüstri 4.0”, “inovasyon”, “siber” gibi temaların son derece düşük görünürlükte olmasıdır. Bu durum, belediyelerin dijitalleşme stratejisinin henüz temel dijital hizmet ve teknolojik altyapı düzeyinde yoğunlaştığını; yapay zekâ destekli karar süreçleri, veri analitiği, otomasyonun ileri biçimleri veya inovasyon ekosistemleri gibi daha gelişmiş dijital kapasite alanlarının stratejik çerçeveye sistematik biçimde dâhil edilmediğini göstermektedir.

Sonuç olarak Grafik 1, büyükşehir belediyelerinde dijital dönüşümün ağırlıklı olarak teknoloji ve veri odaklı bir modernizasyon projesi olarak kavramsallaştırıldığını; buna karşılık katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik ve etik altyapı gibi yönetişim boyutlarının stratejik düzeyde sınırlı bir görünürlük sergilediğini ortaya koymaktadır. Bu örüntü, Türkiye’de dijital dönüşüm söyleminin teknik kapasiteyi öncelediğini, kurumsal ve yönetişim boyutlarında ise gelişmeye açık bir alan olduğunu göstermektedir. Grafik 1’de sunulan genel tematik yoğunluk örüntüsünün, belediyeler arasındaki farklılaşmaları da dikkate alacak biçimde daha ayrıntılı olarak karşılaştırılabilmesi için hem temalar hem de şehirler bazındaki toplam geçiş sayılarını içeren dağılım Tablo 1’de gösterilmektedir.

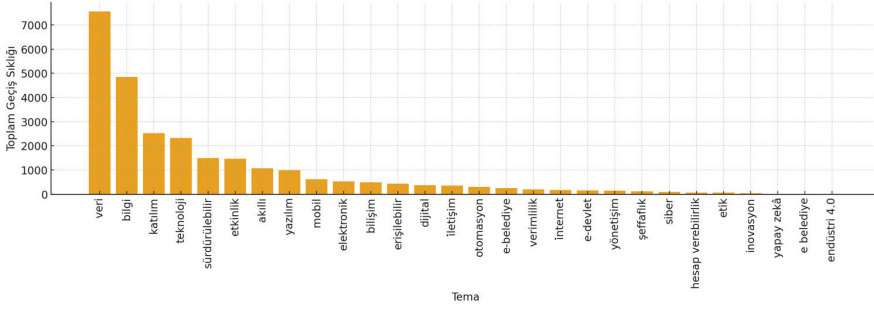
Tablo 1. Büyükşehirlerde Dijital Dönüşüm Tematik Yoğunluğu Sıralaması

En Yüksek Tema Yoğunluğu (İlk 5)	Toplam Tema Sayısı	En Düşük Tema Yoğunluğu (Son 5)	Toplam Tema Sayısı
Konya	922	Hatay	111
Adana	865	Kahramanmaraş	175
Balıkesir	815	Manisa	188
İstanbul	762	Malatya	208
İzmir	712	Şanlıurfa	241

Tablo 1, büyükşehir belediyeleri arasında dijital dönüşüm tematik yoğunluğunun belirgin biçimde farklılaştığını göstermektedir. Çalışma kapsamında elde edilen verilerine göre Konya, Adana, Balıkesir, İstanbul ve İzmir en yüksek tematik yoğunluğa sahip beş belediyedir. Bu belediyelerin stratejik planlarında dijital dönüşümün kurumsal kapasite geliştirme, hizmet etkinliği ve bilgi teknolojileri altyapısının güçlendirilmesi gibi kavramlarla güçlü biçimde ilişkilendirildiği görülmektedir. Buna karşılık, Hatay, Kahramanmaraş, Manisa, Malatya ve Şanlıurfa dijital dönüşüm temalarının en düşük düzeyde yer aldığı belediyelerdir. Bu gruptaki belediyelerde dijitalleşme söylemi çoğunlukla operasyonel düzeyde kalmakta ve stratejik vizyonla bütünleşmiş kapsamlı bir dijital dönüşüm yaklaşımı gözlenmemektedir. Bu bulgular, Türkiye’de dijital dönüşüm kapasitesinin bölgesel ve kurumsal farklılıklar gösterdiğini ortaya koymakta; özellikle büyük metropoller ve bazı orta ölçekli belediyelerde dijitalleşmenin daha güçlü bir stratejik öncelik olarak benimsendiğini göstermektedir.

Belediyeler arasındaki tematik yoğunluk farkının hangi kavramlardan kaynaklandığını daha ayrıntılı biçimde görmek amacıyla, stratejik planlarda yer alan tüm dijital dönüşüm temalarının toplam geçiş sıklıkları Grafik 2’de bütüncül olarak sunulmuştur. Grafik, yalnızca belediyeler arası yoğunluk farkını değil, aynı zamanda dijital dönüşüm söyleminin hangi kavramlarda yoğunlaştığını ve hangi temalarda belirgin bir zayıflık bulunduğunu ortaya koymaktadır.

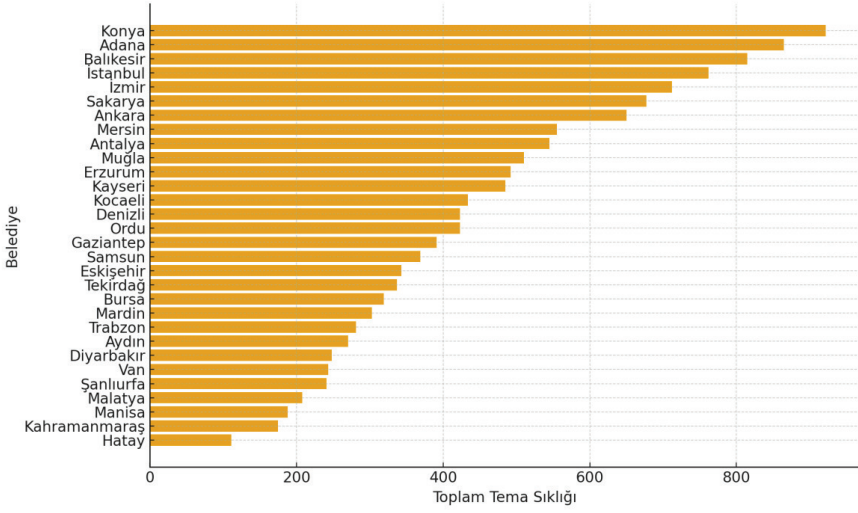
Grafik 2. Tema Bazında Frekans Dağılımı



Grafik 2, büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında yer alan dijital dönüşümle ilişkili temaların kullanım sıklığını göstermektedir. Bulgular, temaların görünürlüğü arasında belirgin bir yoğunlaşma olduğunu ortaya koymaktadır. Özellikle “veri”, “bilgi”, “katılım” ve “teknoloji” temalarının diğer tüm kavramlara kıyasla açık biçimde daha yüksek frekansa sahip olduğu görülmektedir. Bu durum, belediyelerin dijital dönüşüm söylemini ağırlıklı olarak bilgi ve veri yönetimi ile teknoloji kullanımının güçlendirilmesi üzerinden kurguladığını göstermektedir. Buna karşılık, yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik, siber güvenlik ve etik gibi dijital yönetim boyutunu oluşturan kavramlar düşük sıklıkta yer almakta; yapay zekâ, endüstri 4.0, açık veri, blockchain gibi ileri düzey dijitalleşme temalarının ise stratejik planda neredeyse hiç görünmediği dikkat çekmektedir. Bu dağılım, belediyelerin dijitalleşme vizyonunun hâlen operasyonel ve teknik iyileştirmeler üzerinde yoğunlaştığını, buna karşın veri temelli yönetim ve ileri dijital kapasite unsurlarının stratejik düzeyde yeterince içselleştirilmediğini göstermektedir. Genel olarak grafik, büyükşehir belediyelerinde dijital dönüşümün temel hizmet modernizasyonu ve teknolojik altyapı güçlendirme ekseninde yoğunlaştığını; buna karşılık katılımcılık, açıklık, güvenlik ve etik gibi yönetim boyutlarının stratejik belgelerde ikincil planda kaldığını ortaya koymaktadır.

Grafik 2’de temaların bütünsel frekans yapısının belirginleşmesinin ardından, bu kavramsal yoğunlaşmanın belediyeler düzeyinde nasıl bir dağılım ürettiğini incelemek analitik olarak önem kazanmaktadır. Bu kapsamda Grafik 3, dijital dönüşüm temalarının toplam geçiş sıklıklarını büyükşehirler bazında karşılaştırmalı olarak sunarak şehirler arasındaki yapısal farklılıkları ayrıntılı biçimde göstermektedir.

