

BİDGE Yayınları

Güncel Mali Çalışmalar

Editör: Doç. Dr. Işıl Fulya Orkunoğlu

ISBN: 978-625-6707-56-6

1. Baskı

Sayfa Düzeni: Gözde YÜCEL

Yayınlama Tarihi: XX.XX.2023

BİDGE Yayınları

Bu eserin bütün hakları saklıdır. Kaynak gösterilerek tanıtım için yapılacak kısa alıntılar dışında yayıncının ve editörün yazılı izni olmaksızın hiçbir yolla çoğaltılamaz.

Sertifika No: 71374

Yayın hakları © BİDGE Yayınları

www.bidgeyayinlari.com.tr - bidgeyayinlari@gmail.com

Krc Bilişim Ticaret ve Organizasyon Ltd. Şti.

Güzeltepe Mahallesi Abidin Daver Sokak Sefer Apartmanı No: 7/9 Çankaya /
Ankara



İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	3
Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Özerklik Sorunu.....	5
Ferhan ÇAKIR	5
Malezya’da Zekât Sistemleri Üzerine Toplum Algısının Ölçülmesi: Nitel Bir Çalışma	19
Murat AYDIN	19
Yerel Kalkınmada Kent Konseylerinin Rolü: Kapsayıcı Büyüme ve Yönetişim	40
Mustafa BİÇER	40
D-8 Ülkelerinde Ekonomik Büyüme İle Vergi Yüğü İlişkisi; ARDL Sınır Testi Ve Nedensellik Analizi	76
Ömer EMİRKADI	76
Hüseyin BALCI.....	76

Cigarette Warning Labels As A Nudge Policy In The Fight Against Smoking	103
Candan YILMAZ UĞUR.....	103
Naci Tolga SARUÇ.....	103
Dünyada Ve Türkiye’de Fintek Uygulamaları Ve Vergisel Düzenlemeleri	124
Nergis Feride Kaplan Dönmez	124

BÖLÜM I

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Özerklik Sorunu

Ferhan ÇAKIR¹

Giriş

Topluma en yakın yönetim birimleri olan yerel yönetimler, kamu hizmetleri sunumunda etkinliğin sağlanması ve demokrasinin geliştirilmesi noktasında önemli bir role sahiptir. Yerel yönetimler bir taraftan yerel halkın günlük ihtiyaçları olan ulaşım, çöp toplama, temizlik, kanalizasyon vb. hizmetleri sunmakta, diğer taraftan kamunun temel hizmet alanları olan eğitim, sağlık, altyapı gibi hizmet ve yatırımlarını gerçekleştirmektedir. Dünya genelinde nüfus artışıındaki önlenemez yükseliş, ekonomik ve teknolojik dönüşümler, göçler vb. gelişmeler kentleşme oranını yükseltmiş, artan kent nüfusu yerel hizmetlere olan talep niceliğini ve çeşitliliğini arttırmıştır. Yerel yönetimlerin iş yükündeki bu önemli yükseliş, mal ve hizmet sunumları ile kaynak elde etme ve harcama dengesini sağlamalarının önemini arttırmaktadır. Yerel yönetimler

¹ Öğr. Gör. Dr., Pamukkale Üniversitesi

sahip oldukları kaynakları en etkin şekilde kullanmak, hizmet maliyetlerini düşürmek gibi iktisadi eğilimleri ön planda tutmak durumundadırlar. Öte yandan günümüzde gelişmişlik düzeyi fark etmeksizin çoğu ülkede yerel yönetimler kaynak sağlama açısından merkezi yönetimlere bağımlı durumdadırlar.

Yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliği geçmişten günümüze güncelliğini koruyan bir tartışma konusudur. Dünyada kamu mali yönetimi alanında reform yapan ülkeler idari ve mali özerkliğin geliştirilmesi yönünde düzenlemelere gitmektedirler. Merkeziyetçi idari yapıya sahip olan Türkiye’de yerel yönetimler açısından mali özerklik süregelen bir problem olma özelliğini korumaktadır. Türkiye’de yerel yönetimlerin yeterli gelir kaynaklarına sahip olmamaları, kendilerine tahsis edilen gelir kaynaklarında takdir yetkilerinin sınırlı olması yerel yönetimleri büyük ölçüde merkezi yönetime bağımlı kılmaktadır.

Mali Özerklik Kavramı

Yerel yönetimlerin özerkliği, merkezi ve yerel yönetimlerin ana fonksiyonlarının paylaşılması, yerel yönetimlerin mali yapılarını güçlendirici tedbirlerin alınması ve merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sınırlandırılması olarak tanımlanabilir. Yerel yönetimlerin üstlendiği görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli ve düzenli mali kaynaklara sahip olmaları gerekmektedir. Bu noktada yerel yönetimlerin mali özerkliği önem kazanmaktadır.

Mali özerklik, en basit şekliyle, “yerel yönetimlerin vergi toplama ve kaynak tahsisi konusunda karar verme yetkilerine sahip olmaları” şeklinde tanımlanabilir. Mali özerklik kavramı vergilerin toplanması ve matrah, oran vb. düzenlemeleri yerel yönetimlerin gerçekleştirmesi yanı sıra harç, ücret gibi yerel gelir kaynaklarını kendilerinin belirleyebilmesini, bağımsız olarak borçlanma ve bütçe hazırlama ve uygulama yetkilerine sahip olmalarını, harcamalarını ve harcama önceliklerini belirlemelerini kapsamaktadır (Özer ve Akçakaya, 2015).

Yerel yönetimlerin mali alanda yetkilendirilmeleri eğilimi 1980'li yıllardan sonra önem kazanmıştır. Liberal serbest piyasa ekonomisine geçiş ve bilişim teknolojilerindeki gelişmeler küresel bir ekonomik sistem yaratmış, küresel sistemin bir unsuru olarak hizmet sunumunda yerelleşme kavramı (ademi merkezîyetçilik) gündeme gelmiştir. Yerel mali özerkliğin ortaya çıkış nedenleri üç temel faktörle açıklanabilir (Hayrullahoğlu, 2016);

- Dünyadaki yönetim trendinin yukarıdan aşağıya bir hiyerarşi yerine toplumsal katılımdan yana olması,
- Planlar merkezileştiğinde kaynakların büyük kısmının merkeze, sınırlı bir kısmının merkez dışı alanlara kaydığına farkına varılması,
- Merkezi hükümetlerin yerel ihtiyaçları yeterince dikkate almamaları sonucu yerel yöneticilerin uyguladıkları programlar kadar etkin olamayışları.

Yerel yönetimlerde idari özerkliğin mali özerklikle birlikte gerçekleşmemesi durumunda tam bir yerel özerklikten söz edilmesi mümkün değildir. Yerel yönetimler fonksiyonlarını yerine getirebilecekleri mali kaynaklara yeterli ölçüde sahip oldukları oranda özerk sayılırlar. Mali özerklik yerel özerkliğin bir tür önkoşuludur. Bir yerel yönetim üstlendiği görevleri yerine getirebilmek için kendi öz kaynaklarına sahip olmalı ve istediği tasarrufta bulunabilmelidir.

Yerel yönetimlerin özerkliğinde karar alma yetkisine sahip idari birimlerinin olması tam bir özerklik için yeterli olmamaktadır. Mali özerklik kavramının üç temel niteliği şunlardır (Yontar ve Dağ, 2014);

- Çeşitli yöntemlerle kendi gelirlerini oluşturmaları,
- Gelirlerini ve varlıklarını kendi amaçları doğrultusunda kullanabilmeleri,
- Kendi (esnek) bütçe sistemlerine sahip olmaları

Yerel yönetimlerin mali özerkliği belirtilen bu nitelikler çerçevesinde, gelirlerini kendi çabalarıyla oluşturabilme ve harcama imkanlarını ve kendi bütçelerini hazırlama ve uygulama yetkilerinin olması şeklinde özetlenebilir.

Yerel yönetimlerin mali özerkliği harcama, borçlanma, bütçeleme ve kamu hizmetlerini gerçekleştirme yetkilerine sahip olmalarını ifade etmektedir. Yerel yönetimlerin söz konusu yetkilere sahip olmaları merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmaları anlamını taşımamalıdır nitekim bir ülkede makro ekonomik istikrarın sağlanması, bölgeler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi, ulusal bütünlüğün korunması noktasında mali özerkliğin yasal bir çerçevede gerçekleştirilmesi önem arz etmektedir. İlave olarak, yerel yönetimlerin karar ve fiillerinin hukuki ve mali açıdan kriterlere uygunluğunun denetimi merkezi yönetim tarafından yerine getirilmelidir (Ulusoy ve Akdemir, 2009).

Günümüzde çoğu ülkede optimum bir mali özerklik görülmemektedir. Çoğu ülkede yerel yönetimler belirli bir düzeyde merkezi yönetime bağımlıdır. Bağımlılık derecesi ise söz konusu ülkenin koşullarına göre değişiklik göstermektedir. Önemli olan, mali özerklik ile ilgili bazı temel prensiplerin uygulanmasıdır. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlerin temel finansman kaynağını öz gelir kaynaklarının oluşturması, bu kaynaklar üzerinde belirli sınırlar çerçevesinde takdir yetkisini kullanabilmeleri, merkezi yönetim transferlerinin temel finansman kaynağı olarak görülmemesi, gelir yetersizliği ya da farklı bölgelerden kaynaklı eşitsizliklerin giderilmesi amacıyla gerçekleştirilmesi, merkezi yardımlarda koşulsuz yardımların ağırlıklı olması gibi hususlar mali özerklik konusunda önemli prensipler olarak değerlendirilebilir.

Mali Özerkliğin Göstergeleri

Yerel yönetimlerin üstlendiği görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları mali özerkliğin ana koşulu olmakla birlikte bu kaynakların elde edilmesi ve kullanım serbestisi özerklik açısından daha büyük bir öneme

sahiptir. Bir yerel yönetimin mali özerkliğe sahip olması kendi öz kaynaklarını elde edebilmesini, bu kaynaklardan elde edeceği gelirleri kendi ihtiyaçları doğrultusunda ayarlayabilmesini ve bu gelirler üzerinde tasarruf etme serbestisine sahip olmasını gerektirmektedir.

Yerel yönetimlerde mali özerklik göstergeleri, vergi ve harcama temelinde belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin gelirlerinin sınıflandırılmasında kullanılan “Ekonomik Sınıflandırma” yöntemine mali özerklik tespitinde başvurulmaktadır. Bu bağlamda mali özerkliğin tespitinde kullanılan belli başlı kriterler şunlardır (Çetinkaya, 2020);

Tekrarlayan Gelir Oranı: Mahalli idarelerin tekrarlayan gelir oranının yüksek olması, kendi gelirlerini yaratma gücünü ve yabancı fonlara karşı ne ölçüde bağımsız olduğunu göstermektedir. Vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, faizler, paylar ve cezalar tekrarlayan gelir oranı içerisinde yer alır.

Öz Gelir Oranı: Mahalli idarelerin toplam gelirleri içinde yer alan öz gelirleri “mali özerklik endeksi” içerisinde yer almaktadır. Mali özerklik endeksi öz gelirlerin mahalli idare gelirlerine yaptığı katkıyı göstermektedir. Oranın yüksekliği mahalli idarenin merkezi yönetime karşı mali bağımsızlığını göstermektedir. Vergi gelirleri, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri, sermaye gelirleri, alacaklardan tahsilat ve faizler, paylar ve cezalar belediyelerin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Gelirleri içerisinde paylar merkezden aktarıldığı için hesaplama dışında tutulmaktadır.

Yerel Mali Bağımlılık Oranı: Bu oran, mahalli idarelerin öz gelirleri dışında kalan idareler arası transfer yüzdesini ifade etmektedir. “Paylar, faizler ve ceza gelirleri” içerisinde yer alan “genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay gelirleri” bu oranı belirlemektedir. Oranın yüksekliği merkezi idareye (Hazine’ye) yüksek bağımlılığı ve düşük oranlı mali özerkliği göstermektedir.

Mali Performans: Mali özerkliğe ilişkin bir göstergedir. Mahalli idarelerin mali performansı fiili gelirin bütçelenmiş gelire

oranı, fiili harcamaların bütçelenmiş harcamalara oranı vb. tahakkuk eden ve gerçekleşen bütçe arasındaki farkın minimum düzeyde olmasını gerektirmektedir.

Vergi Özerkliği: Yerel vergilerin yüksek oranlı olması yerel vergileme gücünün belirler. Öz gelirlerin toplam gelirler içindeki payını oluşturmaktadırlar. Oran ne kadar yüksekse mali özerklik o derece güçlüdür.

Yerel yönetimler, öz gelir kaynakları ve merkezi yönetim transferleri yanı sıra borçlanma yoluyla da kaynak elde edebilmektedirler. Bu noktada yerel yönetimlerin borçlanma işlemlerine merkezi idare tarafından yasal sınırlamalar getirilmesi mali özerklik açısından sınırlandırıcı olmaktadır. Bir yerel yönetimin gelirleri içerisinde borçlanma gelirlerinin payı ve bu konuda merkezi yönetim tarafından ne ölçüde serbesti tanındığı mali özerklik incelemelerinde ele alınması gereken bir konudur. Günümüz küresel finansal sistemi içerisinde yerel yönetimler yurtdışı finansman kaynaklarına ve yap-işlet-devret modeli ve benzeri yatırım finansman yöntemlerine sıklıkla başvurumaktadırlar.

Yerel yönetimlerin uluslararası alanda geçerliliği genel kabul gören en önemli mali özerklik kriteri yerel yönetim vergilerinin toplam vergiler içindeki payıdır. OECD ise mali özerklik kriterini daha kompleks olarak değerlendirmiştir. Yerel yönetimlerin toplam gelir, matrah ve oranlarında merkezi yönetimin herhangi bir kısıtlamaya maruz kalmadan, vergi oran ve matrahlarını belirleyebilme özgürlükleri mali özerklik derecelerini belirler (Ulusoy ve Akdemir, 2009).

Mali Özerklik ve Vergilendirme Yetkisi

Vergilendirme yetkisi, “devletin ülkesi üzerindeki egemenlik gücüne dayalı olarak vergi alma konusundaki hukuki ve fiili güç” olarak tanımlanabilir. Vergilendirme yetkisi, devletlerin mali alanda sahip olduğu bütçeleme, harcama, borçlanma vb. yetkiler gibi önemli bir yetkidir. Vergileme yetkisinin mutlak sahibi olan devlet uygun gördüğü sınırlar çerçevesinde bu yetkinin bir kısmını yerel

yönetimlere devredebilmektedir. Yerel yönetimler kendilerine sunulan vergilendirme yetkisi oranınca mali özerkliğe sahip olurlar. Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine sahip olduğunu belirtebilmek için bir yerel yönetimin vergi koyup koymamaya karar verebilmesi, verginin kesin matrahını saptayabilmesi, vergi oranını belirleyebilmesi, vergiyi yönetebilmesi (toplama, değerlendirme, dayatma), topladığı vergi hasılatını kendisinin muhafaza edebilmesi koşullarından bazılarının gerçekleşmesi gerekmektedir (Dulupçu vd., 2014).

Yerel yönetimlerin mali özerkliği belirli aşamalarda gerçekleşebilmektedir. Vergileme yetkisi özerklik aşamalarının belirlenmesinde en önemli unsurlardan biridir. Mali özerklik aşamaları şu şekilde sınıflandırılabilir (Egeli ve Diril, 2012);

Geniş Mali Özerklik; yerel yönetimlere bağımsız bir vergileme yetkisinin verilmesidir. Yerel yönetimler bu süreçte herhangi bir kısıtlamaya tabi tutulmazlar. Yerel yönetimlerin ilgili organları vergi konusu, yükümlüsü, matrah, oran vb. unsurları kendi organlarında belirlemektedir.

Sınırlı Mali Özerklik; vergilendirme yetkisinin sınırlı bir şekilde yerel yönetimlere devredilmesidir. Yerel yönetim vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsil yetkisine sahiptir fakat yasama yetkisi yerel yönetime devredilmemektedir. Merkezi yönetimin uygun görmesi ile merkezin belirlediği sınırlar içerisinde vergi oranlarını belirleyebilmektedirler.

Merkeze Bağlılık; vergi koyma ve vergilemeyle ilgili diğer unsurların merkezi yönetim tarafından belirlendiği sistemdir. Yerel yönetimlere elde edilen vergi gelirlerinden çeşitli kriterlere göre belirlenmiş bir pay verilmektedir. Mali özerklik söz konusu değildir.

Mali özerkliğin hangi aşamada var olduğu ülkelerin üniter ya da federal devlet yapısında olması çerçevesinde şekillenmektedir. Üniter devlet yapısında yerel yönetimlere vergilendirme yetkisinin devri anayasal düzenlemeler ile mümkündür. Anayasanın öngördüğü şekliyle yerel yönetimler kendilerine izin verilen

vergileri toplayabilmektedirler. Bu sistemde genellikle yerellik özelliği baskın olarak vergiler yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Üniter devletlerde vergilendirme yetkisinin paylaşımı merkezi yönetimin güçlülük derecesine göre değişiklikler göstermektedir. Federal devlet yapısında, merkezi yönetim ve federe devletler arasında anayasal güvence altında yerel düzeyde bir yetki paylaşımı mevcuttur. Bu idari yapılanma sisteminde yerel yönetimler genellikle federe devletlerin yetki ve sorumluluğundadır. Yerel yönetimlerin mali özerklikleri ise eyaletten eyalete farklılıklar göstermektedir. Sistemde federal hükümet yerel yönetimlerin mali sorumluluğunu eyaletlere bırakmıştır (Tavşancı, 2010).