Grafik 3. Büyükşehirlerde Dijital Dönüşüm Tematik Yoğunluğu



Grafik 3, büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında yer alan dijital dönüşüm temalarının toplam kullanım sıklığını göstermekte ve belediyeler arasında belirgin bir yoğunluk farkı olduğunu ortaya koymaktadır. Konya, Adana, Balıkesir, İstanbul ve İzmir en yüksek tematik yoğunluğa sahip belediyeler olarak öne çıkmaktadır. Bu durum, söz konusu belediyelerin dijital dönüşümü stratejik düzeyde daha kapsamlı ele aldıklarını ve dijitalleşmeye ilişkin söylemi planlarına daha güçlü biçimde yansıttıklarını göstermektedir. Orta yoğunluk grubunda yer alan Sakarya, Ankara, Mersin, Antalya, Muğla ve Erzurum gibi belediyelerde dijital dönüşüm temaları belirgin olmakla birlikte, üst gruba kıyasla daha dengeli bir dağılım görülmektedir. Bu belediyelerde dijitalleşmenin teknik modernizasyon ve hizmet iyileştirme odaklı olduğu, ancak yönetsimsel boyutun sınırlı düzeyde temsil edildiği anlaşılmaktadır. Grafiğin alt sıralarında yer alan Kahramanmaraş, Hatay, Manisa, Malatya, Şanlıurfa ve Van ise dijital dönüşüm temalarının stratejik planlarında oldukça sınırlı yer verdiği belediyelerdir. Bu tablo, dijital dönüşümün bu şehirlerde daha çok operasyonel bir süreç olarak ele alındığını ve uzun vadeli stratejik öncelikler arasında henüz güçlü bir yer edinmediğini göstermektedir. Genel olarak grafik, Türkiye’de büyükşehirler arasında dijital dönüşüm söyleminin homojen dağılmadığını, tematik yoğunluğun ise büyük ölçüde kurumsal kapasite, ekonomik kaynaklar ve yönetim vizyonu ile ilişkili olduğunu ortaya koymaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin 2020–2024 stratejik planlarında yer alan dijital dönüşümle ilişkili kavramların birbirleriyle olan bağlamsal eş-gö-

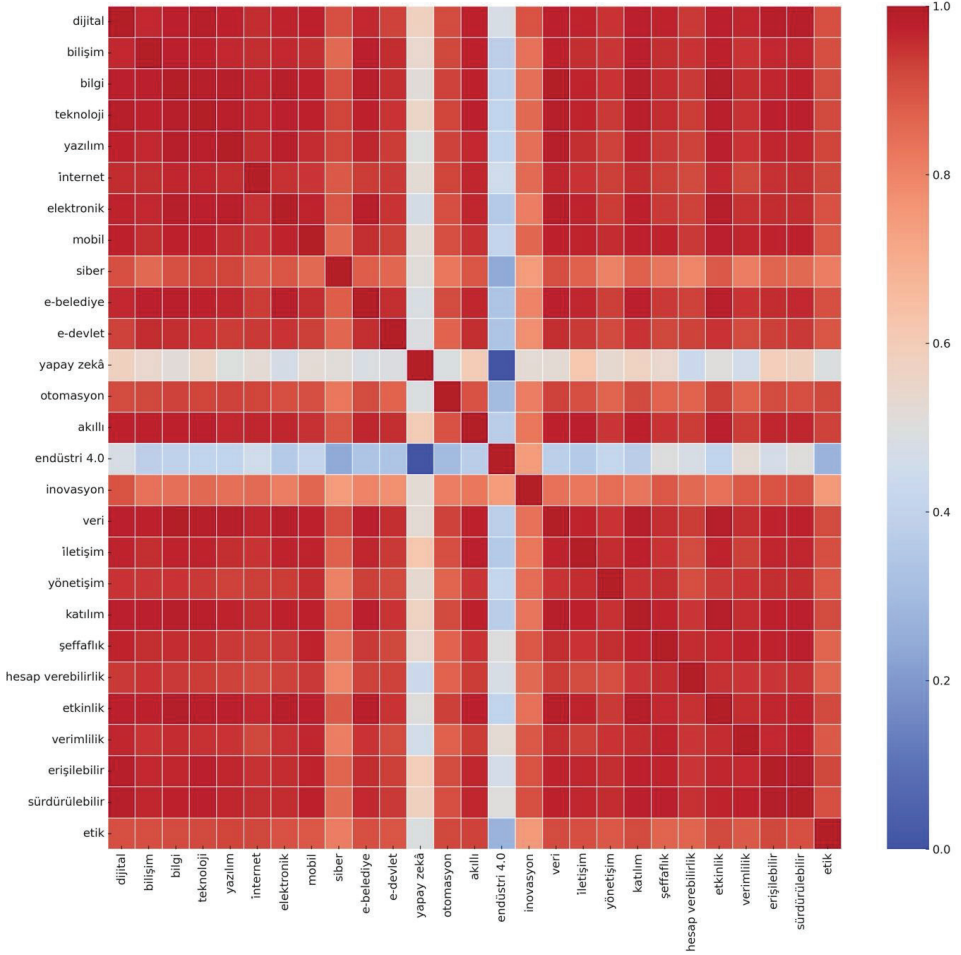
rünüm düzeylerini ortaya koymak amacıyla Grafik 4'te sunulan eş-görünüm matrisi oluşturulmuştur.

Matrisin oluşturulmasında, öncelikle her belediyenin stratejik plan belgesinde 28 temanın görünüm frekansları sistematik olarak kaydedilmiştir. Ardından, her tema çifti (i, j) için eş-görünüm skoru, tüm belediyeler genelinde bu iki temanın frekanslarının çarpımlarının toplamı alınarak hesaplanmıştır: $Co(i,j) = \sum(f_{ik} \times f_{jk})$. Burada f_{ik} , k. belediye-deki i temasının frekansını; f_{jk} ise k. belediye-deki j temasının frekansını ifade etmektedir. Bu hesaplama yöntemi, temaların sadece aynı belgede birlikte bulunma durumunu değil, birlikte görünme yoğunluğunu da ölçümleyerek daha hassas bir ilişkisel analiz sağlamaktadır. Hesaplama sonucunda elde edilen 28×28 boyutundaki simetrik matris, her hücre-sinde iki temanın tüm belediye metinlerindeki toplam ağırlıklı birlikte görünüm değerini göstermektedir.

Matris, ısı haritası (heatmap) formatında görselleştirilmiş olup, renk yoğunluğu eş-görünüm skorunun büyüklüğünü temsil etmektedir. Açık renkler düşük eş-görünüm değerlerini (temaların stratejik planlarda nadiren birlikte kullanıldığını), koyu renkler ise yüksek eş-görünüm değerlerini (temaların sıklıkla aynı bağlamda yer aldığını) göstermektedir. Matrisin simetrik yapısı, eş-görünüm ilişkisinin yönsüz olmasından kaynaklanmaktadır; yani i temasının j teması ile eş-görünümü, j temasının i teması ile eş-görünümüne eşittir ($Co(i,j) = Co(j,i)$).

Bu yöntem sayesinde, yalnızca kavramların bireysel frekansları değil, aynı zamanda kavramsal ilişkilerin söylemsel yapısı da görünür hâle gelmektedir. Matris üzerinde belirgin kümelenmelerin gözlemlenmesi, belirli temaların stratejik söylemde sistematik olarak birlikte konumlandırıldığını; düşük eş-görünüm değerleri ise kavramlar arası bağlantının zayıf olduğunu veya farklı söylemsel bağlamlarda ele alındığını işaret etmektedir. Literatürde dijitalleşme çalışmalarında yaygın olarak kullanılan bu tür eş-görünüm analizleri (Leydesdorff & Welbers, 2011), kurumların dijital dönüşümü hangi temalar üzerinden kavramsallaştırdığını, hangi kavramların kümeler oluşturduğunu ve temalar arası bağların ne ölçüde güçlü olduğunu belirlemeyi mümkün kılmaktadır. Bu çerçevede matris, dijital dönüşümün teknik, yönetişimsel ve kurumsal boyutlarının stratejik belgelerde nasıl konumlandırıldığını nesnel bir biçimde haritalandıran temel bir analitik göstergedir.

Grafik 4. Dijital Dönüşüm Temaları Arası Frekans Matrisi



Grafik 4'te yer alan matriste ortaya çıkan örüntü, büyükşehir belediyelerinde dijital dönüşüm söyleminin ağırlıklı olarak iki temel eksende kümelandığını göstermektedir. Birinci eksen, “bilgi”, “veri”, “teknoloji”, “elektronik”, “mobil”, “yazılım” gibi kavramların yoğun birlikte geçişiyle karakterize edilen teknik-altyapı odaklı bir dijitalleşme anlayışını yansıtmaktadır. Bu küme, belediyelerin dijital dönüşümü daha çok operasyonel modernizasyon, bilgi işlem kapasitesi ve hizmet süreçlerinin dijital ortama taşınması şeklinde çerçevelediğini göstermektedir. İkinci eksen ise “katılım”, “şeffaflık”, “hesap verebilirlik”, “yönetişim” ve “açık veri” gibi kavramların diğer temalarla nispeten daha zayıf ancak kendi içinde anlamlı bir ilişki kurduğu yönetim-odaklı bir yapıyı temsil etmektedir. Bu durum, dijital yönetim boyutunun Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinde henüz sınırlı bir görünürlüğe sahip olduğunu; yönetim ilkelerinin

teknolojik modernizasyon kadar güçlü biçimde stratejik belgelere yansımadığını göstermektedir. Ayrıca bazı hücrelerin neredeyse tamamen boş olması, özellikle “etik”, “sürdürülebilirlik”, “endüstri 4.0”, “yapay zekâ” ve “siber güvenlik” gibi ileri dijitalleşme ve kurumsal olgunluk göstergesi kabul edilen temaların diğer kavramlarla bağlantısının oldukça zayıf kaldığını ortaya koymaktadır. Bu tablo, dijital dönüşümün hâlen ağırlıklı olarak teknik bir modernizasyon aracı olarak görüldüğünü; veri-temelli yönetim, etik altyapı ve ileri dijital kapasite unsurlarının ise birçok belediyenin stratejik söyleminde yerleşik bir boyut hâline gelmediğini göstermektedir.

Sonuç ve Öneriler

Bu çalışma, Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin stratejik planlarında dijital dönüşümün nasıl kavramsallaştırıldığını inceleyerek dijital yönetim literatürüne özgün bir katkı sunmaktadır. Analiz bulguları, belediyelerde dijital dönüşüm söyleminin belirgin biçimde teknik ve operasyonel ekseninde yoğunlaştığını ortaya koymuştur. Dijitalleşme, büyük ölçüde bilişim altyapısının güçlendirilmesi, bilgi ve veri yönetimi süreçlerinin geliştirilmesi ve hizmetlerin elektronik ortama taşınması üzerinden tanımlanmaktadır. Buna karşılık katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik, etik, açık veri ve siber güvenlik gibi yönetsimsel kavramların stratejik belgelerde sınırlı bir yer tuttuğu görülmektedir. Bu durum, literatürde sıkça vurgulanan dijital modernizasyon–dijital yönetim ayrışmasının Türkiye’deki yerel yönetimlerde de belirgin biçimde gözlemlendiğini göstermektedir.