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Mali Özerklik Sorunları

Türkiye merkeziyetçi (üniter) yönetim yapısına sahip bir ülkedir. Mevcut idari yapılanmasında yerel yönetimlerin yetki ve faaliyet alanları merkezi yönetim tarafından yasama organının verdiği kararlar çerçevesinde şekillenmektedir. Yerel yönetimlerin özerklik sorunu mevcut idari yapılanmada idari bir boyuta sahip olmakla birlikte tamamlayıcısı olan mali boyutta da kendini göstermektedir. Mali özerklik, yerel özerkliğin en temel ön koşulu olarak kabul edilebilir.

Türkiye’de yerel yönetimlerin mali açıdan merkezi yönetime yüksek düzeyde bağıllığı birkaç noktada incelenebilir. Birinci nokta, Türkiye’de yerel yönetimlere sundukları hizmetlerle orantılı yeterli gelir kaynakları tahsis edilmemektedir. Bundan dolayı yerel yönetimler büyük ölçüde merkeze bağımlıdırlar (Türkiye’de yerel yönetimlerin gelirleri öz gelirler, merkezi yönetim transferleri ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır). Yerel yönetimlerin öz gelir kaynakları nicelik olarak yetersiz olması yanı sıra nitelik olarak da genelde verimsiz kaynaklardan oluşmaktadır. İkinci nokta, Türkiye’de yerel yönetimler sahip oldukları öz gelir kaynakları üzerinde yeterli takdir yetkisine sahip değillerdir. Vergi, harç, harcamalar katılma payı gibi öz gelirlerini istedikleri gibi oluşturmadıkları gibi içerik, oran, matrah belirleme yetkisine sahip değillerdir.

Yerel yönetimlerin mali özerkliklerine ilişkin belli başlı sorunlar şu şekilde sıralanabilir (Egeli ve Diril, 2012);

- Mali kaynak yetersizliği,
- Yerel yönetimlerin bölgesel konumlarından ve sektörel yapılarından dolayı finansman kaynaklarındaki farklılıklar,
- Yerel yönetimlerin gelir yaratmalarına imkân veren faaliyetlere ilişkin yeterli yasal düzenlemelerin bulunmaması,
- Yerel yönetimlerin öz kaynaklarını oluşturan gelirlerin oran ve matrahlarını belirlemelerine yönelik kısıtlamalar

Türkiye’de vergilendirme yetkisinin yerel yönetimler tarafından kullanılması ilkeleri 1982 Anayasası’nda yer almaktadır. “... vergi, resim, harç vb. mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” ifadesi ile verginin kanuniliği noktasında yetki sadece yasama organı olan meclise verilmiştir. Anayasa’nın 73. maddesinin son fıkrası ve 167. maddesinin ikinci fıkrası bu yetkinin olağanüstü durumlarda yürütme organına sınırlı miktarda devredilebileceğini belirtmektedir. Fayda ilkesinin bir gereği olarak yerel yönetimler sundukları hizmetlerin bir karşılığı olarak vergilendirme yetkisi yerel yönetimlere devredilebilmektedir fakat bu yetki devrinin sınırları yasama organı tarafından belirlenmektedir (Yontar ve Dağ, 2014).

Türkiye’de merkezi yönetim bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan transferler için genel olarak nüfus kriterinin kullanıldığı görülmektedir. Bu kriterin yerel yönetimlerin hizmetleri için gerekli finansmanı karşılamaktan uzak olduğu aşikardır. Merkezi yönetimden yerel yönetimlere yapılacak transferlerde nüfus kriteri yanı sıra bölgesel gelişmişlik durumunun da göz önüne alınması gerekmektedir. Gelişmişlik indeksinin kullanılması ile yatırımlar için kaynak aktarımı daha optimal gerçekleşebilecek hem de kullanılmayan kaynakların transferi önlenerek kamu israfı

engellenmiş olacaktır (Egeli ve Diril, 2012). Bu bağlamda göç veren bölgelerin yerel yönetimlerine kaynak aktarımındaki pozitif farklılık bu bölgelerin göç vermelerini azaltarak ya da engelleyerek çarpık kentleşme, gelir dağılımı dengesizlikleri gibi kritik iktisadi problemlerin çözümüne katkıda bulunacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye

Avrupa Konseyi, 1981-1984 yılları arasında yerel yönetimlerin özerkliği konusunda çeşitli ilkeleri tartışmaya açarak bir karar tasarısı hazırlamıştır. Tasarı, “Özerklik Şartı” başlığıyla Avrupa Konseyi tarafından kabul edilmiştir. Özerklik Şartı belgesinde yerel yönetimlerin özerkliğinin savunulmasına ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesine vurgu yapılmış, Avrupa’da yerel yönetimlerin ve demokrasinin güçlenmesinin bir koşulu olduğu belirtilmiştir. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nı 1988’de imzalamıştır ve 1992 yılında 92/3398 sayılı kanun ile Bakanlar Kurulu kararı ile onaylanmıştır (Resmî Gazete: 3.10.1992-21364). Yürürlüğe giriş tarihi 1 Nisan 1993 olarak belirlenmiştir. Türkiye Cumhuriyeti, Şartı’n bazı hükümlerini kabul etmiştir (inhak.adalet.gov.tr).

Yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin uluslararası düzeyde en önemli referans belge olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı kabul edilebilir. Metnin 9. Maddesi yerel yönetimlerin mali kaynaklarının en az bir bölümünü kendilerinin belirleyecekleri (yasalar dahilinde) yerel vergi ve harçlar ile oluşturacaklarını, kaynakları kullanımlarında serbestiye sahip olacaklarını belirtmektedir. Öte yandan, yerel makamların sahip olacakları kaynakların anayasa ve yasalarla kendilerine yüklenen görevleri yerine getirmeleri için yeterli seviyede olması gerektiği ifade edilmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimler üzerindeki geniş idari vesayet, mali özerkliğin sağlanmasını zorlaştırmaktadır nitekim idari ve mali özerklik birbirini tamamlamaktadır. Türkiye 1998 yılında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 4. Maddesinin 4. Fıkrasını

kabul etmiş, idari vesayet alanı bir ölçüde daralmıştır. Kabul edilen madde 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda yer bulmuştur (Urhan, 2008).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 9.maddesi “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlığını taşımaktadır. 8 alt başlığın yer aldığı 9.maddenin bazı alt başlıklarına Türkiye Cumhuriyeti Devleti çekince koymuştur. Çekince konulan alt başlıklar şunlardır;

Madde 9/4. “Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yürütülebilmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların mümkün olduğunca izlenebilmesine olanak tanıyacak ölçüde çeşitlilik arz etmeli ve esneklik taşımalıdır”.

Madde 9/6: “Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır”.

Madde 9//7: “Mümkün olduğu ölçüde, yerel makamlara yapılan hibeler belli projelerin finansmanına tahsis edilme koşulu taşımayacaktır”.

Söz konusu çekince konulan maddeler, ekonomik gerekçeler (madde 9/4), merkezin takdir yetkisinin kısıtlanacağı endişesi (madde 9/6), merkezi yönetimin şartlı tahsis yönetimi konusunda belirleyici güç olma niteliğini kaybetmek istememesi (madde 9/7) gibi nedenler ile izah edilebilir (Yontar ve Dağ, 2014).

Sonuç

Türkiye kamu idari yapılanması, bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim, bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesini öngörmektedir. Kamu hizmetlerinin merkezi ve yerel yönetimlerce paylaşılmasına paralel bir gelir bölüşümü ise yasal ve idari nedenlerden dolayı bazı sorunlara sahiptir. Türkiye’de yerel yönetimler öz gelirler, merkezi yönetim transferleri ve borçlanma gelirleri olmak üzere üç temel gelir kaynağına sahiptir. Yerel yönetimlerin mali açıdan en önemli sorunu

görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmamaları ve mali alanda merkezi yönetime büyük ölçüde bağımlı olmalarıdır.

Yerel yönetimlerin öz kaynaklarını bağımsız bir şekilde yaratmaları, bu kaynakların oran, matrah ve kapsamını kendilerinin belirlemeleri mali özerkliklerine kavuşmaları için zorunludur. Bu çerçevede, merkeziyetçi yönetim yapısına sahip olan Türkiye’de mevcut idari yapı olumsuz etkilenmeyecek biçimde mali alanda ivedilikle yasal/anayasal düzenlemelere gidilmeli, mali açıdan yerel yönetimlerin merkezi yönetim ile olan ilişkileri mali özerkliklerini destekleyici yönlü revize edilmelidir.

Kaynakça

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı...
https://inhak.adalet.gov.tr/Resimler/Dokuman/2712020143139122_tur.pdf

Çetinkaya, Ö. (2020). Mahalli idareler maliyesi (7. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.

Dulupçu, M.A., Özkul, G., Ünlü, H., & Sayın, M. (2014). Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisine ilişkin değerlendirmeler, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (20), 27-54. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sbe/issue/23217/247946>

Egeli, H. ve Diril, F. (2012). Türkiye’de yerel yönetimlerde mali özerklik ve vergilendirme yetkisi. Sayıştay Dergisi, (84), 25-44. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/61539/919070>

Hayrulloğlu, B. (2016). Anayasal iktisat teorisi perspektifinden yerel mali özerklik (The local fiscal autonomy from the perspective of constitutional economics theory). Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 23(2), 337-351. doi: 10.18657/yecbu.40737

Özer, M.A. ve Akçakaya, M. (2015). Yerel yönetimler mali boyut (1. Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.

Tavşancı, A. (2010). Yerel yönetimlerin vergilendirme yetkisi. Mahalli idareler maliyesi üzerine yazılar (1. Baskı) içinde 63-96). Bursa: Ekin Yayınevi.

Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 12(21), 259-287. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/baunsobed/issue/50238/648022>

Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. Sayıştay Dergisi, (70), 85-102. Retrieved from <https://dergipark.org.tr/tr/pub/sayistay/issue/61526/918971>

Yontar, İ.G. ve Dağ, M. (2014). Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı çerçevesinde Türkiye’de mali özerklik. Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi,10(21), 147-162. doi: 10.11122/ijmeh.2014.10.21.516

BÖLÜM II

Malezya’da Zekât Sistemleri Üzerine Toplum Algısının Ölçülmesi: Nitel Bir Çalışma¹

Murat AYDIN²

Giriş

Zekât; İslam dininin beş şartından birisi ve namaz yükümlülüğünden sonra en önemlisidir. Zekât müessesesi, Müslüman ülkelerin çoğunda gereken ilgiyi görmediği gibi ne yazık ki bazılarında da dikkate bile alınmamaktadır. Yoksulluğun ağır şartları içinde ezilen İslam dünyası için zekât, ayağa kaldırılması gereken çok önemli bir kurumdur. Son yapılan araştırmalara göre, dünyada yoksulluk sınırının altında kalan insanların çok büyük kısmı İslam coğrafyasında yaşayan halklardır.³ Bu durumun birçok politik

¹ Bu çalışma, “Makro-Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Zekât Müessesesi: Türkiye İçin Malezya Modeli Örneği” başlıklı doktora tezi esas alınarak hazırlanmıştır.

² Doç. Dr. Uşak Üniversitesi

³ <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/research/research-institute/global-wealth-report.html>

ve siyasi sebebi olmakla birlikte, önemli bir sebebi de zekât müessesesine gereken önemin verilmemesidir.

Bu kötümser tablonun yanında, son yıllarda bazı İslam ülkelerinin, yoksulluğun azaltılması ve ekonominin canlanması konusunda İslami müesseseleri hayata geçirme gayretleri de umut vericidir. Bu ülkelerin en başında Malezya gelmektedir. Malezya, İngiliz sömürgesinden kurtulup bağımsızlığını ilan ettikten sonra İslami kurumları günlük yaşantılarının içine dâhil edebilmiştir. İslami kurumların başında zekât gelmektedir. Mevcut Malezya zekât sisteminin önemli eksiklikleri olmasının yanında, Müslüman dünyası için en önemli model olarak kabul edilmektedir.

Bu çalışma, Malezya'da uygulanan zekât sistemini konu edinmektedir. Malezya'da çok eski tarihlere dayanan zekât müessesesi, diğer İslam devletleri için önemli bir model durumundadır. Bu çalışmanın amacı, Malezya halkının, Malezya'da uygulanan mevcut zekât sistemi hakkındaki algılarını ölçmek ve sistemin işleyişi konusunda düşüncelerini ortaya koyabilmektir.

Literatür

Zekât İslam'ın şartlarından üçüncüdür. Malezya'da zekât müessesesi eski tarihlere dayandığı için zekât konusunda yapılan bilimsel çalışmalar da o nispette eskidir. Zekâtın bütün yönleri akademik yazılara konu edilmiştir. Ancak burada yalnızca Malezya zekât sistemi konulu çalışmalara yer verilmiştir. Malezya, İslam ekonomisi ve finansını geliştirebilmek için iki ana kurumu oluşturmuştur. Bunlardan ilki İslami bankacılık, diğer zekât kurumudur. 1987 yılında yayınlanmış bir makalede Malezya'da zekât müessesesi genel durumunun bir resmi çekilmiştir. Daha çok ekonomik etkilerinin yer verildiği çalışmada zekâtın; yatırım, istihdam, tüketim ve GSMH ile olan ilişkileri incelenmiştir. Zekâtın 1980'li yıllarda Malezya ekonomi ve maliyesinde her hangi ciddi bir etkisinin olmadığı da vurgulanmıştır. Durum değerlendirmesi yapılan başka bir çalışmada ise; zekâtın teorik altyapısı, Malezya'da zekât yönetimi ve Malezya'daki sistemin etkinliği için gereken

şartların kritiği yapılmıştır (Abd Rahim, Romle and Erdris, 2016:453-457).

Zekât yönetimi İslam'ın ilk yıllarından bu yana değişik şekil ve yöntemlerle yürütülmüştür. Bazı dönemlerde devlet eliyle bazı dönemlerde ise bireysel olarak zekât toplanmış ve dağıtılmıştır. Temelde iki tür yaklaşım bulunmaktadır (Hudayati ve Tohirin, 2010:352-372). Bunlar, merkeziyetçi zekât yönetimi ve adem-i merkeziyetçi zekât yönetimidir. Malezya'da zekât konulu çalışma ve araştırmalarda merkezi sistemin uygulanmasının daha uygun olacağı ifade edilmektedir (Mahamod, Jaafar, Rahman ve Ali, 2013:13-22). Ancak mevcut sistemde her eyalet zekâtını kendi toplamakta ve dağıtmaktadır. Merkezi sisteme geçilmesine en çok Kedah eyaleti karşı çıkmaktadır. Zekâtın başka bir yönü de başkasının adına dağıtılmasıdır. Malayca "Wakalah" şeklindeki ifade, başkasının yerine sözleşme imzalama anlamını taşımaktadır (Ismail ve Rahman, 2013:22-33). Zekât kurumları topladıkları zekâtı, zekâtı verenler adına dağıtmaktadır.

Zekâtın, Ömer bin Abdülaziz döneminde olduğu gibi yoksulluğu bütünü ile ortadan kaldırma potansiyeli vardır. Zamanla İslam devletlerinin kötüleşmesi ve emperyal güçlerin sömürmesine girmesi diğer İslam müesseseleri gibi zekâtın da gerçek etkisini gösterememesine neden olmuştur (Nadzri, Rashidah and Normah,2012:61-72). Malezya'da her geçen yıl toplanan zekât miktarında artış görülmektedir (Embong, Roshaiza and Mohd 2013:141-150). İnsanların zekât konusunda daha iyi bilgilendirilmesi ve farkındalıklarının artması bunun en önemli sebeplerindendir. Malezya'da İslami kurumların irdelendiği bir makalede Nor (2012), zekâtın Malezya'daki durumundan bahsetmiştir. Zekât merkezlerinden birisi olan PPZ (Pusat Pungutan Zakat) hakkında bilgiler vermiştir. Başka bir çalışmada ise Haron, Hassan, Jasni, ve Rahman, 2010:123-138). Selangor eyaletinde faaliyet gösteren LZS (Lembaga Zakat Selangor) hakkında ayrıntılı bilgiler verilmiştir. Ancak Malezya'da toplanan zekât miktarının tamamının dağıtılamadığı rapor edilmektedir. Dağıtımda yaşanan bu sorun, yoksulluk ile etkin mücadeleye mani olmaktadır. Othman ve

Mohd Noor'un (2012) bir çalışmasında bazı sorunların zekâtın etkin dağıtılmasında engel teşkil ettiği belirtilmiştir. Potansiyel olarak zekât vereceklerin belirlenememesi, zekât verenlerin yeterli bilgiye sahip olmaması, amillerin tutum ve davranışları ve zekât merkezlerinin zekât vermek isteyenlere uzaklığı gibi çeşitli sebeplerle yoksulluk tam anlamı ile azaltılamamıştır. Zekât şirketlerinin zekâtı tahsislerindeki öncelik problemi de eklendiğinde, etkin bir zekât yönetiminden uzaklaşmaktadır.