Belediyeler arasında dikkat çekici tematik yoğunluk farkları olduğu da bulgular arasındadır. Bazı büyükşehirlerde dijitalleşme söylemi daha kapsamlı bir stratejik çerçeveye sahipken, diğerlerinde dijital dönüşüm çoğunlukla operasyonel bir iyileştirme alanı olarak konumlandırılmaktadır. Ancak yüksek tematik yoğunluğa sahip belediyelerde dahi yönetim boyutunun teknik temalar karşısında zayıf temsil edilmesi, dijital dönüşümün bütüncül bir kurumsal perspektifle ele alınmadığını göstermektedir. İleri dijital teknolojiler (yapay zekâ, endüstri 4.0, veri etiği, siber güvenlik vb.) ile ilişkili kavramların yok denecek kadar az olması ise dijital olgunluk düzeyinin henüz erken aşamada olduğunu teyit etmektedir. Bu bulgular, dijital dönüşümün yalnızca teknolojik yatırımlarla sınırlı olmayıp, kurumsal kapasite, yönetim değerleri ve veri-temelli karar alma kültürü ile bütünleşmesi gerektiğini vurgulayan literatüre örtüşmektedir.

Bu çerçevede çalışma, Türkiye’de dijital yönetim kapasitesinin geliştirilmesine yönelik üç düzeyde öneri sunmaktadır:

- Stratejik planlarda dijitalleşmenin yönetim boyutu güçlendirilmeli; katılım, şeffaflık, hesap verebilirlik ve açık veri gibi normatif ilkeler dijital dönüşümün kurucu bileşenleri hâline getirilmelidir.
- Belediyelerde veri yönetimi, siber güvenlik, veri etiği ve birlikte çalışabilirlik mekanizmaları kurumsal düzeyde güçlendirilmelidir; bu unsurlar olmadan dijital hizmetlerin sürdürülebilirliği ve güvenliği sağlanamayacaktır.
- İnsan kaynağı niteliği, teknik donanım, organizasyonel yapı ve iç süreçler dâhil olmak üzere kurumsal kapasitenin bütüncül biçimde geliştirilmesi gerekmektedir. Dijital dönüşümün derinleşmesi, yalnızca yeni teknolojilerin uygulanmasına değil, aynı zamanda belediyelerin yönetsel kültüründe veri-temelli, şeffaf ve katılımcı bir yaklaşımın yerleşmesine bağlıdır.

Genel olarak çalışma, Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin dijital dönüşüm vizyonunun hâlen teknik modernizasyon ekseninde şekillendiğini göstermiş; yönetsimsel çerçevenin başat bir unsur hâline gelmediğini ortaya koymuştur. Bu bağlamda araştırma, yerel düzeyde dijital yönetim üzerine yapılan tartışmaları güçlendiren, söylemsel analizlere dayalı kavramsal bir zemin sunmaktadır. Gelecek çalışmaların, stratejik belgelerdeki söylemi uygulamadaki performans göstergeleri ve vatandaş deneyimi ile karşılaştırarak çok katmanlı bir değerlendirme geliştirmesi, literatürdeki bütünlüğü artıracaktır. Bu çalışma, yöntemsel yaklaşımı ve bulgularıyla hem Türkiye örneğine ilişkin kuramsal çerçeveyi geliştirmekte hem de dijital kamu yönetimi araştırmalarında belge-temelli incelemelerin önemine dikkat çekmektedir.

Kaynakça

- Asimakopoulous, G., Antonopoulou, H., Giotopoulos, K., & Halkiopoulos, C. (2025). Impact of information and communication technologies on democratic processes and citizen participation. *Societies*, 15(2), 40.
- Atmaca, Y., & Karaçay, F. (2020). Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarında dijitalleşme ve e-yönetişim. *International Journal of Management and Administration*, 4(8), 260–280.
- Baran, Y., İlerisoy, Z. Y., & Özev, B. (2024). Yapı sektöründe dijital dönüşümün 9 yerel yönetim üzerinden karşılaştırmalı analizi. *PLANARCH-Design and Planning Research*, 8(2), 270–280.
- Bekkers, V. J., & Homburg, V. (Eds.). (2005). *The information ecology of e-government: E-government as institutional and technological innovation in public administration* (Vol. 9). IOS Press.
- Çeliksöy, E., & Akça, A. (2024). Türkiye'de kamu yönetiminde yaşanan dijital dönüşüm süreci. *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(2), 445–486.
- Das, D. K. (2024). Exploring the symbiotic relationship between digital transformation, infrastructure, service delivery, and governance for smart sustainable cities. *Smart Cities*, 7(2), 806–835.
- Di Giulio, M., & Vecchi, G. (2023). Implementing digitalization in the public sector: Technologies, agency, and governance. *Public Policy and Administration*, 38(2), 133–158.
- Engin, Z., & Treleaven, P. (2019). Algorithmic government: Automating public services and supporting civil servants in using data science technologies. *The Computer Journal*, 62(3), 448–460.
- Fulda, A., Li, Y., & Song, Q. (2012). New strategies of civil society in China: A case study of the network governance approach. *Journal of Contemporary China*, 21(76), 675–693.
- Galindo-Pérez-de-Azpillaga, L., & Foronda-Robles, C. (2018). Digital governance and information technologies in local action groups (LAGs). *Cogent Social Sciences*, 4(1), 1528730.
- Gasparyan, A. (2024). From paperwork to pixels: Workload and digital governance in Armenian local authorities. *Frontiers in Political Science*, 6, 1280109.
- Gül, S. S., & Nizam, Ö. K. (2021). Sosyal bilimlerde içerik ve söylem analizi. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (42), 181–198.
- Hansen, H. T., Lundberg, K., & Syltevik, L. J. (2018). Digitalization, street-level bureaucracy and welfare users' experiences. *Social Policy & Administration*, 52(1), 67–90.
- Howlett, M. (2019). Moving policy implementation theory forward: A multiple streams/critical juncture approach. *Public Policy and Administration*, 34(4), 405–430.

- İncekara, G., & Bozkurt, Ö. Ç. (2023). Belediyelerde dijital dönüşüm süreçlerinin ve e-belediyeçilik uygulamalarının örnek olay kapsamında değerlendirilmesi. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 33(4), 101–142.
- Kahraman, A., & Özen, Ü. (2025). Yerel yönetimlerin dijital dönüşümü sürecinde bilişim teknolojileri ve dijital yeterliliklerin değerlendirilmesi. *EKEV Akademi Dergisi*, (101), 404–427.
- Lappi, T. (2019). *Digitalizing Finland: Governance of government ICT projects* (Acta Universitatis Ouluensis C, 709) [Doctoral dissertation, University of Oulu]. University of Oulu Repository.
- Leydesdorff, L., & Welbers, K. (2011). The semantic mapping of words and co-words in contexts. *Journal of Informetrics*, 5(3), 469–475.
- Liu, S. M., & Yuan, Q. (2015). The evolution of information and communication technology in public administration. *Public Administration and Development*, 35(2), 140–151.
- Mariani, I., & Bianchi, I. (2023). Conceptualising digital transformation in cities: A multi-dimensional framework for the analysis of public sector innovation. *Sustainability*, 15(11), 8741.
- Milakovich, M. E. (2012). *Digital governance: New technologies for improving public service and participation*. Routledge.
- Mutiarin, D., Lawelai, H., Sadat, A., Wijaya, A. A. M., & Sa'ban, L. A. (2024). Interoperability governance: An analysis of the impact of digitization of public services on local government. *Journal of Local Government Issues*, 7(2), 111–128.
- Mutiarin, D., Padma Eldo, D. H. A., Sarofah, R., & Habibullah, A. (2024). Data interoperability in supporting electronic-based governance systems in the local government. *Corporate Law & Governance Review*, 6(4), 43–52.
- OECD. (2020). *The OECD digital government policy framework: Six dimensions of a digital government* (OECD Public Governance Policy Papers No. 02). OECD Publishing.
- Pors, A. S., & Pallesen, E. (2021). The reorganization of the bureaucratic encounter in a digitized public administration. *Ephemera: Theory & Politics in Organization*, 21(3), 17–41.
- Suastina, A. W. O., & Sahar, N. (2025). Digital governance in the local government of Sumedang Regency. *KnE Social Sciences*.
- Şengül, R., & Balıkçı, Ö. (2021). Yerel yönetimlerde e-yönetişim üzerine bir araştırma. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 417–436.
- Tutar, H., & Uzun, İ. (2024). E-municipality and public relations in digitalized cities: An interpretive content analysis on TR42 region municipalities. *Yeni Medya*, (16), 19–37.
- Utlı, E., & Er, A. (2021). Yerel katılım bağlamında dijital dönüşümden dijital yönetişime belediyeler: Uygulamalar, imkanlar ve öneriler. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(41), 97–110.

- Wang, H., & Guo, J. (2024). New way out of efficiency-equity dilemma: Digital technology empowerment for local government environmental governance. *Technological Forecasting and Social Change*, 200, 123184.
- Wodecka-Hyjek, A., Kusa, R., & Kafel, T. (2024). Evaluating the current state of Digital Era Governance application in local government units in the Małopolska region. *Engineering Management in Production and Services*, 16(1), 19–30.
- Xu, X., & Dai, M. (2024). Evaluation of local government digital governance ability and sustainable development: A case study of Hunan province. *Sustainability*, 16(14), 6084.
- Yıldız, M., & Gümüş, E. (2023). Yerel yönetimlerde dijital dönüşüm e-belediye uygulamaları. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 9(2-1), 201–221.
- Zheng, Y., Tan, J., Huang, Y., & Wang, Z. (2022). The governance path of urban–rural integration in changing urban–rural relationships in the metropolitan area: A case study of Wuhan, China. *Land*, 11(8), 1334.

Bölüm 14

MASAK UYGULAMA ÖRNEKLERİ KAPSAMINDA TÜRKİYE'DE KARA PARA AKLAMA SUÇU¹

Efe Can KORAL², Serkan CURA³

1 Bu çalışma, Prof. Dr. Serkan CURA danışmanlığında Efe Can KORAL tarafından hazırlanan ve 26.06.2025 tarihinde kabul edilen “Türkiye’de Ekonomik Suçlar Kapsamında Kara Para Aklama Yöntemi Üzerine Bir Değerlendirme” adlı yüksek lisans tez çalışmasından faydalanılarak türetilmiştir.

2 Bilim Uzmanı, efe_can_koral@hotmail.com, ORCID ID: 0009-0008-7644-339X.

3 Prof. Dr., Manisa Celal Bayar Üniversitesi, Maliye Bölümü, serkan.cura@cbu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0001-7142-0502.

GİRİŞ

Kara para, yalnızca ekonomik değil; aynı zamanda toplumsal, hukuki ve ahlaki yönleriyle de ele alınması gereken çok boyutlu ve güncel bir sorundur. Yasa dışı yollarla elde edilen gelirlerin yasal finansal sistemlere dahil edilmesi anlamına gelen kara para aklama, ekonomik yapıyı zayıflatmanın yanı sıra suç ekonomisinin büyümesine, adalet sistemine duyulan güvenin sarsılmasına ve toplumsal dengelerin bozulmasına neden olmaktadır (Türkiye Bankalar Birliği, 2003:3).

Küreselleşme ile birlikte, bilgi iletişim teknolojilerindeki hızlı değişim ve dönüşüm sayesinde ekonomik yapı içerisindeki faaliyetler ister yasal isterse de yasa dışı olsun etkilenmiştir (Kahriman, Kayalidere, & Cura, 2014:218). Bu süreç günümüzde daha da hızlanmıştır. Gelişen teknoloji ve finansal sistemlerin karmaşıklaşması, kara para aklamayı daha zor tespit edilen bir hale getirmiştir. Bu durum hem ulusal hem de uluslararası düzeyde etkili önlemler alınmasını gerekli kılmaktadır.

Bu kapsamda ele alınan çalışmada, ekonomik suç olarak nitelendirilen kara para aklama yöntemi ele alınmıştır. Bu doğrultuda ekonomik suç kavramı ile bu suçun bir türü olan kara para aklama suçu kavramsal olarak ele alınmıştır. Ayrıca, kara para aklama suçunun ekonomik, politik ve sosyal alanda yarattığı tahribatlar değerlendirilmiştir. Çalışmanın son kısmında ise Türkiye’de kara para aklama suçuyla mücadelede T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Mali Suçları Araştırma Kurulu (MASAK)nun yapmış olduğu faaliyetler değerlendirilmiştir. MASAK’ın güncel verileri incelenmiş; işlem sayıları, ihbarlar, şüpheli işlem bildirimleri ve alınan önlemler üzerinden kara para aklamanın ekonomi ve finansal sistem üzerindeki etkileri değerlendirilerek öneriler sunulmuştur.

I. EKONOMİK SUÇ KAVRAMI VE NEDENLERİ

Kanun dışı gelir elde etmeye olanak sağlayan her türlü faaliyet ekonomik suç kavramı içerisine girmektedir. Ekonomik suçlar; haksız kazanç elde etme amacıyla ekonomik düzeni koruyan hukuki müeyyidelere aykırı eylemler olarak tanımlanabilir. Devletin para rejimi, gelir ve giderleri, kredi ilişkileri, vergi suçları, kaçakçılık suçları, para ve kıymetli evrakı ilgilendiren suçlar, nitelikli dolandırıcılık, damga ve mühürler üzerinde oynamalarla meydana gelen suçların hepsi ekonomik suç kapsamında sayılmaktadır (Kubar, 2020:363).

Literatürde ekonomik suçlar için; beyaz yaka suçları, şövalyeler suçluluğu, işletme suçluluğu, ticari suçluluk ve mali suçluluk gibi terimlere yer verilmektedir.

Beyaz Yaka Suçları; ilk defa Sutherland (1940:4) tarafından, toplumda ya da iş hayatında yüksek statüye sahip olan kişilerin bu itibarlarını kullanarak işlenen ve şiddete dayanmayan suç olarak tanımlanmıştır. *Şövalyeler Suçluluğu*; sosyal statüsü yüksek olanların işledikleri ve fakat meslekleriyle ilgisi olmayan düello, vergi kaçakçılığı gibi suçlardır (Pradel, 2002:311). *İşletme ve Ticari Suçluluk*; kâr amacı güden işletmeler aracılığıyla işlenen suçlardır. *Mali Suçluluk*; finans alanında işlenen ve mağdurların parasal kaynaklarıyla işlenen çok yönlü ve karmaşık nitelikteki suçlardır (Pradel, 2002:312).

Ekonomik suçlar; ülkelerin kendine has iktisadi, mali ve sosyal yapılarına ve özelliklerine gelişmişlik düzeylerine ve hukuk kurallarına göre farklılık göstermekle birlikte ekonomik suçların nedenleri; idari, toplumsal ve ekonomik nedenler olarak ifade edilmektedir. Özellikle, toplumsal yapıda yaşanan bozulma ve bireyin eğitim düzeyi ne olursa olsun ahlaki bir çöküntüye girmesi gerek idari gerekse de hukuki anlamda yaptırımların yetersiz olması ve ülke ekonomisinin refah artırıcı değil tam tersine refahı azaltıcı sonuçlar ortaya koyması şeklinde özetlemek mümkündür (Gülcü, 2023:1124). Gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun söz konusu nedenlerin varlığı ekonomik suçları teşvik edici niteliktedir. Dolayısıyla, bu suçlarla mücadeleye yönelik yöntemler geliştirme ve uygulama kaçınılmaz hale gelmektedir.

II. KARA PARA AKLAMA YÖNTEMİ VE BİLEŞENLERİ

2.1. Kavramsal Olarak Kara Para ve Kara Para Aklama

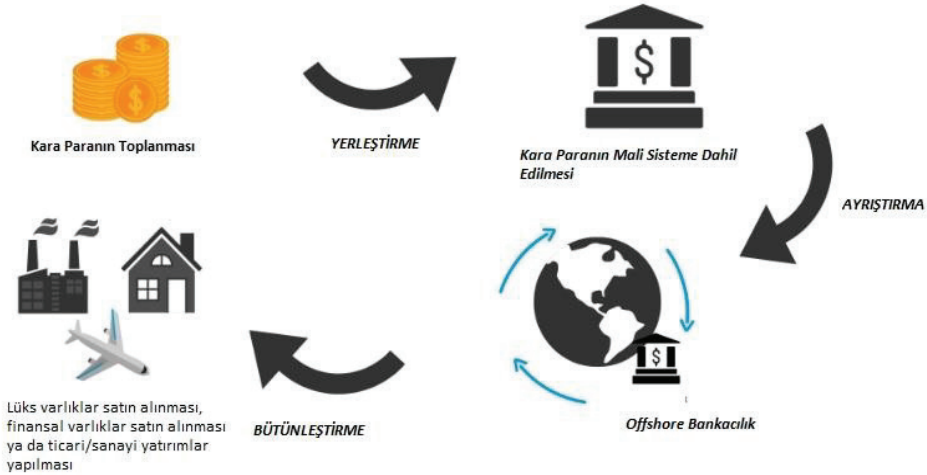
Kara para kavramı, literatür açısından değerlendirildiğinde, geçmişten günümüze geçen süreçte gelişen ve dönüşen bir tür mali nitelikte suç olarak ifade edilmektedir (Valero, Jareno, & Pavia, 2018:24). Kara para kavramının mali suç olarak tanımlanmasındaki en önemli etki ise, yasal olmayan faaliyetler sonrası elde edilen gelir olarak ifade edilmesidir (Koç & Taşova, 2024:85). Bir başka ifadeyle, kara para, kanunlar kapsamında suç şeklinde ifade edilen eylemler sonucunda elde edilen maddi nitelikteki gelirler olarak tanımlanması mümkündür (Shademanpoor, 2025:92).

Kara para aklama kavramı ise yasa dışı yollarla elde edilen gelirin yasalmış gibi gösterilmesi sürecidir ve bu suç, zaman içinde hem yöntem bakımından çeşitlenmiş hem de örgütlü hâle gelmiştir (Andiojaya, 2025:1). Interpol'e göre kara para aklama, yasadışı yollarla elde edilen gelirlerin yasal faaliyetlere dönüştürülmesi eylemidir. Kara para aklamaya yönelik temel suçlar aşağıdaki biçimde sıralanmaktadır (Valero, Jareno, & Pavia, 2018:24);

- mal varlığına karşı işlenen suçlar (soygun, hırsızlık, dolandırıcılık ya da sahtecilik)
- devlete karşı işlenen suçlar (vergi kaçakçılığı),
- yolsuzluk, uyuşturucu kaçakçılığı ya da insan kaçakçılığıdır.

Kara para aklama işi belli aşamalardan geçer. Bu işlemler belirli bir metot ve sıra ile yapılır ve genellikle üç aşamadan oluşmaktadır. Bu süreç, literatürde çamaşır makinasına atılan kirli çamaşırın yıkanmasına benzetilmektedir. Kara para aklama aşamalarını gösteren Şekil 1 hazırlanmıştır.

Şekil-1: Kara Para Aklama Aşamaları



Kaynak: (Birleşmiş Milletler, 2025).

Şekil-1 incelendiğinde, kara para aklama süreci üç aşamada gerçekleştirilmektedir. İlk aşama olan *yerleştirme* (*placement*) aşaması, yasa dışı faaliyetlerle elde edilen paranın finansal sisteme dahil edilmesidir. İkinci aşama olan *ayrıştırma* (*layering*) aşaması, paranın kaynağını gizlemek amacıyla karmaşık işlemlerle paranın izinin kaybettirilmeye çalışılması sürecidir. Özellikle bu aşamada, offshore bankacılık faaliyetleri kullanılmakta ve kara paranın izi ortadan kaldırılmaktadır. Mali işlemlerin yoğunluğu ve takip edilemez olması denetim süreçlerinin atlatılmasına olanak sağlamaktadır (Özcan, 2018:543). Üçüncü ve son aşama olan *bütünleştirme* (*integration*) aşaması ise, temizlenmiş paranın yasal sisteme sokularak ekonomik faaliyetlere entegre edilmesidir. Bu aşamalar meca-

zen yukarıda da belirttiğimiz gibi kirli çamaşırları yıkama sürecine benzetilerek açıklanmaktadır (Ünlü, 2019:160).