2009 yılı verilerine yoksulluk sınırının altında yaşayan en kalabalık nüfusun Müslüman ülkelerde olduğu tespit edilmiştir. Bunda Müslümanların sömürge altında yaşamaları ve zulme maruz kalmaları gibi nedenlerin etkisi mutlaka vardır. Ancak asıl sorun Müslümanların İslami müesseseleri terk etmeleridir (Mohsin ve Ismail, 2013:114-126). İslam ülkelerinde yoksulluğun yaygın olmasının en büyük sebebi Müslümanların Kur' an ve sünnet doğrultusunda hareket etmemeleridir. Mohsin ve Ismail (2013) Müslümanların faiz ile borçlanmalarını, zekât kurumunu hayata geçiremediklerine bağlamaktadırlar. Zira zekât alamayan fakirler, faiz ile borç bulmaktadırlar. Malezya'da maaştan zekât vermenin yoksulluğun azaltılmasında pay sahibi olduğu bu çalışmada ifade edilmiştir.

Malezya'da bir çok insan zekât sistemi içerisinde zekâtlarını vermektedirler. Ancak mevcut sayı henüz istenilen düzeylerde değildir. Malezya'da zekât ödeyicilerin sayılarının artması için neler yapılabileceği konusunda akademik camiadan çözüm önerileri gelmektedir. Bu önerilerden birisi de "Epistemology Tauhid" yaklaşımıdır. Ab Rahman ve Omar (2010) bu yaklaşım ile zekât gelirlerinin artacağını iddia etmektedirler. Malezya'da bir başka çalışma "Zekât Muhasebe Standartları" konusunu irdelemiştir. Çalışma, Malezya'da faaliyet gösteren şirketlerinin "Zekât Muhasebe Standartları" ortak zemininde buluşması durumunu sorgulamayı konu edinmektedir (Bakar, 2007:74). Çalışmanın amacı, zekât şirketlerinin uygulamalarının uyumlaştırılmasına katkı sağlamaktır. İnceleme sonunda ortak ilkelerin geliştirilmesinin kanuni zorunluluktan geçtiği ifade edilmiştir.

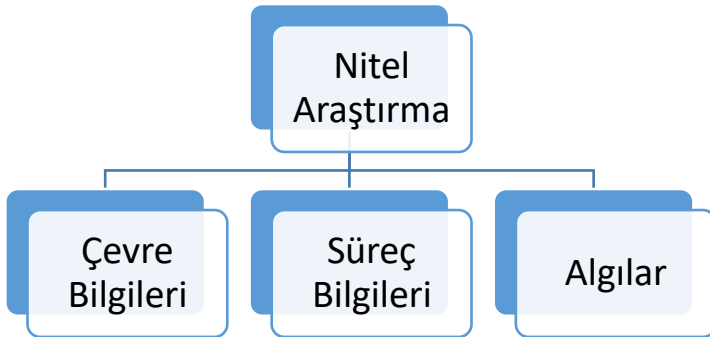
Zekâtın ekonomik etkilerinin yanında sosyal etkileri de bulunmaktadır. Kaslam (2009) zekâtı sosyal bir kurum olarak görmüş, Malezya'da zekâtın sosyal etkileri üzerinde durmuş, LZS ve MAIS isimli iki zekât şirketinin verileri kullanılarak zekâtın sosyal açıdan Malezya değerlendirilmesi yapılmıştır. Başka bir makalede zekâtın Malezya tarihindeki seyri irdelenmiş, zekât yönetiminin geçtiği evreler izah edilmiştir (Sarif, Kamri, ve Ali, 2013:1-20). Malezya diğer İslam ülkelerine kıyasla dünyada en iyi zekât sistemine sahip ülkedir.

Metodoloji

Çalışmada nitel araştırma teknikleri kullanılmıştır. Nitel araştırmada sosyal gerçekliği kendi içinde derinlemesine inceleyen yorumlayıcı bir yaklaşım vardır. Bu araştırma yönteminde; görüşme, gözlem ve doküman incelemesi olmak üzere üç çeşit bilgi toplama aracı vardır (Yıldırım, 1999:7-17).

Nitel araştırmada genellikle üç tür bilgi toplanmaktadır (Yıldırım, 1999:7-17). Çevre ile ilgili bilgiler, sürece dair bilgiler ve algılar.

Şekil 19. Nitel Araştırmada Bilgi Toplama



Kaynak: (Yıldırım, 1999:7-17)

Çevresel bilgiler; araştırmanın yapıldığı yerin kültürel, psikolojik, sosyal ve demografik özellikleri hakkında bilgileri kapsar. Araştırma süresince neler olup bittiği ve olayların

araştırmayı nasıl etkilediğine dair bilgiler sürece dair bilgilerdir. Algılar ise, araştırmaya katılan grubun araştırma konusu hakkındaki düşüncelerini ifade etmektedir (LeCompte ve Goetz, 1982:387-400). Çalışmada, derinlemesine görüşme aracı ile veri toplanmıştır.

Derinlemesine Görüşme (Mülakat)

Nitel yöntemlerden en çok kullanılanı ve esas olan yöntem derinlemesine görüşmedir. Derinlemesine görüşme; insanların bakış açılarını, deneyimlerini, duygularını ve algılarını ortaya çıkarmada kullanılan gayet güçlü bir yöntemdir (Bogdan ve Biklen, 1992). Bu yöntemde araştırma konusu ile ilgili olan kişilerle önceden belirlenmiş sorularla görüşmektir. Etnografik ve fenomenolojik olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bu çalışmada; katılımcının araştırma konusu ile ilgili olayları nasıl algıladığı, kavramlaştırdığı ve değerlendirdiğini tespit etmek için kullanılan fenomenolojik yöntem kullanılmıştır.

Çalışma süreci içerisinde Ramazan ayında, araştırma ve çalışma ziyaretinde bulunmak amacıyla Malezya'ya gidilmiştir. Bu ziyaretin Ramazan ayı içinde yapılmasının temel sebebi, insanların zekât verme temayülünün diğer aylara nispeten daha fazla olduğu düşüncesidir. Malezya'da üç farklı grup ile derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Bu gruplar aşağıda ifade edilmiştir.

Çalışmada kullanılan derinlemesine görüşme tekniği ile hedeflenen Malezya'da uygulanan zekât sisteminin eksik yönlerini tespit edebilmektir. Bu amaçla; zekât mükellefleri, amiller ve zekât şirketi yöneticileri ile görüşülmüş, zekât sistemi ile ilgili düşünce ve tavsiyeleri sorulmuştur.

- Zekât Mükellefleri
- Amiller
- Zekât Şirketi Yöneticileri

Derinlemesine Görüşme Bulguları

Araştırma ve çalışma ziyaretleri daha ziyade Federal Bölge'de Kuala Lumpur eyaletinde gerçekleştirilmiştir. Malezya'da bulunma süresi kısa olduğu için başka eyaletlere bizzat gidileme Müslüman halk ile yüz yüze görüşülmek suretiyle zekât konusundaki bilgi seviyeleri ve zekât konusundaki duyarlılıkları tespit edilmeye çalışılmıştır.

Zekât Mükellefleri İle Görüşme

50 zekât mükellefi ile aşağıda belirtilen sorular çerçevesinde görüşülmüştür. Malezya'da insanlar devletin eleştirilmesi ile sonuçlanabilecek konularda sessiz kalmayı tercih etmektedirler. Bu durum göz önünde bulundurulmuş ve güvenilir bir atmosferde görüşmeler gerçekleştirilmiştir.

Soru 1 - Genel olarak Malezya zekât sistemini beğeniyor musunuz?

Malezya'da uygulanan zekât sisteminin genel yapısı hakkında sorulan bu soru için bazı eksiklikler dışında olumsuz bir cevap ile karşılaşılmamıştır. İnsanlar zekât sisteminden genel olarak memnuniyetlerini ifade etmişlerdir. Görüşülen 50 kişinin 3-5 kişisi dışında zekât sisteminden genel olarak memnuniyetsizlik görülmemiştir. Ancak memnun olan kişiler sistemin eksik yönlerini de ifade etmişlerdir.

İlk soru cevaplarında katılımcılar bazı konularda eksiklik ve aksamaların olduğunu ifade etmişlerdir. Bunun üzerine kendilerine ikinci bir soru daha yöneltilmiştir.

Soru 2 - Malezya zekât sisteminin sizce eksik yönleri nelerdir?

Katılımcılar bu soruya karşı çeşitli cevaplar vermişlerdir. Verilen cevaplar önem sırasına göre aşağıda maddeler halinde yazılmıştır.

****Zekât Dağıtımı** Verilen cevapların en başında "zekât dağıtımındaki sorunlar" gelmektedir. Nerdeyse tüm katılımcıların ilk cevabı bu olmuştur. Özellikle bir katılımcı zekât dağıtımını şüpheli olarak nitelendirmiş, kendisinde güvenilir bir izlenimi olmadığını belirtmiştir. Yani zekât fonundan yapılan dağıtım işleminin her zaman doğru kişilere ulaşmadığından şikayet edilmektedir. Bu bakış açısı bazı*

katılımcıları zekât sisteminden dışlamıştır. Yani bu kişiler zekâtlarını kendileri hesaplamakta ve fakirlere bizzat kendileri ulaştırmaktadırlar.

****Saydamlık***

Yapılan derinlemesine görüşmeyle ortaya çıkan bir sorun da şeffaflık sorunudur. Zira zekâtını veren vatandaşlar, şeffaf bir yapı olmasını istediklerini vurgulamışlardır. Katılımcılar; kimlerin, ne kadar zekât verdiği ve toplanan zekâtların nasıl sarf edildikleri konusunda ayrıntılı ve doğru bilgiye ulaşmak istemektedirler.

****Bürokrasi***

Katılımcıların sorun olarak gördüğü konulardan birisi de bürokrasidir. Malezya zekât sistemine göre zekât devlet tarafından tek taraflı verilmemektedir. Zekâta muhtaç kişilerin müracaat etmesi şartı bulunmaktadır. Gerçekten fakir olup da müracaat etmeyen kişilerin zekât fonundan mahrum bırakılması katılımcılar tarafından eleştirilmektedir. Ayrıca müracaat etmek çok basit değildir. Bir takım şartları bulunmaktadır. Bu şartların sağlanması ve zekâtın ihtiyacı olan kişiye transferi bir hayli zaman almakta müracaat edenler bürokrasi sorunu ile karşı karşıya kalmaktadırlar.

****Zorunlu Olmaması***

Bazı katılımcılar ise zekât sisteminin gönüllü oluşunu doğru bulmamaktadırlar. Birçok Müslüman vatandaşın zekât yükümlülüğü olmasına rağmen zekât vermediklerini bildiklerini belirtmişlerdir.

Görüşme sırasında katılımcıların doğal olarak önerileri de olmuştur. Özellikle Türkiye'de böyle bir sistemin uygulanabilirliği açısından bazı konulara dikkat çekmişlerdir. Bu tavsiyelerin bir kısmı 3. soruda derlenmiştir.

Soru 3 - Etkin bir zekât sistemi için önerileriniz nedir?

****Profesyonel zekât yönetimi - performans denetimi***

Bir katılımcı Malezya'da zekât mükelleflerinin en fazla %20'si zekâtlarını verdikleri ifade edilmiştir. Bu oran her geçen yıl artış göstermektedir. Ancak zekât toplayan kurumları denetleyip performanslarını ölçebilecek bir denetim heyeti bulunmamaktadır. Zekât verme oranının artması amacıyla bağımsız bir kurumun oluşturulması ve bu kurumun çeşitli analizler yaparak ilgili kurumun zekât yönetimi performansı ölçmesi önerilmiştir.

****Toplumun en fakir tabakasına ulaşılmalı***

Katılımcılardan önemli bir kısmı, mevcut sistemin en doğru kişilere ulaşamadığını düşünmektedirler. Bunun için zekât konusunda yetkili olan kurumların uzman kişilerle donatılması, fakirlerin müracaatını beklemeden onlara ulaşabilecek bir yapının oluşturulması gerektiği katılımcılar tarafından önerilmiştir.

**** Dağıtım sürecinde başka bağımsız kurumlar da görev almalı***

En çok eleştirilen konu, zekât dağıtımının etkin yapılmadığıdır. Getirilen önerilerden birisi dağıtım sürecinde başka örgütlerin de görev almasıdır. Zekât dağıtımı bazı noktalarda zekât toplamaktan daha önemli bir aşamadır. Dolayısıyla bu aşamada görev alacakların uzman ve güvenilir kişilerden oluşması gerekmektedir. Bunun yanında mevcut yapının yanında bağımsız örgütlerin de görev alması gerekmektedir.

**** Halkın zekât duyarlılığının arttırılmasında devletin rolü***

Zekât fonunun yönetilmesinde (toplama - dağıtım) halkın duyarlılığının arttırılması gerekmektedir. Bu ise devletin halka ulaşması ile yakından ilgilidir. İnsanların zekât hakkında bilgilendirilmesine yönelik faaliyetlerin çeşitlendirilmesi ve arttırılması zekât duyarlılığını arttıracığı ifade edilmektedir.

Yukarıdaki cevaplar Malezya zekât sistemi hakkında önemli bilgiler içermektedir. Ancak Türkiye uygulaması çerçevesinde düşünüldüğünde 3 modelden hangisinin daha etkin olduğu konusu önem arz etmektedir.

Soru 4 - Malezya'da en etkin zekât yönetiminin hangi bölge veya eyalette uygulanmakta olduğunu düşünüyorsunuz?

Görüşmede katılımcıların önemli bir kısmının, Malezya'da 3 ayrı modelin uygulandığından haberleri olmadığı görülmüştür. Ancak bazı katılımcıların Malezya'da merkezi bir zekât sisteminin olmadığını bildikleri gözlemlenmiştir. Bu katılımcılar, Malezya'da en etkin zekât sisteminin Selangor eyaletinde uygulandığını ifade etmişlerdir. Selangor ise özel zekât modelinin uygulandığı 4 eyaletten birisidir.

Malezya'da, devletin belirlediği kurum ve kuruluşlara ödenen zekâtın tamamının, gelir vergisinden indirilme imkânı bulunmaktadır. Tarafımızca yöneltilen sorulardan birisi de gelir vergisi ve zekât ilişkisi hakkında olmuştur?

Soru 5 - Bildiğiniz gibi, ödediğiniz zekâtın tamamını belirli şartlar dâhilinde gelir vergisinden indirebilme imkânına sahipsiniz. Bu imkândan yararlanıyor musunuz? Ayrıca bu düzenlemeyi nasıl değerlendiriyorsunuz?

Görüşme sağlanan zekât mükelleflerinin neredeyse tamamı ödedikleri zekâtı vergi indirimine konu ettiklerini ifade etmişlerdir. Böyle bir düzenlemenin gayet yerinde olduğu ve zekât verme eğilimini de arttırdığını net bir biçimde vurgulamışlardır. Terengganu eyaletinde yaşayan bir mükelleflerde ise gözle görülür bir çekimserlik vardır. Zira bu bölgede yaşayan insanların beyanlarına bakıldığında, zekât yönetimi konusunda bir güvensizlik söz konusudur. Özellikle dağıtım sürecinin şaibeli geçtiği kanısını taşımaktadırlar. Terengganu bölgesinde zekât yönetimi tamamıyla devletin elinde bulunmaktadır. Ayrıca bölgedeki insanların önemli bir kısmının zekâtlarını fakirlere kendilerinin ulaştırdıkları tespit edilmiştir. Bu sebeple vergi ile ilgili zekât düzenlemesini de önemsemedikleri de görülmüştür.

Zekât mükellefleri ile yapılan görüşmelerde Malezya zekât sisteminin genel olarak iyi olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Ancak saydamlık konusunda yetersiz olduğu, fakirlere ulaşmak konusunun sorun teşkil ettiği ve bürokrasinin süreci uzattığı sonucuna ulaşılmıştır.

Zekât Amilleri İle Görüşme

Zekât mükellefleri ile görüşmeler gerçekleştirildikten sonra, zekât yönetiminde önemli pay sahibi olan bazı amillerle de görüşmeler yapılmıştır. Amiller Terengganu ve Kuala Lumpur olmak üzere iki bölgeden seçilmiştir. Amiller, zekât toplama sürecinde oldukları kadar zekât dağıtım sürecinde de pay sahibi olmaktadır. Hatta zekât yönetiminde görevli olan tüm personel amel statüsünde kabul edilmektedir.

Soru 1 - Zekât toplama ve dağıtım sürecinde karşılaştığınız sorunlardan bahsedebilir misiniz?

Tüm amiller zekât toplama sürecinde hiç bir sıkıntı ile karşılaşmadıklarını önemle ifade etmişlerdir. Toplama sürecinin son derece etkin bir biçimde gerçekleştiğini, kendilerinin zekât vermek isteyen hayır sever insanlarla muhatap olduklarını belirtmişlerdir.