2.2. Kara Para Aklama Yöntemleri

Mali suç olarak nitelendirilen kara para aklama ile ilgili çok farklı yöntemler kullanılmaktadır. Bu yöntemleri sırasıyla özetlemek gerekirse;

Şirinler uygulaması; küçük parçalara bölme tekniği olarak bilinen uygulamadır. Suç şebekeleri parayı birden çok kişiye böldürerek farklı banka şubelerine yatırtır; böylece iz sürmeyi zorlaştırıp resmi bildirim eşiğinin altında kalmayı hedefler (Mavral, 2003:66). Benzer amaçla kullanılan *parçalama* (structuring) yönteminde ise çok sayıda işlemle tek bir kişi veya sınırlı hesaplar aracılığıyla para sisteme parça parça sokulur; her iki yöntem de bildirimsiz veya dikkat çekmeyen işlemlerin oluşturması hedeflenmektedir (Ünlü, 2019:163).

Vergi cennetleri, sıkı bilgi paylaşımı ve denetim mekanizmalarının olmadığı ülkeler olarak suç gelirlerinin uluslararası transferi ve yeniden yapılandırılmasında önemli bir rol oynar; bu yöntemde fonlar offshore hesaplara taşınır, kıtalararası transferler ve teminat gösterilerek alınan krediler aracılığıyla izler silinir. OECD tarafından 2013 yılında ilan edilen Matrah Aşınması ve Kâr Artırımı Eylem Planında da yer aldığı üzere vergi cennetlerinin varlığı aynı zamanda vergi matrahlarının aşınmasına da yol açacak bir başka mali sorunu ortaya çıkartmaktadır (Özcan & Cura, 2022:468). *Döviz büroları* ise daha düşük denetim ve yüksek nakit akışı avantajıyla suçluların tercih ettiği mekânlar arasındadır; suç gelirleri farklı dövizlere çevrilerek ve bürolar üzerinden geçirilerek kaynak gizlenir (Güner, 2003:1009).

Kumarhaneler, yüksek nakit akışı ve anonimlik sundukları için aklama için elverişli ortamlardır; jeton alımı, bahis kazancı gösterme veya kumarhane personeliyle iş birliği gibi yöntemlerle kara para temizlenir. Çevrimiçi kumar platformlarında ise anlaşmalı bahisler, hesaplar arası transferler ve kimlik sahtekârlığı yoluyla benzer işlemler gerçekleştirilebilir (Comply Advantage, 2024). *Kripto paralar* da izlenebilirliği azaltma, anonim hesap açma ve karıştırıcı hizmetlerle birleştğinde aklama amaçlı tercih edilmektedir; Silk Road gibi örnekler dijital paraların yasadışı pazarlarla ilişkilendirilebileceğini göstermiştir (Eğilmez, 2019:346).

Nakit yoğun işletmeler: taksi durakları, benzin istasyonları, lokantalar, kuru temizlemeciler gerçek gelirlerle suç gelirlerini karıştırmak için kullanılır. Bu tür işletmelerin muhasebe denetimleri zayıfsa, kayıtlar manipüle edilerek yasa dışı fonlar kolayca aklanabilir. *Hayali ithalat-ihracat uygulamalarında* ise, gerçek dışı veya değeri düşük ürünler yüksek fiyatla

ihraç gösterilerek devlet teşvikleri ve vergi iadesi yoluyla haksız kazanç sağlanır; kayıtlar kasıtlı olarak karmaşık tutulur (Başak, 1998:6).

Menkul kıymetler piyasası ve borsa da aklama için tercih edilen kanallardandır; küçük şirketlerin hisselerinin kontrolü ele geçirildikten sonra varlıklar offshore yapılara devredilir, piyasa işlemleriyle fonlar ayrıştırılıp bütünleştirilir. *Şans oyunları ve ikramiye yönteminde* ise kazanan kişiyle anlaşma yapılarak kuponlar devralınır; ikramiye yasal gelir gibi görünürken gerçek kaynak gizlenir (Sırma & Saldanlı, 2015:113-114).

Hayat sigorta poliçeleri ise, poliçe alım-satımı ve vade süreçleriyle aklama imkânı sunar; poliçeler düşük bedelle satın alınıp vade veya tazminat aşamasında daha yüksek meblağlar elde edilerek kaynak maskelenbilir (Doğan & Er, 2016:145). *Spor kulüpleri ve tesis yatırımları*, yüksek değerli transferler, üyelikler ve altyapı harcamaları aracılığıyla büyük meblağların aklanmasına olanak verir; suçlular kulüp alımı veya büyük sponsorluklarla fonları yasal yatırım biçiminde göstermeye çalışır (Güner, 2003:265).

Factoring şirketleri, henüz tahsil edilmemiş alacakların devri yoluyla suç gelirlerinin nakde çevrilmesinde kullanılmaktadır; suçlular vadesi gelmemiş alacakları yüksek bedellerle satın alıp tahsil ettiklerinde hem aklama yapmış hem de ek kazanç sağlamış olur. Alıcı ya da satıcı işletmelerin paravan olması ya da danışıklı işlem yapmaları kara para aklama yöntemi olarak kullanılmaktadır (Mıynat & Duramaz, 2012:110).

İnternet ve e-ticaret platformları üzerinden yapılan uygulamalar da giderek yaygınlaşmıştır; sahte mağazalar, şişirilmiş fiyatlı ürün satışları veya dijital hediye/jeton transferleri gibi yollarla fonlar sisteme dahil edilebilir. Ayrıca *yasa dışı bahis siteleri ve sosyal medya yayıncıları* üzerinden parça parça yapılan transferler kriptoya veya farklı hesaplara aktarılarak aklama süreçlerini tamamlar (Gürel & Şahin, 2022:2300).

Seyahat ve turizm sektöründeki işletmeler, özellikle turizm gelirinin yüksek olduğu ülkelerde aklama için cazip yatırımdır; turistik tesisler, seyahat acenteleri ve otel yatırımları aracılığıyla yüksek meblağlar yasal gelir gibi gösterilmektedir.

Tüm bu yöntemlerin ortak amacı, paranın kaynağını belirsizleştirmek, izini kaybettirmek ve yasal görünüm kazandırmaktır. Hem teknik çeşitlilik hem de denetim boşlukları, suçluların yöntem değiştirmesine ve yeni mekanizmalar geliştirmesine olanak tanımaktadır. Bu nedenle etkin bir mücadele, sınır ötesi iş birliği, güçlü denetim mekanizmaları, finansal kurumlarda tetkik mekanizmalarının iyileştirilmesi ve teknolojik takip kapasitelerinin artırılmasını zorunlu kılmaktadır. Aksi halde bu suçlarla

mücadelede yetersiz kalınacağı açık bir durum olarak değerlendirilmelidir.

III. KARA PARA AKLAMANIN ORTAYA ÇIKARDIĞI MALİYETLER

Kara para aklama özellikle organize nitelikteki suçlardan elde edilen suç gelirleri niteliğinde küresel bir sorun olarak değerlendirilmektedir. Suçlular, yasal olmayan yöntemlerle elde ettikleri kaynakları aklamaya yönelik olarak başta uluslararası ticaret olmak üzere pek çok yöntem kullanmaktadırlar (Hendriyetty & Grewal, 2017:65). Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisinin açıkladığı verilere göre her yıl yaklaşık olarak dünya genelinde 800 milyar dolar ile 2 trilyon dolar arasında kara para aklanmaktadır (Andiojaya, 2025:1). İnsanların iktidar, saygınlık ve güç arzusu, tarih boyunca daha fazla gelir elde etme çabalarını tetiklemiştir. Fakat bu çabalar her zaman yasal çerçeveler içinde gerçekleşmemiş, kimi zaman toplumsal ve hukuki kuralları göz ardı eden kara para aklama gibi yöntemler tercih edilmiştir. Bu tür tercihler, yalnızca bireysel değil, toplumsal yapıyı da derinden sarsan ciddi ekonomik, sosyal ve politik sonuçlar doğurabilmektedir.

Ekonomik açıdan bakıldığında, kara para girişleri ülke piyasalarında dalgalanmalara yol açabilir. Özellikle fonların ne zaman ve ne ölçüde piyasaya girip çıkacağı bilinmediğinde, para talebinde belirsizlik artabilir (Koç & Taşova, 2024:87). Bu durum, para politikalarının öngörülebilirliğini zorlaştırarak ekonomik istikrarı olumsuz etkileyebilir. Ayrıca, kara para olarak gelen yabancı fonlar yerel para biriminin aşırı değerlenmesine, fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine ve ihracatın azalmasına neden olabilir. Bu gelişmeler, ülkenin uluslararası piyasalardaki rekabet gücünü zayıflatabilir. Yerli kaynakların ise üretime yansımadan dolaşıma girmesi enflasyon riskini artırabilir (Mavral, 2003:209). Ayrıca, para aklama sadece finansal piyasaları olumsuz etkileyen bir yöntem değildir. Makro ekonomik istikrarı bozan ve ekonomik büyümeyi de sekteye uğratabilen bir araç olarak değerlendirilmektedir (Andni, 2025:2).

Kara para aklama faaliyetlerinin yoğun olduğu ekonomilerde vergi gelirlerinin yeterince toplanamaması sık rastlanan bir durumdur. Bu durum, mali disiplinin bozularak, devletin mali yapısını zayıflatabilir ve borçlanma ihtiyacını artırabilir. Devletin mali açıdan zorlanması, sosyal hizmetlerin ve gelir dağılımının olumsuz etkilenmesine yol açabilir. Öte yandan, kara para aklama riski yüksek ülkelere yabancı yatırım girişlerinin zorlaşabileceği, yatırım kararlarında ülke riskinin önemli bir kriter haline geldiği gözlemlenebilir (Mavral, 2003:301).

Sosyal ve politik etkiler açısından ise, yasa dışı yollardan elde edilen gelirlerin toplumda çeşitli sorunlara yol açabileceği düşünülebilir. Ekonomik anlamda avantaj sağlayan bazı bireyler refah içinde yaşarken, yasalara saygılı çoğunluğun ise zorluklar yaşaması, toplumda adalet algısını ve yasalara bağlılığı zayıflatır. Gelir eşitsizliği ve adaletsizlik algısı, suç işleme eğilimlerini artırabilir ve kara paranın cazibesini yükseltebilir (Aydın & Yılmaz, 2007:260).