Ancak büyük sorunun zekât dağıtım esnasında yaşandığının altını çizmişlerdir. Amillerin verdikleri cevaplar maddeler halinde aşağıda derlenmiştir.

****Fakirlerin tespitinde yaşanan sorunlar***

Amillerin dikkat çektiği önemli bir nokta fakirlerin tespitinde uzman bir kadronun olmamasıdır. Fakirlerin araştırılması profesyonel anlamda yapılamamaktadır. Malezya'nın sosyal yardımlaşma konusunda yaşadığı en önemli problemlerin başında gelmektedir.

****Bürokrasi sorunu***

Fakirlerin gerçekçi bir şekilde belirlenememesine karşın, müracaat sırasında ve sonraki süreçte insanların gereksiz yere bekletilmesidir. Zekât talebiyle müracaat eden bir kişinin aylarca bekletilmesi sebebi ile bir çok ihtiyacı olan insanın müracaat etmemesi sonucunu doğurmaktadır. Bu durumun, zekât fonunun doğru kişilere ulaşmasının önündeki en büyük engel olduğu amiller tarafından vurgulanmıştır.

****Müracaat usulü***

Zekât dağıtımında bir başka sorun ise müracaat usulüdür. Diğer bir ifade ile, zekât kurumuna müracaat etmeyen fakirlerin zekât fonundan mahrum bırakılması amillerin eleştirdiği konulardandır. Sosyal devlet ilkesi gereği Malezya'nın bu sorunu aşması gerektiği de önerilmektedir.

****Hakkaniyet sorunu***

Zekât kurumuna müracaat eden gerçek fakirlerin fondan yararlandırılmaması soru işareti olan önemli bir konudur. Zira amiller, devlet yönetimine yakın veya zekât kurumunda tanıdığı olan kişilerin fakir olmadıkları halde zekât fonundan yararlanmasının toplumda tepkiye neden olduğunu ifade etmişlerdir. Hakkaniyet sorununun daha çok Terengganu bölgesinde dillendirildiği gözlemlenmiştir.

****Yeniden revize edilme gerekliliği***

Zekât dağıtım sürecini yeniden revize edilmesi ve zekât fonunun gerçek fakirlere ulaşmasının önündeki engellerin kaldırılması gerektiği amillerce önerilmektedir. Bu şekilde toplumdaki tepkilerin azalması ve insanların daha şeffaf bir dağıtım sistemine güvenlerinin artırılması sağlanmalıdır.

Zekât Şirketi İle Görüşmeler

Araştırma süresinin kısa olması, çalışmada örneklemin azaltılması konusunu gündeme getirmiştir. Çalışmanın hedeflerinden birisi de 3 modelin uygulandığı bölgelerde faaliyet gösteren zekât şirket ve kurumları ile irtibat sağlanmasıydı. Ancak zaman kısıtı nedeniyle yalnızca bir zekât toplama şirketi ile irtibat sağlanabilmiştir. Bilindiği gibi Kuala Lumpur federal bölgede bulunmaktadır. Federal bölgede uygulanan zekât modeli ise yarı kamu modelidir. Bu bölgede zekât, özel şirket tarafından toplanmakta, devlet tarafından dağıtılmaktadır. Federal bölgede faaliyet gösteren şirketin ismi **Pusat Pungutan Zakat (PPZ)**'dir.

Bu şirket hakkında detaylı bilgiler bir önceki bölümde verilmiştir. Şirketin merkezi Kuala Lumpur'da bulunmaktadır. Şirketin bir kaç şubesi tarafımızca ziyaret edilmiş ve çalışanlar ile görüşmeler sağlanmıştır. Şubelerde alt yapı eksikliği nedeni ile çalışanlar tarafımızı şirketin merkezine yönlendirmişlerdir. PPZ merkezi aynı gün ziyaret edilmiş, yönetici kadrosunda bulunan bir görevliden görüşme talebinde bulunulmuştur. Görevlinin görüşme teklifini kabulü üzerine kendisi ile 2,5 saatlik bir görüşme gerçekleştirilmiştir. Görüşmenin ilk 1 saatlik kısmı, PPZ yöneticisinin Malezya zekât sisteminin genel yapısı ve PPZ şirketinin işleyişi hakkında sunumu ile geçmiştir. Daha sonra tarafımızdan hazırlanmış sorular görevliye yöneltilmiş, alınan cevaplar ses kayıt cihazı ile kayıt altına alınmıştır.

PPZ Yöneticisinin Yaptığı Sunumdan Önemli Bilgiler

Görevli, Power Point ile yapacağı sunumu 5 ay önce de İstanbul'da yaptığını ifade etmiştir. Böyle bir görüşmeden memnun olduğunu, bu sistemin Türkiye'de de uygulanabilirliğinin kendilerini sevindireceğini söylemiştir. Görevlinin verdiği önemli bilgiler kendi anlatımı ile maddeler halinde kaydedilmiştir. Malezya'da zekât yönetiminde 3 model uygulanmaktadır. Birinci model bütünüyle hükümetin ve devletin kontrolünde bulunmaktadır. İkincisinde yalnızca dağıtım devletin kontrolünde olup toplama işi tamamen

özel şirketler tarafından yapılmaktadır. Üçüncü model ise tamamen özel şirketlerin yönetimi altında olmakla beraber devlet adına yapılmaktadır. PPZ "Zekât Toplama Merkezi" anlamına karşılık gelmektedir. Malezya'da eski bir tarihe sahip olan zekât yönetiminin bu günkü mevcut yapısı 1990 yılında uygulanmaya başlamıştır. Malezya'da bütün İslami uygulamalar ve gümrükler eyalet yönetimi otoritesi altında bulunmaktadır. Eyaletler ise sultanlara bağlıdır. Zekât yönetimi dolayısıyla sultan otoritesinde bulunmaktadır. PPZ'de dolaylı olarak sultana bağlı faaliyet göstermektedir. PPZ'nin işleyişi özel kanunlara göredir. PPZ öncesi mal üzerinden zekât vermek çok yaygın değildi. İnsanlar zekât denildiğinde fitre zekâtını anlamaktaydılar. Zekât ofisleri yok denecek kadar azdı. Zekât mükellefleri ile ilgili veri tabanı oluşturulmamıştı. Makbuzlar elle verilmekteydi. Bilgisayarlı sisteme geçilememişti. PPZ'nin en temel vizyonu Malezya'da diğer zekât kurumlarına öncülük etmektir. Bunun yanında diğer İslam ülkeleri için PPZ sisteminin örnek bir model olmasıdır. Misyonu ise; Müslümanların zekât farkındalığının arttırılması ve böyle bir yükümlülüklerinin olduğunu hatırlatabilmektir. Motto ise zekât mükelleflerinin zekâtlarını ödemesi konusunda çeşitli kolaylıklar sunarak ödeme işleminin çok kolay hale getirilmesidir. PPZ zekât toplama faaliyetine başlarken birçok ilke ve değerleri sadık kalacağını ifade etmiştir. O ilkelerden başlıcaları; saygı, güvenilirlik, sorumluluk, şeffaflık, hesap verilebilirlik, tebessüm, kardeşlik, etkinlik ve iyiliktir. Geleneksel yöntemin uygulandığı dönemlerde zekât miktarı ve zekât mükellefleri oldukça azınlıktaydı. PPZ ile modern zekât toplama sistemine geçilmiştir.

PPZ Görevlisi İle Soru - Cevap

PPZ görevlisinin verdiği bilgilerden sonra görevliye tarafımızca önceden hazırlanmış 32 adet soru yöneltilmiştir. Verdiği cevaplardan en önemli olduğu düşünülmeler tablolar şeklinde belirtilmiştir. 32 sorunun tamamının aşağıda yazılmamasının sebebi, görevlinin sunumu esnasında bazı soruların doğal olarak cevaplandırılmış olmasıdır.

Soru 1 - PPZ şirketinde tam olarak hangi pozisyonda çalışıyorsunuz? PPZ genel yapısı hakkında bilgi verebilir misiniz?

Ben PPZ'de "Genel Müdür Yardımcısı" pozisyonunda çalışıyorum. 2000 yılından beri PPZ'de yönetim kadrosunda bulunuyorum. Bu sektörde 22 yıllık bir tecrübeye sahibim. PPZ şirketi 1990 yılında kurulmuştur. 2017 yılı itibarıyla faaliyet gösterdiği yerlerde 11 şubesi ve toplam 165 çalışanı bulunmaktadır. Normal ticari bir şirket gibi departmanlara ve işleyişe sahiptir.

Soru 2 - PPZ sadece zekât ve fitre mi topluyor?

Hayır. Zekât ve fitre başta olmak üzere sadaka, yardım ve fidye⁴ gibi bir takım dini yükümlülük ve bağış mahiyetinde olan araçları da kabul etmektedir. Ancak toplam gelir içindeki payları %1 civarındadır.

Soru 3 - Malezya'da halkın zekât sistemine bakışı nasıl? İnsanlar tatmin mi?

Çok rahatlıkla söyleyebilirim ki pozitif. Özellikle PPZ, halkın önemli bir kısmının yakından tanıyıp güvendiği bir zekât şirkettir. Burada PPZ'nin sadece toplama faaliyetinde bulunması önemli bir etkidir. PPZ, sorumlu olduğu bölgede halkın %70'ine ulaşmayı başarmış ve farkındalık konusunda iyi bir seviyeye getirmiştir. Bu yüzden halk tarafından iyi bir izlenime sahiptir.

⁴ Çok yaşlı ve hasta olan kimsenin tutamadığı oruç, ölüm hastalığına yakalananın kılamadığı namaz, vefât etmiş kimsenin namaz ve oruç borçları için ve hacda, ihramlının hastalık özüünden dolayı ihramın bâzı yasaklarını işlemesine karşılık vermesi gereken bedel. (<http://sozluk.ihya.org/dini-terimler/fidye.html>) Erişim tarihi: 06.08.2017

Soru 4- Zekât toplama işleminden sonraki süreç nasıl işlemektedir?

Biz topladığımız zekâtı aylık olarak beyt-ül malın banka hesaplarına transfer etmekteyiz. Hükümet bizimle ilgili gerekli denetim ve kontrolleri yaptıktan sonra, bize komisyonumuzu göndermektedir. Bizler amel konumunda olduğumuz için toplanılan zekât gelirinden belirli bir oran almaktayız. Buradaki tüm personelin aylık maaşları bu paydan karşılanmaktadır. Bu oran 2017 yılı itibarıyla topladığımız zekâtın 1/16'sı civarındadır. Bu da % 6,25'e denk gelmektedir. Çünkü PPZ sadece toplama faaliyetini sürdürmektedir. Eğer dağıtmayı da yapmış olsaydı alacağı amel payı 1/8 olacaktı. 3. modelde faaliyet sürdüren şirket ise hem toplama hem dağıtmayı yaptığı için 1/8 almaktadır.

Soru 5 - Sunumda Malezya'da 3 farklı modelin uygulandığından bahsetmişsiniz. Sizce hangi model en iyisidir?

Öncelikle tam kamu modeli dışındakiler en iyi zekât modelleridir. Çünkü ilk modelde olan bürokrasi sorunu diğer iki modelde bulunmamaktadır. Ancak en iyi modelin tam özel modelin olduğunu ifade etmeliyim. Kendim PPZ'de çalışıyor olamama rağmen bürokrasinin olmadığı özel modelin en iyisi olduğu, genel kabul görmüş bir gerçektir. PPZ gibi faaliyet gösteren ülke genelinde 8 şirket bulunmaktadır.

Soru 6 - 2005-2016 yılları arasında PPZ'nin topladığı zekât miktarında ve zekât mükellef sayısında çok ciddi artışlar meydana gelmiştir. Bunun temel sebebi sizce nedir?

2016 yılında tüm ülkede yaklaşık 3 Milyar Ringit zekât toplanmıştır. Sadece PPZ tarafından toplanılan zekât, Endonezya'da toplanılan zekâttan fazladır. Bunun temel sebebi Malezya'da insanların zekât konusunda duyarlı olmalarıdır. Kısaca bunun adı dava şuurudur. İnsanların farkındalıkları bu konuda çok iyidir.

Soru 7 - Malezya'da en çok zekât toplayan şirket PPZ'mi? Diğer şirketlerin durumu nasıl? Genel görünüm hakkında bilgi verebilir misiniz?

Zekât toplama performansı konusunda en iyi şirket Selangor'da faaliyet gösteren Lembaga Zakat Selangor (LZS)'dir. Malezya'da ikinci en yüksek zekât gelirine sahip bizim şirketimiz PPZ gelmektedir. LZS'nin ilk sırada olmasının sebebi hem toplamaları hem de dağıtmalarıdır. PPZ ve LZS şirketlerinin faaliyet alanı olan Selangor ve Federal Bölgede toplanılan zekât miktarı, tüm ülkede toplanan zekât gelirlerinin %50'sini oluşturmaktadır. Diğer bir ifade ile 14 eyaletten 2'sinde toplanan zekât tüm eyaletlerde toplanılan zekâtın yarısını teşkil etmektedir.

Soru 8 - Sunumda belirttiğiniz gibi zekâtını ödemek isteyenler için şubelere nakit ödeme, banka havalesi, internet portalı ve maaştan kesinti gibi bir çok olanak sunulmuştur. Acaba zekât mükellefleri en çok hangi yoldan zekâtlarını ödemektedirler?

Zekât mükellefleri hemen hemen bütün yolları kullanıyorlar. Ancak en cazip olanı maaştan kesinti yolu ile olanıdır. Zira 2016 yılında topladığımız 580 Milyon Ringit tutarındaki zekâtın %65'i maaştan kesinti yoluyla tahsil edilmiştir.

Soru 9 - Malezya'da şirketler bulundukları eyalet dışından da zekât toplayabilirler mi? Şirketler topladıkları zekâtı başka eyaletlerde de dağıtabilirler mi?

Mevzuat gereği her şirketin sorumlu olduğu eyaletler bellidir. Şirketlerin bu eyaletler dışındaki yerlerden zekât toplaması yasaktır. Ancak dağıtım konusu biraz daha esnektir. Zira dağıtım öncelikli olarak toplanılan eyaletlerde yapılmalıdır. Gerektiği durumlarda başka eyaletlere de gönderilebilmektedir. Hatta uluslararası transferler bile gerçekleştirilmektedir. Filistin'e gönderdiğimiz zekâtlar bunun en güzel örneğidir. Oran vermek gerekirse toplanılan zekâtın %90'ı aynı sınırlar içinde dağıtılmaktadır.

Soru 10- Müslüman halka, ödediği zekâtı gelir vergisinden indirme imkanının tanınması, gayr-i Müslim halk içinde sizce bir rahatsızlık sebebi olmuş mudur?

Hayır. Çünkü 1957 yılında Malezya'da bir sosyal mutabakat sağlanmıştır. Buna göre devletin resmi dini İslam'dır. Halkın

çoğunluğu Müslüman olduğu için devletin böyle bir uygulamada bulunması Müslüman olmayan halk arasında soruna sebep olmamıştır. Yasalara göre, onların zekât ve diğer İslami uygulamalar hakkında itirazda bulunma hakları söz konusu değildir.

Soru 11- Zekât toplamada ve dağıtmada karşılaşılan zorluklar nelerdir?

İnternet ve medyada bazı kötü örnekler ve yaşanmış kötü olaylar bulunmaktadır. Tabi ki bu bizden kaynaklanan durumlar değildir. Ne yazık ki devlet önceki dönemlerde kötü izlenimler vermiştir. Halk; zekât toplamının çok hızlı olduğunu, dağıtımının ise aşırı yavaş olduğunu düşünüyor. Bu doğru değil. İnsanlar internette gezen bu olayların etkisinde kalıyorlar. Biz de buna karşı doğru olayları internette yaymaktayız.

Soru 12 - Malezya'da uygulanan zekât sisteminde şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkelerinin uygulanması konusunda düşünceleriniz nelerdir?

Öncelikle kendi adımıza %100 şeffaflık ve hesap verilebilirlik söz konusudur. Devlet ve halkın arasındayız. Eğer halk bunu görmezse zekât toplayamayız. Devlet tatmin olmazsa faaliyetimize devam edemeyiz. Malezya'nın tümü için ise bu ilkeler önemli ölçüde uygulanmaktadır. Ancak her bölgede farklı modellerin uygulanması ve her model altında farklı şirketlerin faaliyet göstermesi algı karışıklığına sebep olmaktadır. Bir şirket çok şeffaf iken diğeri olmayabilir. Bu insanlarda yanlış bir genellendirmeye yol açmaktadır. Mesela tam özel modelin uygulandığı Selangor eyaletinde şeffaflık sorunu hiç yoktur. Diğer yerler için farklı şeyler söylenebilir. Ancak bunun için net deliller gerekmektedir. Bu konu çok önemlidir. Öncelikle toplamının çok kolay, dağıtımın çok zor olduğunu bilmek gerekir. Peygamber (ASM) zekât verenlere nasıl ve niçin verdiklerini ve amillere nasıl topladıklarını sormazdı. Ancak dağıtma esnasında, zekât almak isteyenlere gerçekten ihtiyacı olup olmadıklarını sorgulardı. Amillerin dağıtım konusunda çok

hassas olmalarını emrederdi. Bunun için dağıtım sürecinin çok şeffaf olması gerçekten zordur.

Soru 13 - Malezya'da toplanılan zekât Tevbe Suresinde ismi geçen 8 tabakaya da ulaşmakta mıdır?

Evet kesinlikle. Kur-anda ismi geçen tüm tabaklara zekât dağıtılmaktadır. Brunei'de durum biraz farklıdır. Orada bazı tabaklara zekât verilmemektedir.

Soru 14 - Sizce zekâtın sadece gelir vergisinden indirilmesi doğru mu? Niçin diğer vergileri de kapsamıyor?

Bunun nedenini bilmiyorum. Hükümetin şimdiki politikası böyle. Ancak daha sonra değişebilir. Belki de beytül mal içindeki zekât ve vergi dengesini kurabilmek için olabilir.

Soru 15- Türkiye'de bazı insanlar, zekâtın gelir vergisinden indirilmesini etik bulmuyorlar. Acaba Malezya'da bu konu nasıl değerlendiriliyor?

Malezya'da da böyle düşünen insanlar bulunmaktadır. Onlara göre zekât dini bir yükümlülüktür. Vergi ise hükümet tarafından zorunlu tutulan bir yükümlülüktür. Bu kişiler birbiri ile irtibatlandırılmasını uygun bulmamaktadırlar. Ancak mevcut kanun buna müsaade ediyor. Bir problem görünmüyor.

Soru 16 - Şu anda Müslüman dünyasında en oturmuş zekât sistemi Malezya'dadır. Bildiğiniz gibi Türkiye'de zekât sistemi bulunmamaktadır. Bizlere tavsiyeleriniz nelerdir?

Bildiğim kadarı ile sadece Türkiye'de değil bazı Müslüman ülkelerde de zekât yükümlülüğü kişisel uygulamadan öte değildir. Benim tavsiyem, Müslüman ülkeleri bir an önce kaliteli bir zekât yönetimi oluşturmaları. Hükümetlerin bir an önce zekât yönetimini kontrolleri altına almaları gerekir. Böyle bir sistem birçok sorunun çözümüne katkı sunacağını görecektir. Ben ümitsiz değilim. Birçok Müslüman ülkesinin yakın gelecekte iyi bir zekât sistemine geçeceğine inanıyorum. Hep birlikte Müslüman dünyasında yaşanan yoksulluğun önüne geçeceğimizi ümit ediyorum.

Sonuç

Bu çalışmanın derinlemesine görüşmelerle elde edilen bulguları, Malezya'da uygulanan zekât sistemine dair önemli sonuçlara işaret etmektedir. Katılımcılar arasında yaygın bir şekilde ifade edilen bir endişe, zekât fonundan yapılan dağıtımın sorunlu olduğu yönündedir. Dağıtım sürecinin her zaman doğru kişilere ulaşmadığına dair duyulan şüphe, zekât sisteminin güvenilirliği konusunda önemli bir sorun olarak öne çıkmaktadır. Araştırmaya katılanlar, zekât toplayan kurumların ve devletin, zekâtın toplandığı ve harcadığı süreçler konusunda yeterince şeffaf olmadığına dair eleştirilerde bulunmuşlardır. Bu eksiklik, zekâtın toplum içindeki algısını olumsuz etkilemekte ve zekât mükelleflerinin talep ettiği bilgilere daha fazla açıklık getirilmesini gerektirmektedir. Bürokrasi sorunu da çalışmanın ortaya koyduğu önemli bir husustur. Zekât sistemine müracaat etmenin karmaşık ve uzun bir süreç olduğu, başvuruda bulunanların gereksiz yere bekletildiği belirtilmiştir. Bu durum, ihtiyaç sahiplerini mağdur etmekte ve zekât fonundan yararlanma sürecini ağırlaştırmaktadır. Zekât sisteminin gönüllü oluşu, bazı katılımcılar tarafından eleştirilmiştir. Müslüman vatandaşların, zekât yükümlülüklerine rağmen gönüllü olarak zekât vermedikleri ifade edilmiştir. Bu durum, sistemin etkinliği ve toplumun zekât bilinci açısından önemli bir sorun teşkil etmektedir. Sonuç olarak, bu çalışma, Malezya'da elde edilen deneyimler ışığında, zekât sistemlerinin daha etkin bir şekilde yönetilebilmesi için çeşitli önerilere ışık tutmaktadır. Zekât sistemlerinde şeffaflığın artırılması, dağıtım süreçlerinin güvenilirliğinin sağlanması ve halkın zekât bilincinin artırılması, çalışmanın öne çıkan önerilerindendir.

Kaynakça

Abd Rahim M.S., Ahmad R.R. ve Erdris M.F.M. (2016). "*Zakat Management in Malaysia: A Review*" American-Eurasian Journal of Scientific Research 11 (6): 453-457,

Bakar, N. B. A. (2007). "*A zakat accounting standard (ZAS) for Malaysian companies*". American Journal of Islamic Social Sciences, 24(4), 74.

Bogdan, R.C. & Biklen, S.K. (1992) Qualitative research for education: An introduction to theory and methods, Boston: Allyn and Bacon

Embong, M.R., Roshaliza T. ve Mohd N.M.N. (2013). "*Role of Zakat to Eradicate Poverty in Malaysia*". Jurnal Pengurusan 39 s. 141-150.

Haron, N. H., Hassan, H., Jasni, N. S., ve Rahman, R. A. (2010). "*Zakat For Asnaf's business By Lembaga Zakat Selangor*". Malaysian Accounting Review, 9(2), 123-138. Malaysian Accounting Review 9, no. s. 123-138

Kaslam, S. (2009). "*Governing Zakat As A Social Institution: The Malaysian Perspective*". Social and Management Research Journal, 6(1), 15-32.

LeCompte, M. D., ve Goetz, J. P. (1982). "*Ethnographic Data Collection In Evaluation Research*". Educational evaluation and policy analysis, 4(3), s. 387-400.

Mohsin, M. I. A., ve Ismail, M. (2013). "*Potential of zakat in eliminating riba and eradicating poverty in Muslim countries*". EJBMS-Special Issue: Islamic Management and Business, 5(11). International Journal of Islamic Management and Business Vol. 1, No. 1, 40-63

Nadzri, F. A. A., Rashidah A., ve Normah O. (2012). "*Zakat and Poverty Alleviation: Roles of Zakat Institutions in*

Malaysia." International Journal of Arts and Commerce 1.7 (2012): 61-72.

Sarif, S., Kamri, N. A., ve Ali, N. A. (2013). "*The Shifts In Zakāh Management Practices In Malaysia: What Has Actually Been Happening?*". Jurnal Syariah, 21(1), s. 1-20

Yıldırım, A. (1999). "*Nitel araştırma yöntemlerinin temel özellikleri ve eğitim araştırmalarındaki yeri ve önemi*". Eğitim ve Bilim, 23(112).

TEBLİĞ

Ab Rahman, A., ve Omar, S. M. N. B. S. (2010). "*Tauhid Epistemology In Increasing The Number Of Zakat-Of-Wealth Payers And Its Contribution Toward The Development Of Malaysia Economy*". In Seventh International Conference–The Tawhidi Epistemology: Zakat And Waqf Economy, Bangi 2010 (Pp. 53-63).

Hudayati, A., ve Tohirin, A. (2010). "*Management of Zakah: Centralised vs Decentralised Approach*". Proceedings Of Seventh International Conference The Tawhidi Epistemology: Zakat And Waqf 6 – 7 January 2010 352-372

Ismail, H., ve Rahman, N. A. (2013). "The Management Of Zakat Institutions In Malaysia". The 5th International Conference on Financial Criminology (ICFC) 2013 “Global Trends in Financial Crimes in the New Economies 122-133

Mahamod, L. H., Jaafar, S., Rahman, A., ve Ali, M. (2013). "*Zakat In Malaysian Rural Development: Issues And Potentials*". Proceeding Conference of Iran and Malaysiya Experiences in Islamic 13-22

Othman, A. ve Noor, A.H.M. (2012). *Role of zakat in minimizing economic inequalities among Muslim: A preliminary study on non-recipients of zakat fund (NRZF)*. 3rd International Conference on Business and Economic Research (3rd ICBER 2012) Proceeding. Golden Flower Hotel, Bandung, Indonesia.

BÖLÜM III

Yerel Kalkınmada Kent Konseylerinin Rolü: Kapsayıcı Büyüme ve Yönetişim¹

Mustafa BİÇER²

Giriş

1990'lı yıllardan itibaren, “*Gündem 21*” e dayanan, “*Yerel Gündem 21*” kapsamında, Dünya’da, Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı (UNDP) ile birlikte uygulanmaya çalışılan bir yerel demokrasi anlayışı modeli geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bu model, kısaca yerel yönetimlerde, tolumu oluşturan tüm kesimlerin, şehir gündeminin oluşturulması amacı etrafında birleştirilerek, katılımcı demokrasinin hayata geçirilmesi yanında, o şehrin çevre ve yaşam kalitesinin geliştirilmesi olarak özetlenebilir. Bu kapsamda Türkiye’de de, 1996 yılında Birleşmiş Milletler tarafından İstanbul’da düzenlenen “*Habitat II: İnsan Yerleşimleri*

¹ Bu makale, 1-3 Kasım 2018 tarihlerinde Alanya’da yapılan “*Alanya 1. Uluslararası Yerel Yönetimler Sempozyumunda*” sunulan bildirinin geliştirilmiş halidir.

²PhD/ Dr, Gazi Üniversitesi, mustafabicer69@yahoo.com.tr, Orcid: 0000-0002-3655-0907.

Konferansı/Kent Zirvesi” sonrasında, katılımcı demokrasinin yerel yönetimlerde geliştirilmesi amacıyla “*Yerel Gündem 21 Meclisleri*” kurulmaya başlanmıştır. İşte bu Yerel Gündem 21 Meclisleri, kent konseylerinin nüvesini teşkil etmiştir. Kurulmaya başlanan yerel meclisler, 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile hukuksal alt yapıya kavuşmuştur. Bu düzenlemeden sonra, “*Yerel Gündem 21*” kavramı yerini, “*Kent Konseyi*” kavramına bırakmıştır. Kent konseyleri olarak hukuki nitelik kazanan bu oluşumlar, 2009 yılında önemli oranda değişikliğe uğrayan 2006 çıkarılan Kent Konseyleri Yönetmeliği ile birçok belediyede oluşturulmuştur. Günümüzde kent konseyleri, yerelde demokrasinin gerçekleştirilebilmesinde o yöre insanının, yerel idarenin hem karar alma sürecine katılmasında ve hem de bu kararların uygulanmasının denetlenmesi süreçlerinde önemli rol oynamasını sağlayacak mekanizmalar sunması açısından önem kazanmıştır.

Gerek “*Gündem 21*” gerekse “*Yerel Gündem 21*” programlarında temel vurgu, yönetilenlerin kendine en yakın yönetim biriminin karar alma süreçlerine katılımı ve toplumsal kaynakların sürdürülebilir şekilde bugünkü ve gelecekteki kuşakların refahına harcanması noktasına odaklanmıştır. Belgelerde bahsi geçen “*sürdürülebilir kalkınma/gelişme*” kavramı, BM’nin tarafından UNDP’nin, kurulduğu 1960’lara kadar dayanmaktadır. Daha sonraki yıllarda BM tarafından sürdürülebilir kalkınma üzerine toplantılar ve raporlar hazırlanmıştır. BM’nin küresel sürdürülebilir kalkınma çalışmaları kapsamında, New York’ta 2000 yılında yapılan Binyıl Zirvesi’nde, yoksulluğun yarı yarıya azaltılmasını da kapsayan sekiz ana başlıkta toplanan hedefleri kapsayan “*Binyıl Kalkınma Hedefleri*” bildirisi kabul edilmiştir. Bununla paralel olarak “2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri”, 25-27 Eylül 2015 tarihlerinde yapılan BM Sürdürülebilir Kalkınma Toplantısında belirlenmiştir. Bu Toplantıda deklare edilen 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri arasında yer alan “*Ülkelerin içinde ve aralarındaki eşitsizlikleri azaltmak*” hedefi, yerel kalkınma ile doğrudan ilgilidir.

Ekonomik kalkınmanın ülke içinde göreceli olarak eşit dağılımının sağlanması amacıyla ekonomik büyümenin dezavantajlı gruplar da dâhil olmak üzere toplumun tamamını kapsaması gerekmektedir. Büyümenin kapsayıcı olabilmesi için; başta dezavantajlı gruplar olmak üzere tüm toplumsal kesimlerin “kendi” refahlarını etkileyecek karar alma mekanizmalarına etkin ve işlevsel bir şekilde katılmaları ve ilgili program ve hedeflerin oluşturulmasında ve uygulanmasında belirleyici olmaları gerekmektedir. Bu olgu, tüm toplumsal kesimlerin yerel karar alma noktalarına katılım imkânı sunan yerel yönetişimin önemli kılmaktadır.

Türkiye’de, yerelde geniş katılımlı bir yönetişimin ve dolayısıyla kapsayıcı büyümenin gerçekleştirilmesinde, 5393 sayılı Kanununla il ve ile belediyelerinde kurulması zorunlu hale getirilen kent konseylerine düştüğünü belirtebiliriz. Dünyada yerel yönetimler, siyasal olgunluğun gelişmesi ve demokratik anlayışın benimsenmesine büyük katkı sağlamaktadır. Ülkemiz açısından da yerel yönetimler demokrasinin kökleşmesinde önemli işlevler stelemiştir. Bu kapsamda yerelde, kent konseyleri aracılığıyla halkın karar alma mekanizmalarına doğrudan katılımının sağlanması, demokrasi kültürünün yerele yayılmasında bir model olarak değerlendirilebilir. Zira kent konseyleri, yerel sorunların mahallinde etkin bir şekilde zmlenmesine ve yerel kalkınmanın sağlanmasına yönelik bir algının oluşturulması, müşterek bilinç ve akılla eyleme geçilmesinde katılımcı bir yaklaşım sunan başlıca yerel aktörler olabilirler.

Bu alışmada; Türkiye’de kent konseylerinin tarihsel ve hukuksal ar kapları ele alındıktan sonra, kent konseylerinin bugünkü işlevi ve konumu değerlendirilecektir. Daha sonra, kent konseylerinin yerel kalkınmadaki rolleri, kapsayıcı büyüme ve yerel yönetişim çerçevesinde yapısal ve işlevsel olarak irdelenecek ve sürdürülebilir yerel kalkınmada kent konseylerinin rolü ne olabilir? sorusu üzerinde durulacaktır.

Kent Konseylerinin Tarihsel Arka Planı ve Demokrasi Açısından Fonksiyonu

Tarihsel Arka Planı ve Hukuksal Temelleri

Kent konseylerinin kuruluşuna kaynaklık eden birinci girişim, Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde 1992 yılında yapılan BM Çevre ve Kalkınma Konferansında (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED) alınan kararların 21 inci maddesine dayandığı için “*Gündem 21*” olarak adlandırılan eylem planı ile başlamıştır (AGENDA 21, 1992). Bu belgenin en önemli yönünü, “*sürdürülebilir gelişme*” kavramının hayata geçirilmesine amacıyla kalkınma ve çevre arasında denge kurulmasına yönelik olarak küresel uzlaşmaya varılması teşkil etmektedir. Gündem 21 küresel eylem planında “*Yerel Gündem 21*” adıyla, yerel idarelerin, kendi bölgelerine yönelik “*Gündem 21*” hedef ve amaçları doğrultusunda bir eylem planı yürütmeleri konusunda bir bölüm bulunmaktadır.

Gündem 21 ile küresel çapta, kalkınmanın sürdürülebilir kılınması ve çevrenin korunmasına yönelik bir program benimsenmiştir. Gündem 21 ile sürdürülebilir kalkınmanın toplumun her kesiminde gerçekleştirilmesi gerektiği, bunun için topluma dayalı yaklaşımın sağlanmasına yönelik ilke ve eylemlere Gündem 21’de yer verilmiştir. Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması amacıyla Gündem 21 belgesinde belirtilen gerekli adımların atılması konusunda önem arz eden en önemli nokta, sürdürülebilir kalkınmanın teoride kalmasını önlemek ve bu kavramın hayatın her alanında uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla yönetici konumdakilerin çaba göstermesi yanında, toplumsal kesimlerin de etkin olarak mücadele etmesi gerektiğidir (Yıldırım ve Nuri, 2018:4). Gündem 21, 21. Yüzyıldaki sürdürülebilir küresel kalkınmanın eylem ve ilkelerini kapsamaktadır. Çevresel sorunlardan hareketle yerelde çevresel, ekonomik ve sosyal alanlarda sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin

hayata geçirilmesinde yerel yönetimleri teşvik etmiştir (Cotter & Hannan, 1999).