Sonuç olarak, kara para aklama faaliyetlerinin ekonomik, sosyal ve politik alanlarda bir dizi karmaşık etkiye sahip olabileceği öngörülmektedir. Bu etkilerin boyutu ve kapsamı ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilir ve bu nedenle konunun çok yönlü bir şekilde ele alınması önem taşımaktadır. Ancak ortaya çıkan maliyetler gelişmişlik seviyesi ne olursa olsun tüm ülkeler için ortak olduğunu ifade etmek gerekmektedir. Dolayısıyla bu yıkıcı ve çok taraflı etkileri ortadan kaldırabilmek için kara para aklama faaliyeti ile ilgili mücadele kesintisiz devam ettirilmesi gerekmektedir.

IV. TÜRKİYE'DE KARA PARA AKLAMAYI ENGELLEMeye YÖNELİK MASAK FAALİYETLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Türkiye'de mali nitelikli suçları önleme ve bu tür suçlarla mücadelede temel rol ve sorumluluk alan tüzel kişilikler arasında MASAK yer almaktadır. MASAK'nun günümüzde belirlenmiş olan ana hedefi; suç yoluyla elde edilen gelirlere ve terör faaliyetlerinin finansmanına karşı mücadele etmektir (Erdoğan, 2016:45).

MASAK 19.11.1996 tarihli 4208 sayılı Kara Para Aklanmasının Önlenmesine Dair Kanun kapsamında 17.02.1997 tarihinde faaliyete geçmiş bir tüzel kişiliktir. Söz konusu düzenleme ile ilk defa yasalarda mali suç kavramına yer verilmiştir (Yüce & Akkaya, 2020:54). MASAK, 10.07.2018 tarihli 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 219. md. uyarınca, Hazine ve Maliye Bakanlığı'na bağlı temel idari hizmet birimi haline getirilmiştir (Ersöz, 2025:33).

Kara para aklama ve ilgili mali suçlarla mücadele, günümüz finansal sistemlerinin güvenliğini ve şeffaflığını sağlamak açısından kritik öneme sahiptir. Kara para aklama ile mücadelenin kurumsal düzeyde etkinliğini sağlayan en önemli yapılardan biri olan MASAK, Türkiye'nin mali istihbarat birimi olarak, suç gelirlerinin aklanmasının ve terör faaliyetlerinin finansmanının önlenmesi amacıyla oluşturulmuş tüzel kişiliktir. Kurulun temel işlevi; mali suçlara ilişkin finansal verileri analiz ederek, bu bilgileri ilgili kamu kurumlarına ve adli mercilere iletmek suretiyle suçla mücadeleyi desteklemektir. MASAK tarafından yürütülen analiz

çalışmaları, yalnızca doğrudan kara para aklama ya da terörün finansmanı işlemlerini değil, aynı zamanda bu suçlara kaynak teşkil eden diğer yasa dışı faaliyetlerle ilişkili mali hareketleri de kapsamaktadır (MASAK, 2024:3).

MASAK verileri, kara para aklama faaliyetlerinin anlaşılması ve izlenmesi açısından önemli bir kaynak niteliğindedir. Bu veriler; şüpheli işlem bildirimleri, analiz edilen kişi ve kurum sayıları, adli makamlara iletilen dosyalar ve suç duyurularına ilişkin bilgiler aracılığıyla kara para aklamanın güncel durumu hakkında fikir verir. Ayrıca bu veriler, adli makamların hangi vakalar üzerinde yoğunlaştığını ve ne tür analizlere ihtiyaç duyduğunu ortaya koyarak MASAK'nun mali istihbarat sağlama fonksiyonunu daha görünür kılmaktadır. Şüpheli işlem bildirimlerinin sayısındaki artış ya da belirli alanlarda yoğunlaşması, suç tiplerinin ve yöntemlerinin değiştiğine işaret edebilir. Dolayısıyla MASAK verileri hem mevcut risklerin tespiti hem de önleyici politikaların geliştirilmesi açısından yol gösterici olmaktadır (Koç & Taşova, 2024:90).

Türkiye'de bu mücadelede önemli bir rol üstlenen MASAK, yıllar itibarıyla şüpheli işlem bildirimleri ve finansal istihbarat verileri, kara para aklama faaliyetlerinin yapısal özelliklerini ve gelişen eğilimlerini anlamada merkezi bir kaynak teşkil etmektedir.

2020-2024 yılları arasına ait verilerin yer aldığı Tablo 1 incelendiğinde, bu alanda dikkat çekici bazı değişimlere işaret etmektedir;

Tablo 1: 2020-2024 Yılları Arasında Alınan Bildirimlerin Türlerine Göre Dağılımı

ALINAN BİLDİRİMLER	YILLAR				
Bildirim Türleri	2020	2021	2022	2023	2024
Şüpheli İşlem Bildirimleri	237.531	504.995	425.322	601.555	558.595
Adli Makamların Talepleri	11.266	8.740	12.347	11.441	12.684
Kolluk Talepleri	1.409	1.025	1.470	1.463	2.416
Diğer İhbarlar	391	867	676	309	795
TOPLAM	250.597	515.627	439.815	614.768	574.490

Kaynak: (MASAK, 2023:16 ve MASAK, 2024:10).

Tablo 1 incelendiğinde, 2023 yılı itibarıyla şüpheli işlem bildirimleri, adli/kolluk talepleri ve diğer ihbar sayılarında önceki yıla kıyasla dikkate değer bir artış yaşandığı, alınan toplam bildirim sayısının ise 600 binin üzerine çıktığı görülmektedir. Buna karşın, 2024 yılı raporlarında tüm bildirim türlerinde genel bir azalma dikkat çekmektedir. Ancak, Başkan-

lığa ulaşan ihbar ve araştırma taleplerinde farklı bir durum gözlemlenmiş; bu tür başvurular bir önceki yıla göre yaklaşık %18 oranında artarak 15.895'e yükselmiştir.

2023 yılında *şüpheli işlem bildirim sayısının* 600 binin üzerine çıkması, mali suçlara ilişkin farkındalık seviyesinin yükseldiğini ve finansal kuruluşlar başta olmak üzere yükümlü kurumların risk algılarında önemli bir artış yaşandığını göstermektedir. Şüpheli işlem bildirimleri sayısındaki artış, suçların daha erken aşamalarda fark edilip raporlandığına ve sistemin uyarı mekanizmalarının işlediğine işaret ediyor olabilir.

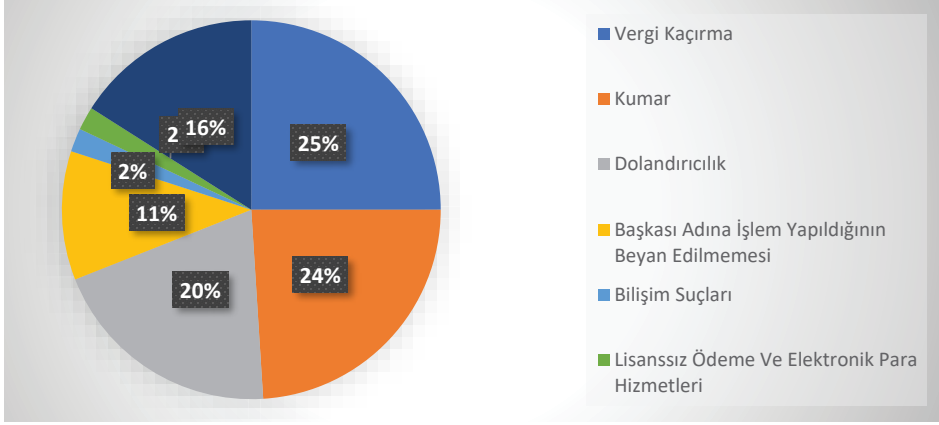
2024 yılına gelindiğinde, *bildirilen şüpheli işlem sayılarında* bir düşüş yaşandığı gözlemlenmektedir. Bu değişimin ardında yatan gerekçeler şu şekilde yorumlanabilir; finansal sisteme dair uygulanan önleyici tedbirlerin (eğitim programları, iç denetim mekanizmaları, gelişen teknolojik izleme sistemleri vb.) etkinliği artmış, bu sayede risk barındıran işlemler daha erken safhada engellenmiş olabilir. Bu durum neticesinde bildirim sayılarının azaldığı söylenebilir. Olumsuz açıdan değerlendirildiğinde ise, yükümlü kurumlar, bildirim eşliğini yükseltmiş veya mevzuatla belirlenen yükümlülüklerini tam anlamıyla yerine getirmemiş olabilirler. Bu tür durumlar, suçla mücadelede zafiyet yaratabilmektedir.

2024 yılında *ihbarlar ve kolluk kuvvetlerinden gelen araştırma taleplerinde* %18 oranında artış yaşanmıştır. Bu gelişme, birkaç önemli hususa işaret edebilir;

- Toplumun ve kamu kurumlarının mali suçlara karşı farkındalığı artmış; vatandaşların ve kurumların potansiyel suçlara karşı daha aktif bir refleks gösterdiği, daha duyarlı hale geldikleri söylenebilir.
- Kara para aklama faaliyetleri, geleneksel yöntemlerden uzaklaşarak dijital kanallar, kripto varlıklar ve offshore finansal yapılar gibi izlenmesi güç alanlara kaymakta ve giderek daha karmaşık bir görünüm kazanmaktadır. Bu dönüşüm, kolluk kuvvetleri ve finansal istihbarat birimlerinin söz konusu faaliyetleri tespit etmek amacıyla daha fazla ihbar ve araştırma talebinde bulunmasına yol açmış olabilir.
- Suçların daha organize yapılarda işlendiğine dair göstergeler, adli makamların MASAK'ndan daha derinlemesine analizler ve kapsamlı finansal istihbarat talep etmesine yol açmış olabilir.

2024 yılına ait şüpheli işlem bildirimlerinin suç kategorilerine göre dağılımı ve MASAK'nun faaliyetleri, kara para aklamanın günümüz-

de hangi yollarla gerçekleştiğine ve bu suça karşı geliştirilen kurumsal reflekslerin düzeyine dair önemli ipuçları sunmaktadır. Alınan şüpheli işlem bildirim sayılarının Suç Kategorilerine Göre Dağılımı Şekil 2’de verilmiştir.



Şekil-2: Şüpheli İşlem Bildirimlerinin Suç Kategorisine Göre Dağılımı (2024)

Kaynak: (MASAK, 2024: s.11).

2024 yılına ilişkin veriler, şüpheli işlem bildirimlerinde vergi kaçakçılığı, yasa dışı bahis ve kumar oynatma ile başkası adına işlem yapıldığının beyan edilmemesi gibi suçların öne çıktığını göstermektedir. Bu dağılım, kara para aklama suçunun genellikle dolaylı yoldan tespit edildiğine işaret etmektedir. Başka bir deyişle, kara para aklama çoğu zaman tek başına bildirilen bir suç olmaktan ziyade, çeşitli temel suçlarla bağlantılı olarak ortaya çıkmaktadır. Özellikle vergi kaçakçılığı ve yasa dışı bahis gibi suçlar, büyük miktarda kayıt dışı gelirin ortaya çıkmasına neden olmakta; bu gelirlerin finansal sisteme sokulması aşamasında kara para aklama faaliyeti gerçekleşmektedir (MASAK, 2023: 22).

Bu bağlamda, doğrudan kara para aklama bildirimlerinde gözlemlenen sınırlı sayıdaki artış ya da azalış, tek başına yeterli bir gösterge olmayabilir. Asıl önemli olan, diğer suç kategorilerinde meydana gelen artışların, aynı zamanda dolaylı yoldan kara para aklama riskinin de arttığını göstermesidir. Örneğin, başkası adına işlem yapılması ya da bu işlemlerin gizlenmesi gibi uygulamalar, kara para aklamada yaygın olarak kullanılan yöntemler arasında yer almakta; bu tür işlemlere ilişkin bildirimlerin artışı da aklama riskini güçlendirmektedir. Bu durum, finansal sistemin yalnızca doğrudan şüpheli işlemlerle değil, aynı zamanda çeşitli karmaşık ve örtülü suç faaliyetleriyle de mücadele etmek zorunda olduğunu ortaya koymaktadır.

MASAK'nun görev alanı, Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 128. maddesi çerçevesinde suçtan elde edilen malvarlığı değerlerinin tespiti amacıyla yürütülen çalışmaları da içermektedir. Bu kapsamda yapılan analizler hem vaka bazlı hem de stratejik düzeyde gerçekleştirilmektedir. Vaka bazlı analizlerde, belirli kişi, kurum ya da olaylara ilişkin mali veriler ayrıntılı şekilde incelenmekte ve suça dair somut bulgular ortaya konmaktadır. Stratejik analizlerde ise, geniş veri kümeleri üzerinden hareket edilerek yasa dışı faaliyetlerin genel eğilimleri, şüpheli işlem profilleri ve ekonomik güvenliğe yönelik olası tehditler belirlenmeye çalışılmaktadır (MASAK, 2023: 22).

Bu analizler sayesinde MASAK, yalnızca adli süreçlere destek sağlamakla kalmamakta, aynı zamanda mali sistemin bütünlüğünü koruyarak ülkenin finansal güvenliğine katkıda bulunmaktadır. Stratejik analiz faaliyetleri, politika yapıcı kurumlar için de yol gösterici bilgiler sunmakta; mali suçların önlenmesine yönelik düzenleyici ve denetleyici mekanizmaların geliştirilmesine katkı sağlamaktadır. Yıllara göre analiz yapılan kişi sayısı Şekil 3'de gösterilmiştir.

Şekil 3: *Analiz Yapılan Kişi Sayısı (2020-2024)*



Kaynak: (MASAK, 2023:23 ve MASAK, 2024:4).

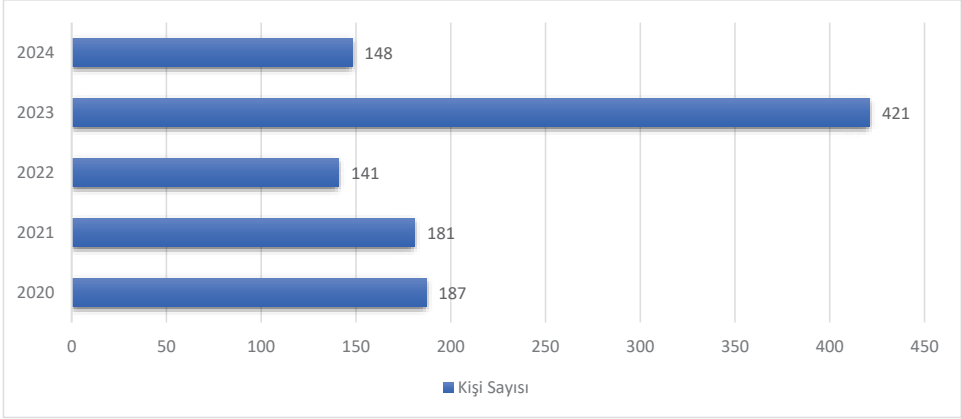
Şekil 3 incelendiğinde, 2020 yılından itibaren analiz edilen kişi sayısındaki artış, kara para aklama faaliyetlerine yönelik farkındalığın yükseldiğine ve denetim süreçlerinin daha etkin işletilmeye başlandığına işaret edebilir. Özellikle pandemi süreciyle birlikte dijitalleşmenin hız kazanması, para transferleri, ödeme işlemleri ve yatırım faaliyetleri gibi finansal süreçlerin fiziki ortamlar yerine dijital platformlar üzerinden gerçekleştirilmesini beraberinde getirmiştir. Bu dönüşüme ek olarak, kayıt dışı ekonomide artış yaşanma ihtimali de kara para aklama riskini artıran faktörler arasında değerlendirilebilir. Tüm bu gelişmeler, yetkili

kurumların daha fazla kişi ve işlemi analiz etme gereksinimi duymasına neden olmuş olabilir.

2024 yılında analiz edilen kişi sayısının 60.467'ye ulaşması, kara para aklamaya karşı yürütülen denetim süreçlerinin kapsamının genişlemiş olabileceğine işaret etmektedir. Bu artış, risk temelli yaklaşımların daha sistematik biçimde uygulanmaya başladığını ve şüpheli işlemlerin daha ayrıntılı değerlendirildiğini düşündürülebilir. Bununla birlikte, analiz sayısındaki yükselişin yalnızca suç faaliyetlerindeki olası artışa bağlanması yeterli olmayabilir. Mevzuat değişiklikleri, kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi ve teknolojik izleme sistemlerindeki gelişmelerin de bu eğilimi destekleyen faktörler arasında yer alabileceği değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, analiz edilen kişi sayısındaki artış yalnızca kara para aklama vakalarındaki olası bir artışı değil, aynı zamanda bu suça karşı alınan önlemlerin çeşitlendiğini ve güçlendiğini de yansıtıyor. Ancak bu verilerin daha doğru yorumlanabilmesi için, ilgili yıllardaki yasal değişiklikler, kurumsal uygulamalar ve toplumsal davranışlar birlikte değerlendirilmelidir.

MASAK'na verilen görev ve yetkilerden bir diğeri de inceleme faaliyetidir. MASAK tarafından yürütülen inceleme faaliyetlerinin, sadece belirli suç unsurlarının ortaya konmasıyla sınırlı kalmadığı, aynı zamanda suç gelirlerinin izlenmesi ve yetkili adli mercilere iletilmesi açısından da önemli bir işlev gördüğü söylenebilir. Bu tür çalışmalar, mali suçların önlenmesine yönelik caydırıcı bir etki yaratma potansiyeline de sahip olabilir (MASAK, 2024: 21).

2024 yılı içerisinde MASAK tarafından toplam 44 dosyanın incelemesi tamamlanmıştır. Bu süreç, ilgili mevzuat doğrultusunda görevli denetim elemanları tarafından yürütülmüş ve çeşitli bulgulara ulaşılmıştır. Elde edilen sonuçlara dayanarak, kara para aklama suçuyla bağlantılı olduğu değerlendirilen 148 kişi hakkında Cumhuriyet Savcılıklarına suç duyurusunda bulunulmuştur (MASAK, 2024: 21). Son yıllarda hakkında suç duyurusunda bulunulan kişi sayısı istatistikleri Şekil 4'de gösterilmiştir.

Şekil 4: *Hakkında Suç Duyurusunda Bulunulan Kişi Sayısı (2020-2024)*

Kaynak: (MASAK, 2023:25 ve MASAK, 2024:21).

Şekil 4'e göre, hakkında suç duyurusunda bulunulan kişi sayısı 2023 yılında yaklaşık %200 artarken, 2024'te bu sayı %65 oranında azalmıştır. Bu sert değişim, kara para aklama ile mücadelede denetim ve adli süreçlerdeki bazı değişkenlere işaret etmektedir. 2023'teki artış, kara para aklama faaliyetlerinin daha görünür hâle geldiğini veya denetim sistemlerinin daha etkin çalıştığını gösterebilir. Bu dönemde dijital işlemlerin daha sıkı takibi, bazı sektörlerle yönelik denetimlerin yoğunlaşması ve artan toplumsal farkındalık, suç duyurularının çoğalmasında etkili olmuş olabilir.