Gündem 21'in temel hedefleri arasında yer alan sürdürülebilir kalkınma için küresel ortaklıklar oluşturulması hedefine verilen önem doğrultusunda, Gündem 21'in bir bölümü "Gündem 21'in desteklenmesinde yerel yönetimlerin girişimleri" konusuna ayrılmıştır. Bu bölümde yerel yönetimlerin Gündem 21'in hedeflerine ulaşılmasındaki rolü konusundaki temel vurgu; sorunların ve çözümlerin büyük bir bölümünün yerel düzeydeki faaliyetlere dayalı olduğu, bu nedenle Gündem 21'de belirlenen hedeflerin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin katılımına ve işbirliğine verilen önem noktasına yoğunlaşmaktadır. Gündem 21 belgesindeki toplum odaklı yaklaşımı çerçevesinde, söz konusu belgede ortaya konan ilkelerin ve eylemlerin yerelde hayata geçirilmesine yönelik "*Yerel Gündem 21*" eylem planı oluşturulmuştur. Yerel Gündem 21, sosyal, ekonomi ve çevresel gelişmeyi bir bütün olarak ele alan, yerel yönetimler ile yönetilenlerin güçlü işbirliğine dayanan süreç ve sistemleri içermektedir. Yerel gündem 21'in odak noktasını, sosyal, ekonomi ve çevresel gelişme için yereldeki bütün tarafların, sürdürülebilir kalkınmanın planlanmasına katılımı teşkil etmektedir (Cotter & Hannan, 1999)

Dünya'da "*Yerel Gündem 21*" deki ilke ve hedeflerin uygulamaları, 1992 yılından sonra yaygınlaşmaya başlamıştır. Yerel Gündem 21, Türkiye'de ancak İstanbul'da 1996 yılında yapılan "*Habitat II: İnsan Yerleşimleri Konferansı/Kent Zirvesi*" sonrasında gündeme gelmiştir. Bu kapsamda, yerel yönetimlerde katılımcı demokrasinin etkinleştirilmesi için "*Türkiye Yerel Gündem 21*" eylem planı oluşturularak uygulanmasına başlanmıştır (Emrealp, 2005). Türkiye Yerel Gündem 21 eylem planı, kent konseylerini doğuran temel süreç olarak ifade edilmektedir. Türkiye Yerel Gündem 21 eylem planı, Gündem 21'in hedeflerine ulaşılması amacıyla yerelde sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasına yönelik olarak sorunların çözümlenmesi için uzun vadeli stratejik bir planın hazırlanması ve uygulanmasını öngörmektedir. Çok sektörlü bir

süreç olarak tanımlanan Türkiye Yerel Gündem 21 eylem planı, yerel düzeyde demokrasinin olgunlaşması ve kökleşmesi sürecine hizmet eden eylemler/ilkeler bütünü olarak algılanmış ve bu yönde bir gelişim göstermiştir. Türkiye Yerel Gündem 21 eylem planı, Haziran 2011’de resmi olarak sona ermiştir.

6 Mart 1998 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan “*Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi*” projesi, Türkiye’de Kent Konseyi yapılanmasının başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Yerel düzeyde yönetişimin ve demokrasinin geliştirilmesindeki temel araç ve yöntemleri kapsayan Yerel Gündem 21 Programı, yaşadığı kente sahip çıkma, aktif katılım ve çözümde ortaklık ilkelerine dayanan yerel katılım mekanizmalarının hayata geçirilmesini gündeme getirmiştir. Böylece “*Yerel Gündem 21 Meclisleri*” kurulmaya başlanmıştır. Bu meclisler, kent konseylerinin alt yapısını oluşturmuştur. 2005 yılında yürürlüğe giren 03/07/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 76 ncı maddesi ile kent konseyleri hukuki bir yapıya kavuşmuştur.

Temsili Demokrasi ve Kent Konseyleri

Temsili Demokraside Temsil Sorunu ve Demokratik Hesap Verebilirlik

Bütçe hakkının tarihsel olarak temelini, demokrasi tarihinde, kralın (yürütmenin) yetkilerini sınırlayan ilk temel belge olması açısından önem kazanan Büyük Özgürlük Fermanının (Magna Carta Libertatum) ilan edildiği 1215 tarihi kabul edilmektedir. Magna Carta, “*temsilsiz vergi olmaz*” şeklindeki temel ilkesi ile temsili demokrasinin dayandığı felsefi temellerin kaynağını teşkil etmektedir. Bu çerçevede, bütçe hakkı; halkı temsil eden temsilcilerin halktan toplanan vergiler ile oluşturulan kamu bütçesi üzerinde elde ettikleri en temel yetkidir. Bu çerçevede kurumsallaşan bütçe; yürütmenin vergi toplamasına izin verme ve harcama yapmasına onay verme yetkilerinin bütününe kapsayan vergi alma, harcama yapma ve yıllık bütçeyi onama şeklinde 3 aşamada sistemleştirilen bir süreç olarak günümüz

demokrasilerindeki anlamına kavuşmuştur. Magna Carta ile yönetim olgusunun ilk ortaya çıktığı andan itibaren var olan “*temsil*” kavramı, siyasal temsile dönüşmüştür. Temsili demokrasiye geçişte önemli bir kilometre taşı olma özelliğine sahip Magna Carta “*siyasal temsil*” sürecinin kurumsallaşmasının yolunu açmıştır.

Siyasal temsil, demokrasinin gelişimine koşut olarak gelişmiştir. Siyasal temsil deyimi ise, demokrasinin tarihsel gelişme çizgisi üzerinde bulunduğu noktaya göre bir anlam yükü ile donanmıştır. Günümüz anlamıyla siyasal temsilin geliştiği temsili demokrasi, antik Yunanistan’da gelişen demokrasi düşüncesi bir yana bırakılacak olursa, kapitalist dönüşümle birlikte tarih sahnesine çıktığı kabul edilmektedir. Modern demokrasinin gerek temsil süreci gerekse kurumsal özellikleri kapitalizmin evrimi sürecinde ortaya çıkmış ve (Şaylan, 2008) piyasa ekonomisi ile birlikte gelişim göstermiştir. Bu anlamda temsili demokrasinin pratikleri, kurumsal olmaktan ziyade, fikişel olarak eski Yunandaki şehir devletleri deneyiminden etkilenmiştir. 16–17 yüzyılda gerçekleşen liberalizm ve onu izleyen demokratik gelişim sonucu ise temsili demokrasi rejimi içinde siyasal iktidarın ehlileştirilmesini sağlayacak kurum ve mekanizmalar gelişmiştir (Sartori, 1996). 19. yüzyılda; demokrasi teorisi, halk (demos), vatandaşlık, seçim sistemi, rıza ve ulusal devletin sınırları ile bağlantı kurmuştur. Bu kurumsallaşma demokrasinin günümüz pratiğı olan temsili demokrasiye dönüşmesini sağlamıştır.

Temsili demokraside “*seçim*” ile “*rıza*” arasında kurulan ontolojik bağ beraberinde, halkın rızasını alan siyasal iktidarın, hesap verebilirliğini gündeme getirmiştir. Temsili demokrasilerde siyasi iktidar’ın, halkın siyasi tercihinin, yani rızasının bir sonucu olarak halkı yönetme hakkına sahip olması, halka karşı sorumlu olması, demokratik hesap verme olarak nitelendirilmektedir. Yani, devletin yürütme gücünü kullanarak kamusal kararlar alan ve bu kararları uygulayanların, bir şekilde rıza sahiplerine hesap vermelerini zorunlu kılmak, “*Demokratik hesap verme*” olarak tanımlanmaktadır. Bu anlamda rıza ve hesap verme, demokratik siyasal sistemin iki temel unsurunu teşkil etmektedir (Şaylan, 2008).

Yetki devrinin olduğu yerde demokratik hesap verebilirliğin sağlanması önem kazanmaktadır. Bu nedenle temsili demokraside seçimler, hükümetlerin siyasal hesap verebilirliğini sağlayan ve yurttaşlara alternatif programlar ile siyasalar arasında tercihte bulunmasına olanak veren başlıca demokratik işleve sahiptir. Temsili demokraside en önemli sorun, en geniş temsil ile mali hesap verebilirlik arasında dengeyi sağlama konusunda yaşanmakta ve bu anlamda demokratik seçimler, temsil ile hesap verebilirlik arasında denge kurulmasında temel belirleyici rolü üstlenmektedir (Fabrizio & Mody, 2006).

Temsili demokrasinin kurumsal yapısının işleyişı ile ilgili ilk eleştiriler 20. Yüzyılın ilk çeyreğinde gündeme gelmeye başlamıştır. Bu konuda en dikkate değer yazarlardan birisi Alman siyaset bilimci Carl Schmitt'tir. Carl Schmitt'in 20. Yüzyılın başlarında geliştirdiği ve günümüzde de geçerli olan "*parlamenteer demokrasi krizi/temsili demokrasi krizi*" üzerine yaptığı eleştirinin temel noktasını, modern kitle demokrasisinin gelişimi sonucunda, kamusal tartışmanın (müzakerenin) boş bir formaliteye dönüştüğü yönündeki (Schmitt, 1996) görüşleri teşkil etmektedir. Aynı doğrultuda Joseph Schumpeter "*Kapitalizm, Sosyalizm ve Demokrasi*" adlı eserinde, klasik demokrasi modelinin ortaya koyduğu biçimiyle halk egemenliğinin, kitlesel demokrasinin gelişimiyle birlikte yetersiz kaldığını ileri sürmüştür. Jürgen Habermas ise 1973 yılında yayımladığı (Legitimation Crisis) "*Meşrulaştırma Krizi*" adlı eserinde, kapitalist toplumlarda siyasi istikrarı temin etmek amacıyla, sadece, halkın rızasını kazanmanın yeterli olmadığını, zira bunu zorlaştıran bir dizi kriz eğilimlerinin olduğunu ortaya koymuştur. Habermas, bu kriz eğiliminin merkezinde, bir tarafında kapitalist birikim mantığı, diğer tarafında ise demokratik siyasal yapının ortaya çıkardığı halk baskısı arasındaki çekişmeler ve çatışmalar bulunduğunu (Heywood, 2012) belirtmiştir.

Demokrasi üzerine önemli yapıtları bulunan Sartori, temsili demokrasinin temel kurumu olan seçime "*katılma*"yı, temsili demokrasinin felsefesine uygun tam bir katılım olarak nitelendirmemektedir. Bunun yanında Sartori, yalnızca oy verme

işlemini şeklindeki tekerrür eden katılımı, demokratik katılım olarak değerlendirmemektedir. Bu katılımın, katılımın anlamını tam olarak yansıtmadığını ifade eden Sartori, bu bağlamda doğru ve anlamına uygun olarak katılmadan söz edilecek olunursa katılmanın, kişinin kendi başına ve hareketiyle isteyerek katılması anlamında gerçekleştirilen demokratik katılım olduğunu ileri sürmektedir. Dolayısıyla demokratik katılma, sadece bir olaya taraf olmak veya kişinin kendisi istemeden bir olayın tarafı haline getirilmek ya da başka etken, kişiler ve kurumlarca mobilize edilmek suretiyle harekete geçmek olarak tanımlanamaz. Bu nedenle temsili demokraside katılma eyleminin bir işe etkin bir biçimde karışma hareketi olduğu vurgusu, demokrasinin temel teorisinde hiçbir zaman göz ardı edilmemiştir (Sartori, 1996).

Temsili demokrasi krizi sonucu, halkın seçimler dışında, ulusal ve yerel çapta karar alma mekanizmalarına katılımını sağlayacak yöntemler/kavramlar gündeme gelmiştir. “*Müzakereci demokrasi*”, “*katılımcı demokrasi*” ve “*radikal demokrasi*” gibi adlarla kavramsallaştırılan, temsili demokrasinin meşruiyet krizini çözmeye yönelik girişimler, daha çok merkezi yönetimde değil, yerel yönetimlere yönelik mekanizmalar öngörmüşlerdir. Bu nedenle siyasal alanın daraldığı küresel kapitalizm çağında, “*İyi yönetim*” yaklaşımı ya da kavramı, günümüzde ciddi bir ontolojik krizle karşı karşıya kalan temsili demokrasiye seçenek arayışları arasında yer almaktadır (Şaylan, 2008).

Demokrasinin ve demokratik meşruiyetin sağlanmasında, ekonomik gelişmişlik düzeyi, toplumun eğitim düzeyi, toplumsal zenginliğin düzenli bir şekilde artması gibi temel şartların yanında, siyasal sistemin etkin işlemesi ile karar alma süreçlerine demokratik katılım yollarının varlığı da önemlidir. Bu anlamda 1990 yıllarda gündeme gelen “*yönetişim*”, demokrasinin kalitesinin geliştirilmesinde, merkezi veya yerel karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesinde, başat bir kavram olarak önem kazanmıştır. Yönetişim yaklaşımına baktığımızda katılım eylemi, demokrasinin temel teorisinde uygun şekilde; vatandaşın aktif olarak politika oluşturma sürecine katılması olarak kabul edilmektedir. Bu

anlamda katılımcı süreç ve mekanizmaların işlevsel olması için, vatandaşın katılım mekanizmaları konusunda bilgi edinebileceği etkin yolların varlığı önem kazanmaktadır. Etkin katılımın sağlanması için ise devletin şeffaf ve halkla devlet arasındaki karşılıklı bilgi akımının sürekli ve tutarlı olması gerekmektedir (Kestellioğlu, 2017).

Kent Konseylerinin Demokratik Katılım ve Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesinde Rolü

Yerel yönetimlerin ortaya çıkış felsefesi, demokrasinin seçim, çoğulcu katılım ve siyasal hesap verebilirlik şeklinde özetlenebilecek temel kurumsal yapıları ile birebir örtüşmektedir. Bu felsefe üzerinde kurumsallaşan yerel yönetimler, günümüzde yerel toplulukların kendilerini en çok ve yakından ilgilendiren konularda kendi kendilerini serbestçe ve demokratik yol ve usullerle, yerel siyasete katılarak yönetmeleri için mekanizma sunmaktadırlar. Yerel yönetimlerin bulunduğu mekânlarda kurulan kent konseyleri, temsili demokrasinin temel ilkelerinden olan çoğulcu katılım ve siyasal hesap verebilirliğin daha işlevsel olmasına yardımcı olacak sivil inisiyatifler olarak öne çıkmaktadır. Bu çerçevede aşağıda, kent konseylerinin yerel düzeyde yönetilenlerin/vatandaşların/hemşerilerin karar alma süreçlerine etkin katılımı ve yönetenlerin hesap verebilirliğinin sağlanmasındaki rolü üzerinde durulacaktır.

Temsili demokraside demokratik katılımcılık, vatandaşların siyasal karar alma mekanizmalarına ve yönetim süreçlerine, seçtiği temsilciler aracılığı ile veya doğrudan dâhil olmaları anlamına gelmektedir. Bu çerçevede demokrasilerde katılım olgusu, halkın yönetim ve karar alma sürecine katılımıyla sınırlı değildir. Demokratik katılım mekanizmalarının geliştirilmesi, halkın siyasal hesap verebilirlik noktasında etkin rol oynamasını gerektirir (Kestellioğlu, 2017). Günümüzde genel olarak demokratik siyasete katılım tür ve yöntemleri çeşitlenmiş ve gelişmiştir. Bunlar; iletişim demokrasisi (internet, telefon), yurttaş kurulları, geri çağırma, gelecek atölyeleri, kamuoyu yoklaması, yuvarlak masa toplantıları,

danışma kurulları, dilekçe hakkı ve planlama çemberleri olarak sayılabilir. Bunların yanında son yıllarda dünyada yerel yönetimlerde kent konseyleri pratiği önem kazanmıştır. Kent konseyleri, katılımın daha fonksiyonel olmasında ve vatandaşların siyasal karar alma mekanizmalarına ve yönetim süreçlerine doğrudan dâhil olabilmelerine imkân sağlamıştır.

Kent konseyleri oluşum yapısı gereği, sivil veya resmi yereldeki tüm kesimlerin temsilcilerini kapsaması açısından, temsili demokrasinin felsefi temeli olan çoğulculuk ve katılımcılığın sağlanmasında; vatandaşların yerel düzeyde alınan kararlara katılması, yerel üretim ve hizmetler hakkında fikir sunması ve denetlemesine yönelik temel bir platform sunmaktadır. Bu anlamda kent konseyleri, yerel halkın yalnızca seçim dönemlerinde oy kullanarak yönetime aktif bir biçimde katılması ve bir sonraki seçime kadar pasif konumda beklemesi şeklinde cereyan eden siyasal katılım anlayışının, çoğulcu ve şeffaf demokratik katılıma dönüştürülmesinde önemli bir işlev yüklenebilir (Marşap & Gürbüz, 2017).

Temsili demokrasilerde, siyasal katılım yanında, siyasi iktidarın halkın siyasi tercihinin, yani rızasının bir sonucu olarak halkı yönetmesi ve halka karşı sorumlu olması olarak tanımlanan “hesap verme” (White & Worth;1992), mekanizması, günümüzde iyi yönetişime dayalı iletişim ağları ile uygulanan politikaların iyileştirilmesinde önemli bir katkı sunmaktadır. Hesap verebilirlik, kamu gücünü kullanarak kamusal kararlar alıp uygulayanların, bir şekilde rıza sahiplerine hesap vermelerini zorunlu kılmaktadır. Bu mekanizmada, yönetilenlerin/vatandaşların/hemşerilerin etkin katılımı, uygulanan politikaların performansları hakkında doğru değerlendirmeler elde edilmesine yardımcı olmaktadır. Bu anlamda, hesap verilebilirlik yurttaşların doğru bilgilenmesi açısından vazgeçilmez bir kurum olarak karşımıza çıkmaktadır (Şaylan; 2008). Gelişmiş demokrasilerinde bütçe hakkının kullanımı noktasında, bütçe denetimi, hesap verebilirliğin odak noktası olarak görülmektedir.

Yerelde katılımcı ve çok aktörlü yapı sunan kent konseyleri, temsili demokrasilerde çok aktörlü bir mekanizma olan hesap verebilirliğin etkin bir şekilde sağlanmasında, bir sivil inisiyatif olarak imkan sunmaktadır. Kent konseyleri, iyi yönetime dayalı bir model olarak yerel bütçe harcamalarının izlenmesi ve denetimi yoluyla yerelde uygulanan politikaların iyileştirilmesinde öncü bir rol oynayabilir. Kent konseyleri, daha etkin bir katılımcılık anlayışı ile vatandaşların kendi kentleri, ikamet ettikleri mahalleleri ile ilgili kararların alınmasında ve ödedikleri vergilerin nereye harcanacağı konusunda karar verme inisiyatifine sahip olmalarını sağlayacak bir araç olarak görülmelidir.

Türkiye’de, yönetim anlayışının bir yansıması olarak kent konseyleri şeffaf, katılımcı, hesap verebilir yönetimin hayata geçirilmesinde anahtar mekanizmalar olarak (Karakurt, 2017) öngörülmüşlerdir. 8 Ekim 2006 tarihli Kent Konseyleri Yönetmeliğin 1 inci maddesinde kent konseylerinin temel rolü ortaya konmuştur. Buna göre kent konseyleri, yukarıda açıklanan temsil demokrasinin temel kuruları olan hesap sorma ve hesap verme, katılım ile yönetim ilkelerini, hayata geçirmeye çalışan bir kuruluş olarak tanımlanmıştır.

Türkiye’de Kent Konseylerinin Yapısı ve Fonksiyonlarının Değerlendirmesi

Kent Konseylerinin Temsil Yapısı ve Fonksiyonları

Türkiye’de kent Konseyleri, 5393 sayılı Kanununun 76 ncı maddesi ile hukuki zemine kavuşmuştur. Daha sonra, kent konseylerinin çalışma usul ve esaslarının belirlendiği Kent Konseyi Yönetmeliği 2006 yılında yürürlüğe girmiştir. Bu Yönetmelikte 2009 yılında geniş değişiklikler yapılmıştır. Kent konseylerinin temel yapısı ve fonksiyonları gerek ilgili kanun maddesinde gerekse yönetmelikte ortaya konmuştur. 5393 sayılı Kanununun 76 ncı maddesinin gerekçesine baktığımızda kent konseylerinin, kentte hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirebilmek amacıyla oluşturulan bir sivil bir danışma

forumu olarak öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Bir sivil danışma forumu/mekanizması olarak öngörülen kent konseylerinin, bu yapısının korunmasına kanun koyucu özel bir önem vermiştir. Bu nedenle kent konseylerinin bu niteliğinin korunması için söz konusu 76 ncı maddede ayrıntılı düzenlemelerden kaçınılmıştır. 5393 sayılı Kanununun 76 ncı maddesinin gerekçesinde kent konseylerinin temel amacı ise kentte yaşayanlar arasında hemşehrilik bilincinin ve kent vizyonunun geliştirilmesi, kent hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma ve çevreye duyarlılık ile sosyal yardımlaşma ve dayanışmanın güçlendirilmesi olarak özetlenmiştir. Bu gerekçe kısaca özetlendiğinde kent konseylerinin,

- Hesap verme, hesap sorma, katılım ve yönetişimin yerel düzeyde de gerçekleştirilmesi,

- Yerel karar alma mekanizmalarına halkın katılımın güçlendirilmesi yoluyla yerinden yönetim ilkesinin hayata geçirebilmesi,

- Kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehrilik bilincinin geliştirilmesi,

amacıyla sivil bir danışma formu/danışma mekanizması olarak kurulmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Türkiye’de kuruluş felsefesi ve fonksiyonları dikkate alındığında, bir “karar alma mekanizması” olarak kurgulanan dünya örneklerinden farklı olarak kent konseyleri mekanizması, yalnızca sivil bir danışma formu/ danışma mekanizması olarak öngörmüştür. Her ne kadar bir karar alma mekanizması olarak tasarlanmasa da Türkiye’de kent konseyleri, dünyada 1990 yıllardan sonra gündeme gelen ve kısaca karar alma süreçlerinin demokratikleştirilmesi olarak tanımlanan iyi yönetim (good governance) modeline uygun olarak yapılandırılmıştır. Bu amaçla bir yerel yönetim modeli olarak kent konseyleri merkezî yönetimi, yerel yönetimi ve sivil toplumu “ortaklık” temasında buluşturan forum/mekanizma olarak yapılandırılmıştır. Bu anlamda kent konseylerinin kentin ortak aklının oluşturulmasını sağlayacak bir işleve sahip olması

beklenmektedir. Ortak akla ulaşılmasında ise katılımcılık önem kazanmaktadır. Kent konseyleri, katılan tüm tarafların kentin her türlü sorununu tartışarak alternatif çözüm önerilerinin geliştirileceği ve kent yönetim politikalarının tartışabileceği bir ortam oluşturacaktır.

Kent konseylerinin yerelde iyi yönetişimi hayata geçirecek bir model olarak kentin ortak akılını ortaya çıkaracak bir sivil danışma kurumu olarak tanımlanmasının nedeni üye yapısından kaynaklanmaktadır. Kent konseylerinin üye yapısı, o şehirdeki sivil resmi tüm kesimlerin temsiline imkan sağlamaktadır. Kent konseylerinin üye yapısı Kent Konseyleri Yönetmeliğinin 8 inci maddesinde belirlenmiştir. Bu maddeye göre kent konseylerinin üye yapısını dört gruba ayırabiliriz:

- **Birinci grup, atanmış kamu görevlileri;** mahallin en büyük mülki idare amiri (vali veya kaymakam) veya temsilcileri ile sayısı onu geçmemek üzere belirlenecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinden,

- **İkinci grup, seçilmiş bir görevde bulunanlar ile siyasetçiler;** milletvekilleri, belediye başkanları ile belirli oranda belediye meclisi veya il genel meclisi üyeleri, muhtaralar ve siyasi parti temsilcilerinden,

- **Üçüncü grup, araştırmacı ve akademisyenler:** üniversite temsilcileri ile kent konseyince kurulan meclis ve çalışma guruplarının birer temsilciden,

- **Dördüncü grup, sivil toplum temsilcileri;** Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sendikalar, noterler, baro, kooperatifler, birlikler, konuyla ilgili dernek ve vakıf temsilcilerinden,

oluşmaktadır.

Üye profilinin çok aktörleri ve yönlü tasarımı yanında kent konseylerinin idari yapısı da demokratik işleyişi güçlendirecek şekilde belirlenmiştir. Kent Konseyleri Yönetmeliğinde kent

konseylerinin organları en geniş katılımı sağlayacak şekilde tasarlanmıştır. Esnek bir yönetim yapısına sahip kent konseyleri, meclisler ve çalışma grupları ile kentin sorunlarını katılımcı bir şekilde değerlendirip politika üretecek bir işleve sahiptir. Çalışma gruplarının üye yapısı esnek ve her görüşün, kesimin temsiline imkân vermektedir. Bu çalışma grupları, kadınlar, gençler, kanaat önderleri ve çocukları kapsamaktadır. Ülkemizdeki hemen hemen hiçbir oluşum bu denli geniş tabanlı bir yapıya sahip bulunmamaktadır. Bu nedenle ülkemizde her alanda halkın yönetime katılımının artırılması ve bu katılımın sürekli kılınması bakımından kent konseyi modelinin bir fırsata dönüştürülmesi gerekmektedir.

Kent konseyleri, üye ve yönetim yapısı dikkate alındığında, gerek çok çeşitli kesimleri bir araya getirmesi; gerekse şehrin sorunlarını çok yönlü olarak ele alıp çözüme ulaştıran dinamik yapısı ile önemli bir role sahip olduğu görülmektedir. Bunun yanında, bütçe hakkı ile halkın yönetime katılması ve yönetişimin sağlanması birlikte ele alındığında ise kent konseyleri önemli bir demokratik işleve sahip olduğu görülmektedir. Bu anlamda, mahallin ortak aklının ve dolayısıyla gelişme potansiyelinin harekete geçirilmesinde kent konseyleri, sürdürülebilir kalkınmanın ilke ve koşullarının yerel düzeyde uygulanabileceği en önemli yönetsel mekanizma olarak öne çıkmaktadır.

Kent Konseylerinin Bugünkü Konumunun Değerlendirilmesi

Türkiye’de 2002 yılından sonra yerel yönetimlere ilişkin önemli reformlar gerçekleştirilerek yerelin güçlendirilmesine çalışılmıştır. Bu kapsamda yerel yönetimlerle ilgili yasal mevzuat yeniden düzenlenmiş, yerelde katılımcılık ve demokratik hesap verebilirliği güçlendirilmesine yönelik kent konseyleri hukuksal alt yapıya kavuşturulmuştur. Kent konseylerini mevzuatı değerlendirildiğinde, kent konseylerinin yerelde demokrasinin kurumsallaştırılması, yerel yönetimlerde katılımcılığın tabana yayılması amacıyla kurulduğu anlaşılmaktadır. Yerelde demokrasinin kurumsallaşması ve tabana yayılmasından amaçlanan ise kentlilik bilincinin geliştirilmesi yoluyla yerel sorunların

çözümünde ve yerel politikaların oluşturulmasında, halkın karar alma süreçlerine katılım anlayışının geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Böylece, yerel politikaların geliştirilmesi süreçlerinde halkın düşünce üretme ve üretilen bu düşüncelerin yerel yönetim mekanizmalarına aktarılması imkânlarının arttırılmasına öngörülmektedir. Zira kent yönetimi ile kent halkı arasındaki ilişki yalnızca hemşehrilik ilişkisinden ibaret değildir (Marşap & Gürbüz, 2017)

Ancak uygulamada, kent konseyleri yasal mevzuattan ve yerleşik demokrasi kültüründen kaynaklanan nedenlerle kendinden beklenen amaçları gerçekleştirememiştir. Münferit olarak iyi uygulama örnekleri olmasına rağmen, kent konseylerinin bir sivil katılım mekanizması olarak yerel siyasette etkin olduğunu söylemek mümkün değildir. Gerçek anlamda işlevsel ve sürdürülebilir bir kent konseyine sahip olmanın birinci basamağı, kent konseylerine yerel halktan yeterli katılımın sağlanmasıdır. Ancak yapılan araştırmalarda kent konseylerinde katılım sorunu yaşandığı görülmektedir (Kara & Şimşek, 2016). Kent konseyleri, uygulamada, kuruluş amaçları ile mevzuatta öngörülen hedeflere uygun bir işlev yürütememiştir. Kent konseylerinin işlevselliğinin düşük olmasının nedenlerinin, mevzuattaki belirsizlikler ile belediye-kent konseyi arasındaki ilişki dinamiği çevresinden odakladığı, özellikle belediye başkanı ve meclis üyelerinin kent konseyine bakış açıları sorunun temelini teşkil ettiği ileri sürülmektedir. Bunların yanında bütçe, mekân ve personel sıkıntıları, katılım eksikliği, kent konseylerinin kendini tanıtım ve bilgilendirme sorunu, temsil ve denetim eksikliği şeklindeki diğer nedenler olarak ifade edilmektedir.

Kent konseylerinin işlevselliği ve sürdürülebilirliğini artırmak için yasal düzenlemelerle yeterli özerkliğe sahip olması, belediye bütçesinden faaliyetleri için gerekli maddi desteği almak için engellerin kaldırılması, bütçenin belediye bütçesi içinde belli bir oranda yer almasının sağlanması (nüfus, toplanan vergi vb. ölçütlere göre), kadro, araç-gereç ve altyapı eksikliklerinin giderilmesine (Kara & Şimşek, 2016) yönelik yasal düzenlemeye

ihtiyaç bulunmaktadır. Kent konseylerinin belediyeler tarafından nasıl destekleneceği konusunda mevzuatta bir açıklık bulunmamaktadır.

Kent konseyleri ile ilgili mevzuattaki belirsizlikler kent konseylerinin aldığı kararların yaptırım gücü ile konseylerin personel ve mali yapısı ekseninde yaşanmaktadır. 5393 sayılı Kanunun “Kent Konseyi” başlıklı 76 ncı maddesinde belediyelerin, kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu hükümde belediyeler, kent konseylerine yardım ve destekle görevlendirilmişlerdir. Buna göre belediyelerin, kent konseylerine yardım ve destek kapsamında personel ve finansmanı konusunda birincil aktör olduğu ortaya çıkmaktadır. 76 ncı maddedeki bu hüküm yanında Kent Konseyi Yönetmeliğinin 16/A maddesinde kent konseylerinin mali yapısı düzenlenmiştir. Bu maddede, belediyelerin kent konseylerine bütçelerinden ödene ayırmak suretiyle ayni ve nakdi yardım yapacağı belirtilmiştir. Söz konusu yönetmeliğin 16/A maddesi, kent konseylerine ayni ve nakdi destek konusunda beledilere ihtiyari bir yetki tanımadığı gibi bu yardım ve desteği kamuoyuna açık şekilde bütçesinde ödenek ayırmak şeklinde yapacağını hüküm altına almıştır. Ancak uygulamada bu hukuksal düzenlemeler belediyelerin ayni ve nakdi desteği konusunda etkili olmamaktadır. Çünkü belediye bütçesinden ayrılmış ödeneklerin kent konseylerine nasıl aktarılacağı veya ödenek miktarı veya oranlarının ve devamlılığının ne olacağı konusundaki belirsizlikler devam etmektedir.

Söz konusu 5393 sayılı Kanunun 76 ncı maddesi ile Yönetmeliğin 16/A maddesindeki düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde, kent konseylerinin faaliyetleri için yaptıkları giderlerin, belediye bütçesinden karşılanacağı anlaşılmaktadır. Bunun dışında kalan meslek örgütleri gibi üyelerin, zorunlu bir ayni veya nakdî desteği söz konusu değildir. Ancak ilgili mevzuatta belediyelerin yapacağı ayni ve nakdi desteğin içeriği belirtilmemiştir. Konuya kent konseylerinin işlevi üzerinden yaklaştığımızda belediyelerin mali ve ayni desteğinin kapsamı

anlaşılabilir. Bir danışma, fikir ve politika üretme organı olarak öngörülen kent konseylerinin faaliyetleri kapsamında toplantı hazırlık, tanıtım, basım-dağıtım, temsil- ağırlama gibi faaliyet giderlerinin anlaşılması gerekmektedir. Zira kent konseyleri politika ve proje üreten, ancak bunları yürütecek bir tüzel kişilik olarak öngörülmemiştir. Bununla birlikte, faaliyetlerinin organizasyonu için kent konseylerinde sınırlı sayıda personele de ihtiyaç vardır. Uygulamada bu personel beledilerden görevlendirildiği görülmektedir.

Kent konseylerinin en önemli yaptırımı, kent konseyi kurulunda oluşturulan görüşlerin, belediye meclisinin ilk toplantısında ele alınmasıdır. 5393 sayılı Kanunun 76 ncı maddesinde, belediye meclisinin ilk toplantısında kent konseyinde oluşturulan görüşlerin gündeme alınarak değerlendirileceği hüküm altına alınmıştır. Yani, belediler kent konseyleri görüş gönderdikleri zaman, bu görüşleri belediye meclisinin ilk toplantıda gündeme almak zorundadır. Bununla birlikte belediye meclisinin, kent konseyi genel kurulunda alınan tavsiye niteliğindeki görüşleri gündemine almak istememesi halinde herhangi bir yaptırım bulunmadığı gibi kent konseyinin görüşlerinin belediye meclisi açısından bağlayıcılığı da yoktur. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanununda, belediye meclisinin görevleri arasında kent konseyi kararlarının görüşülmesini yer almamaktadır. Dolayısıyla, Konseyinin genel kurulunda aldığı kararları danışma niteliği ile sınırlı kalmaktadır (Kara & Şimşek, 2016). Kent konseyinde alınan kararlar belediye meclisinde zorunlu olarak gündeme alınması, kent konseyi başkanının belediye meclislerinde üye olması, kent konseyine tüzel kişilik tanınması yolunda yasal düzenlemeler yapılmalıdır (Kara & Şimşek, 2016).