2024'teki düşüş değerlendirildiğinde ise, bir önceki yıl, daha önce biriken dosyaların topluca işleme alınmış olması bu artışa neden olmuş olabilir. Ayrıca mevzuat değişiklikleri, kurumlar arası koordinasyonda yaşanan aksaklıklar ya da suç duyurusu kriterlerinin değişmesi de bu düşüşte rol oynamış olabilir. Öte yandan, kara para aklama faaliyetlerinin tamamen azaldığı değil, bunların tespiti ve adli sürece taşınmasında farklılık yaşandığı da düşünülebilir. Kara para aklama gibi karmaşık suçlarda sadece sayılara bakarak kesin bir sonuca varmak mümkün değildir. Bu tür veriler, ancak dönemsel yasal düzenlemeler, denetim uygulamaları ve kurumsal kapasiteyle birlikte değerlendirildiğinde anlam kazanır. Sonuç olarak, suç duyurularındaki bu dalgalanma, hem denetim hem de adli süreçlerin nasıl işlediğine dair önemli ipuçları sunar. Ancak doğru yorum yapılabilmesi için sayısal verilerin yanında nitelikli analizlerin de dikkate alınması gerekir.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Kara para aklama, ekonomik suçlar arasında en karmaşık ve çok yönlü olanlardan biri olup, yalnızca ekonomik değil, aynı zamanda toplumsal, hukuki ve siyasal yapıları da derinden etkilemektedir. Türkiye’de kara para aklama faaliyetleri, yıllar içinde farklı yöntemlerle evrilmiş; dijitalleşme ve küreselleşme ile daha sofistike bir hal almıştır.

Vergi kaçakçılığı ve yasa dışı bahis gibi temel suçlar üzerinden ortaya çıkan kayıt dışı gelirlerin finansal sisteme sokulması, ülke ekonomisinde dalgalanmalara, enflasyon riskine ve para politikalarının öngörülemezliğine neden olmaktadır. Aynı zamanda, vergi gelirlerinin azalması ve yabancı yatırımcı güveninin zedelenmesi, devletin mali yapısını ve toplumsal refahı olumsuz etkilemektedir. Sosyal ve siyasal düzlemde ise adalet algısının zayıflaması, gelir eşitsizliğinin artması ve suç örgütlerinin karar alma mekanizmalarına nüfuz riski, toplumsal güveni ve demokratik yapıyı tehdit etmektedir.

Kara para aklama ile mücadelenin sadece cezai yaptırımlarla sınırlı kalmaması; finansal denetim, kurumsal iş birliği, kamu farkındalığı ve uluslararası koordinasyon gibi çok boyutlu bir yaklaşımla sürdürülmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda öneriler aşağıdaki biçimde sıralanabilir:

- *Cezai yaptırımların caydırıcılığı artırılmalı, özellikle mali suçlar için hızlı ve etkili yargılama süreçleri hayata geçirilmelidir.*
- *Uluslararası iş birlikleri güçlendirilerek bilgi paylaşımı ve sınır ötesi denetim mekanizmaları geliştirilmelidir.*
- *Bankalar, sigorta şirketleri, döviz büroları gibi finans kuruluşlarının denetim ve bildirim yükümlülükleri titizlikle uygulanmalı, kripto varlık platformları da bu kapsama dahil edilmelidir.*
- *MASAK ile emniyet ve jandarma arasındaki koordinasyon artırılmalı, uzmanlaşmış mali suç birimleri desteklenmelidir.*
- *Kamuoyu farkındalığı için şeffaf medya politikaları ve eğitim çalışmaları yürütülmeli, kara para ve yolsuzluğun toplumsal maliyeti görünür kılınmalıdır.*
- *Varlık barışı gibi kayıt dışı fonlara dolaylı meşruiyet sağlayabilecek uygulamalar gözden geçirilmeli, sıkı kontrol mekanizmaları tesis edilmelidir.*

- *Yabancıların mülk edinimi ve vatandaşlık süreçlerinde şeffaflık artırılmalı, finansal denetim mekanizmalarıyla entegre edilmelidir.*

Dolayısıyla, kara para ile mücadelenin başarıya ulaşması, yalnızca yasal çerçevenin varlığıyla değil, bu çerçevenin etkin biçimde işletilmesi ve kurumlar arası iş birliğinin güçlendirilmesiyle mümkün olabilir. Kayıt dışı ekonomiyle kararlı ve uyumlu bir mücadele, uzun vadede Türkiye'ye hem ekonomik hem de toplumsal alanda önemli katkılar sunma potansiyeli taşımaktadır. Ayrıca, kara para aklama faaliyetlerinin yol açacağı ekonomik, sosyal ve politik sonuçları da ortadan kaldıracaktır.

KAYNAKÇA

- Andiojaya, A. (2025). Do stronger Anti Money Laundering (AML) measures reduce crime? An empirical study on corruption, bribery, and environmental crime. *Journal of Economic Criminology*, 8, 01-15.
- Andni, R. (2025). The Impact of Money Laundering on Global Economic Stability and International Business: A Multidimensional Analysis. *Journal Of Business Crime*, 1(1), 01-10.
- Aydın, S., & Yılmaz, Y. (2007). *Yolsuzluk ve Mali Suçlar*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Başak, R. (1998). *50 Soruda Karapara ve Karaparanın Aklanmasının Önlenmesi*. İstanbul: Türkiye Bankalar Birliği .
- Birleşmiş Milletler. (2025, Kasım 20). *Birleşmiş Milletler*. Birleşmiş Milletler Uyuşturucu ve Suç Ofisi: <https://www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/overview.html> adresinden alındı
- Comply Advantage. (2024, Ekim 07). *Understanding money laundering in casinos*. Comply Advantage: <https://complyadvantage.com/insights/understanding-money-laundering-in-casinos/> adresinden alındı
- Doğan, Z., & Er, M. (2016). Kara Para Aklamada Kullanılan Yöntemler. *Vergi Dünyası*(417), 139-148.
- Eğilmez, M. (2019). *Ekonominin Temelleri(Kavramlar ve Kurumlar)*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Erdoğan, Z. (2016). Türkiye’de Kayıt Dışı Ekonomiyle Mücadeleye Yönelik İzlenen Politikalar ve Çözüm Önerileri. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 16(4), 39-52.
- Ersöz, A. K. (2025). Mali Suçları Araştırma Kurulunun 5549 Sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun Kapsamında İdari Yaptırım Kararı Verme Yetkisi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 30(1), 30-39.
- Gülcü, B. B. (2023). Ekonomik Suç Kavramı, Benzer Kavramlarla İlişkisi ve Ekonomik Suçluluk. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 6(5), 1116-1129.
- Güner, S. (2003). *Organize Suç Örgütleri Kara Para ve Aklanması*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Gürel, E., & Şahin, Ç. (2022). Dijital Dünyada Kara Para Aklama: Örnek Olaylar. *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 57(3), 2289-2305.
- Hendriyetty, N., & Grewal, B. S. (2017). Macroeconomics of money laundering: effects and measurements. *Journal of Financial Crime*, 24(1), 65-81.
- Kahriman, H., Kayalıdere, G., & Cura, S. (2014). Küreselleşme Sürecinde Kara Para Aklamayla Mücadele. T. Berksoy, & M. Şahin (Dü) içinde, *Kamu Maliyesinde Güncel Sorunlar* (s. 217-249). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Koç, Ö. E., & Taşova, A. B. (2024). Kara Paranın Aklanmasına Karşı Kamusal Mücadele: MASAK Örneği. *Turkuaz Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 6(1), 84-99.

- Kubar, Y. (2020). Ekonomik Suçlar Üzerine Bir Alan Çalışması: Kayseri Kapalı Cezaevi Örneği. *The Journal of Social Science*, 4(7), 359-376.
- MASAK. (2023). *Faaliyet Raporu 2023*. Ankara. Kasım 05, 2025 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/12/2024/04/Faaliyet-Raporu-2023.pdf> adresinden alındı
- MASAK. (2024). *Faaliyet Raporu 2024*. Ankara: T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı. Ekim 17, 2025 tarihinde <https://ms.hmb.gov.tr/uploads/sites/12/2025/05/Faaliyet-Raporu-2024-c2e245e1d7486e7c.pdf> adresinden alındı
- Mavral, Ü. (2003). *Karapara Kayıtdışı Ekonomi İlişkisi ve Türkiye'ye Yansımaları*. Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Mıynat, M., & Duramaz, S. (2012). Türkiye'de Karapara İle Mücadelede Mali Kurumların Rolü. *Manisa Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(2), 98-115.
- Özcan, G. (2018). Bankacılık Sistemi ve Kara Para Aklama ile Mücadele. G. Özcan, M. Mıynat, A. V. Can, A. Nuredin, M. Nuredin, C. Çılbant, B. Özdoğan, . . . T. Çağlayansudur (Dü) i içinde, *2018 Sosyoekonomik Boyutlarıyla İnovasyon* (s. 542-549). Manisa: Manisa Celal Bayar Üniversitesi Yayınları.
- Özcan, P. M., & Cura, S. (2022). Dijital Vergilemenin Geleceği: Ortak Bir Konsensüs Oluşturma. P. M. Özcan, S. Cura, M. Mıynat, & T. Canbay (Dü) içinde, *Dijital Vergileme* (s. 449-476). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Pradel, J. (2002). Mali Suçluluk Kavramlar ve Temel Açıklamalar. *İstanbul Hukuk Mecmuası*, 60(1), 309-323.
- Shademanpoor, F. (2025). Kara Para Aklamanın Önlenmesinde ve Mücadelede Dijital Teknolojinin Rolü. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 17(1), 89-119.
- Sırma, İ., & Saldanlı, A. (2015). Kara Para Aklamada Sermaye Piyasası Araçları'nın Kullanımı. *İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi*, 3(3), 108-118.
- Sutherland, E. H. (1940). White-Collar Criminality. *American Sociological Review*, 5(1), 01-12.
- Türkiye Bankalar Birliği. (2003). *Karaparanın Aklanması Suçu ile Mücadele ve Bankaların Yükümlülükleri*. Ankara: Türkiye Bankalar Birliği.
- Ünlü, U. (2019). Kara Para Aklamada Yeni Yöntemler ve Kara Paranın Ekonomi Üzerindeki Etkileri. *Sayıştay Dergisi*(113), 155-179.
- Valero, E. B., Jareno, J. A., & Pavia, J. M. (2018). Combining Benford's Law and machine learning to detect money laundering. An actual Spanish court case. *Forensic Science International*, 282, 24-34.
- Yüce, M., & Akkaya, H. (2020). Mali Suçlarla Kurumsal Mücadele ve Bazı Ülke Örnekleri. *Uygulamalı Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2), 40-61.