Diğer yandan, 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun ile oluşturulan yeni büyükşehir belediyelerinde, kent konseylerinin işlevselliği yeniden değerlendirilmesi gereken bir konu olarak karşımıza çıkmıştır. 30 büyük şehirde bütün il sınırlarını kapsayan büyükşehir belediyesi örgütlenmesi nedeniyle bir ölçeklendirme sorunu ile karşı karşıya kalınmıştır. Büyükşehir olmayan 51 il ile

ilçelerde kent konseyleri uygulaması önemli çıktılar sağlayıp yerel katılım ve yerel demokrasinin yerelleşmesine katkı sağlarken, büyükşehirlerde ölçek problemi nedeniyle uygulama zorluklarıyla karşılaşmıştır. Bunun yanında 30 büyükşehirde il kent konseyi ile ilçe kent konseyleri arasında görev çakışması, diğer illere nazaran daha görünür olmuştur. Büyükşehir belediyesinin olduğu illerde, il sınırlarının aynı zamanda belediye hizmet sınırları olarak tanımlanmasından dolayı kent konseyleri meclislerine katılması gereken üye sayısında önemli artışlar yaşanmaktadır. Bu durumun, büyükşehirlerde; kent konseylerinin önemli bir işlevi olan yerel hemşehri bilincinin geliştirilmesine engel oluşturduğu ve üye sayılarının bu oranda büyümesinin, meclisler ve çalışma grupları gibi kent konseylerinin organlarının işlevselliğini zayıflattığı ve etkili karar alınmasını zorlaştırdığı (Görmez, 2017 ileri sürülmektedir.

BM Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımı: Kapsayıcı Büyüme ve Yönetişim

BM Sürdürülebilir Kalkınma Kavramı

Sürdürülebilir kalkınma/gelişme kavramı, Birleşmiş Milletler Kalkınma Örgütünün (United Nations Development Programme -UNDP), BM'nin tarafından kurulduğu 1960'lara kadar dayanmaktadır. Daha sonra, 1972 yılında Stockholm kentinde yapılan Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansında ilk defa sürdürülebilir kalkınma kavramının gündeme gelmiştir (Yıldırım & Nuri, 2018). Bu Konferansta, sürdürülebilir kalkınma kavramı üzerinde durulmuş ve sürdürülebilir kalkınma alanında yapılacak toplantılara ışık tutacak bir çerçeve çizilmiştir. 1987 yılında 42 inci yapılan Birleşmiş Milletler Genel Kuruluna sunulan "*Ortak Geleceğimiz*" adlı raporda "*sürdürülebilir kalkınma*" kavramının ilkelerinden bahsedilmiştir. Bu Raporda, sürdürülebilir kalkınma kavramı, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme olanağından ödün vermeksizin, bu günün ihtiyaçlarını karşılamak şeklinde tanımlanmıştır. 1960'lardan beri devam eden sürdürülebilir

kalkınma kavramı çerçevesindeki çalışmaların dönüm noktasını, 1992 yılında Rio de Jenerio kentinde düzenlenen BM Çevre ve Kalkınma Konferansı teşkil etmektedir. Bu Konferansta, özellikle çevre konusunda ortaya koyduğu temele ilkeler yanında, çevre ile bağlantılı olarak sürdürülebilir kalkınma vurgusu öne çıkmıştır. Söz konusu BM Çevre ve Kalkınma Konferansında, tüm insanlığın 21. yüzyıldaki ortak hedefi olarak sürdürülebilir kalkınma hedefi benimsenmiştir. Bu hedef doğrultusunda, Konferansta “*Gündem 21*” başlığı altında; 21. yüzyılda çevre ve kalkınma sorunlarıyla başa çıkılmasına ve sürdürülebilir kalkınma hedefine ulaşılmasına yönelik ilkeleri ve eylem alanlarını ortaya koyan bir Eylem Planı kabul edilmiştir (Kavas & Sezer, 2002).

Sürdürülebilir kalkınma küresel çapta faaliyet gösteren ana örgüt 1965 yılında Birleşmiş Milletler Genel Kurulu tarafından kurulmuş olan UNDP’dir. Bu Örgüt, BM üyeleri arasında ekonomik ve toplumsal gelişmeyi teşvik etmeyi temel görev edinmiştir. Bunun yanında, özellikle yerelde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek için kurulmuş uluslararası örgütler de bulunmaktadır. Yerelde sürdürülebilir kalkınmayı desteklemek için kurulan bu uluslararası örgütler en önemlileri; Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (International Union of Local Authorities- IULA) ve Dünya Birleşmiş Kentler Federasyonu’dur (United Cities and Local Governments FMCU-UTO). Bu örgütler, 1996’da İstanbul’da düzenlenen Habitat II Konferansı’nda başlayan uzun bir süreç sonucunda, 2004 yılında, “Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Dünya Teşkilatı” adı altında birleşerek fiilen faaliyete geçmiştir.

BM, sürdürülebilir kalkınmayı, gelecek nesillerin kendi ihtiyaçlarını karşılayabilme kapasitesinden/yeteneğinden ödün vermeden, günümüzün ihtiyaçlarını karşılayan bir kalkınma (BM, 2018) anlayışı şeklinde tanımlamaktadır. Bu tanımdaki temel nokta, gelecek nesillerin ihtiyacının karşılayacak kapasitesinin korunmasıdır. Kapasitenin korunmasında vurgu ise insan ile doğa arasında denge kurarak bugünkü nesillerin ihtiyaçları için doğal kaynakların tüketilmemesi üzerinedir. Yani, sürdürülebilir kalkınma, bugünün ve geleceğin yaşamını ve kalkınmasını

programlama anlamını taşımaktadır. Sürdürülebilir kalkınma, özetle, kalkınmanın yararlarından bu günün olduğu kadar gelecek kuşaklarında faydalanmasını öngören, ekonomik büyüme ile doğal kaynak dengesini dikkate alan, çevreye duyarlı ve aynı zamanda ekonomik büyüme ile çevrenin birbirini tamamladığı bir kalkınma anlayışını olarak ifade edilmektedir (Tıraş, 2012).

Yukarıdaki açıklamalar kapsamında sürdürülebilir kalkınma;

- Kalkınmanın; salt büyümeyi amaçlayan, büyümenin bireylere ve topluma nasıl yansıdığını ihmal eden bir anlayışla değil, insan odaklı olması,

- Kalkınmanın mümkün olduğu kadar eşitlikçi ve kapsayıcı olması, bu nedenle yerelde kalkınmanın öncülüğünü üstlenene belediyelerin, kalkınma sonuçlarının toplumun değişik katmanlarını nasıl etkilediğini izlemesi ve gerektiğinde kalkınma sürecinden eşit pay alamayan kesimlere yönelik pozitif ayırıcı politikalar uygulaması,

- Kalkınma, ekonomik, sosyal, siyasal, kültürel boyutları olan bir süreç olması nedeniyle bu boyutlar arasında bir “tamamlayıcılık etkisinin” yaratılmasının gözetilmesi (Göymen, 2004),

şeklinde tanımlanabilir. Bu kapsamda sürdürülebilir kalkınma, ekonomik büyümenin sosyal ve insani gelişmeyi birlikte sağlayacak ve doğal kaynakların korunmasına destek olacak şekilde ele alınmasını, şu anki ve gelecek nesiller arası fırsat eşitliğinin sağlanmasını, dezavantajlı grupların sosyal ve ekonomik yaşamla bütünleştirilmesi ile yurttaşların yaşam kalitesinin yükseltilmesi için kapsamlı ve bütünlük bir yaklaşımı ifade etmektedir.

BM, 21 inci yüzyıla girerken dünyada ülkeler arası ve ülke içi gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik faaliyetlerini artırmıştır. Küresel çaptaki kalkınma çalışmaları kapsamında BM, “Binyıl Kalkınma Hedefleri” altında bir dizi sürdürülebilir kalkınma hedefleri belirlemiştir. New York şehrinde 2000 yılında gerçekleştirilen Binyıl Zirvesi’nde; sekiz temel başlık altında

toplanan ve yoksulluğun yarı yarıya azaltılmasını da içeren “*Binyıl Kalkınma Hedefleri*” bildirisinde bu hedeflerin, 2015 yılına kadar hayata geçirilmesi için çalışmalar yapılması öngörülmüştür. Binyıl Kalkınma Hedefleri ile bağlantılı olarak 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri, 25-27 Eylül 2015 tarihlerinde gerçekleştirilen BM Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesinde ortaya konmuştur. Her boyutuyla yoksulluğun ortadan kaldırılmasının sürdürülebilir kalkınma için vazgeçilmez bir gereklilik olduğunu ifade eden 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri çerçevesinde 17 sürdürülebilir kalkınma hedefi belirlenmiştir. .

Küresel gündemin amaç ve boyutlarını gösteren 2030 Sürdürülebilir Kalkınma hedefleri arasında yer alan;

- Sürdürülebilir ve kapsayıcı ekonomik kalkınmayı sağlamak,

- Kentleri ve insan yerleşim yerlerini herkesi kucaklayan, güvenli, güçlü ve sürdürülebilir kılmak,

- Sürdürülebilir kalkınma için barışçıl ve herkesi kucaklayan toplumları teşvik etmek,

- Her seviyede etkin, hesap verebilir ve kucaklayıcı kurumlar inşa etmek,

şeklindeki ilkelerde öne çıkan yeni kavram “kapsayıcılık” ve “hesap verebilirlik” olmuştur. Özellikle yönetim ve kalkınma alanında kapsayıcılık önem kazanmıştır. Bu anlamda yerelde sürdürülebilir kalkınma; cinsiyet eşitliğinden çocuk ve anne sağlığına, eğitimden sağlığa, yoksullukla ve açlıkla mücadeleden küresel işbirliğine kadar ekonomik, siyasal ve sosyal, tüm alanları kapsayan “Binyıl Kalkınma” ve bu hedeflere dayanan “2030 Sürdürülebilir Kalkınma” hedeflerinin, “yerel yönetişime” dayanan bir yaklaşımla yaygınlaştırılması ve yerelleştirilmesi öngörülmektedir (Eroğlu, 2010).

Kapsayıcı Büyüme ve Yönetişim Yaklaşımı

Son yıllarda BM'nin çalışmalarında yeni bir kavram olarak demokratik karar alma süreçlerini işletmek amacıyla, katılımcılık kavramı yerine *“kapsayıcı ve demokratik yönetim”* kavramı kullanılmaktadır. Kapsayıcı yönetim; yapılar, süreçler ve program geliştirme ve uygulamada temel değişimlerle bürokratik paternalizmden toplulukların güçlendirilmesine ve sivil toplumun artan katılımcılığına işaret etmektedir. Diğer önemli yaklaşım ise *“kapsayıcı büyüme”*dir. Küresel çapta kapsayıcı büyüme anlayışının giderek hız kazanmasında, artan küresel eşitsizlik neden olmaktadır. Kapsayıcı büyüme anlayışında temel nokta, ekonomik büyüme ile esasında yoksulluk ve eşitsizliği hedef alınması yanında, dezavantajlı gruplar başta olmak üzere, toplumun tamamının fayda sağlayacağı genel ekonomik büyümeye ulaşılması gerekmektedir. Büyümenin kapsayıcı olması için, tüm yönetim kademelerinde, dezavantajlı gruplar dahil toplumsal kesimlerin *“kendini”* büyümelerini etkileyecek karar alma süreçlerine aktif şekilde katılmaları, ilgili program ve hedeflerde söz sahibi olmalarını sağlayacak mekanizmalar bulunması önemlidir.

Ekonomik büyümenin sürdürülebilir insani gelişimine ve refahına dönüştürmede, ülke içerisinde veya ülkeler arasında ekonomik büyümenin faydalarına eşit *“erişim”* sağlanması, kapsayıcılığın, kamu politikaları ve hizmetlerinin oluşturulduğu karar alma süreçlerinde kararlı bir odak haline getirilmesiyle mümkün olabilir. Topyekûn kalkınma anlayışındaki varsayımların aksine, ekonomik büyümenin başta kadınlar olmak üzere toplumdaki farklı dezavantajlı gruplara yönelik ayrımcı sonuçların doğrudan azaltılmasını sağlayamadığı ileri sürülmektedir. Bu nedenle günümüzde, büyümenin tüm faydalarından toplumun farklı kesimlerinin daha eşit şekilde yararlanabileceği, yeniden dağıtım önlemlerinin hayata geçirilmesine yönelik olarak etkileri açısından daha kapsayıcı büyüme stratejilerinin oluşturulmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Bu stratejilerin, merkezi veya yerel düzeyde, aktif katılım mekanizmaları ile daha gerçekçi bir şekilde belirlenmesi amacıyla yönetim yaklaşımının hayata geçirilmesi gerekmektedir.

Bunun yanında, yerelin sosyo-ekonomik, kültürel ve siyasal alanda kapsayıcı şekilde gelişimi için yerel kalkınmada merkezin ve yerelin işbirliği de önem kazanmaktadır.

Yerel kalkınmanın iki önemli eksenini, katılımcı karar verme ve sosyal diyalog ile kamu-özel sektör işbirliği oluşturmaktadır. Yerel kalkınmanın birinci eksenini olan katılımcı karar verme ve sosyal diyalog ile sürdürülebilir kalkınma politikalarının belirlenmesinde yerel paydaşların birlikte karar vermesi vurgulanmaktadır. Bu süreçte, paydaşlar arasında olası riskleri önlemek ve çatışmaları azaltmak için aralarında diyalogun sağlayacak mekanizmalar kurulması gerekmektedir. İkinci eksen olan kamu-özel sektör işbirliği ile yerel kaynakların sosyo-ekonomik hareketliliği artıracak şekilde kullanılabilmesi amaçlanmaktadır. Yereldeki sivil toplum kuruluşlarının da dahil edildiği kamu ve özel sektör arasında işbirliği ile yereldeki tüm dinamiklerin harekete geçirilmesi sağlanacaktır. Böylece yerel kalkınmada, geleneksel kalkınmadaki gibi yukarıdan aşağıya doğru kalkınma anlayışından, aşağıdan yukarıya doğru (Eroğlu, 2010) kapsayıcı büyüme ve gelişme hedefine ulaşılabilecektir.

Zaman alan ve adım adım gerçekleşen yerel kalkınma sürecindeki aşamaları; “(1) *katılımcı karar alma mekanizması kurulması ve sosyal diyalog yöntemleri oluşturulması*, (2) *kamu/özel işbirliklerinin geliştirilmesi* ve (3) *Mekanla sınırlı olmayan bir yerel kalkınma yaklaşımı*” (Van & Van,2002) şeklinde sıralamak mümkündür Türkiye’de, bu yerel kalkınma süreçlerini harekete geçirecek temel yapı, merkezi/yerel ve özel/kamu olmak üzere bir çok aktörden oluşan kent konseyleridir.

Türkiye’de Yerel Kalkınmada Kent Konseylerinin Rolü Ne Olabilir?

Yerel Kalkınmada Kent Konseylerinin Rolü ve Katılımcı Bütçeleme

1990'lı yıllardan sonra, yerelde bir yönetim modeli olarak öngörülen kent konseyleri ile Türkiye'de;

- 1) Kentin stratejik öncelikleri ile planlamasının belirlenmesi,
- 2) Kent bütçesinin katılımcı bir şekilde oluşturulması ile bütçe sürecinde harcamalar ile hizmetler noktasında hesap verme / hesap sorma mekanizmasının kurulması,
- 3) Seçim dönemleri dışında da vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşlarının kentin yönetimine ilgisinin sürdürülmesi ve
- 4) Yerel yönetimler tarafından alınan yatırım ve hizmet kararlarının izlenmesi,

için uygun bir sivil danışma forumu olduğu (TEPAV, 2007) ileri sürülmektedir. Bunların yanında; kent konseyleri sadece belediyeler tarafından değil, tüm kamu kurumlarınca sunulan kamusal hizmetler açısından, merkezi yönetim, yerel yönetim ve sivil toplumu bir araya getiren bir forum olması nedeniyle kentsel önceliklerin belirlenmesi noktasında da işbirliği mekanizmalarına sahip olduğu unutulmamalıdır.

Ancak kent konseylerinin bulundukları mekanda etkili bir güç olmaları, yerel bütçe sürecinde etkin bir rol almaları ile mümkün olacaktır. Zira, kent konseylerinin en önemli görevleri arasında kent kaynaklarının kullanılması konusu da bulunmaktadır. Bu görev, kent konseylerinin, a) şehir kaynaklarının verimli, etkili ve adil kullanımına katkı sunmak ile b) sürdürülebilir kalkınma anlayışı doğrultusunda şehrin yaşam kalitesini geliştiren, çevreye duyarlı ve yoksulluğu giderici programları desteklemek şeklindeki görevleri ile birebir örtüşmektedir. Kent konseylerine verilen söz konusu görevler, günümüzde, artan nüfus karşısında azalan kaynakların korunması ve sürekliliğinin sağlanması açısından kent kaynaklarının etkili, verimli ve adil kullanılması yönünden önem (Marşap & Gürbüz, 2017) arz etmektedir. Bu anlamda, kent kaynaklarının kullanılmasında, kent konseyleri, her kesimin bütçe sürecine katılımı açısından, bir platform olmasını sağlayan üye yapısı ile katılım mekanizmalarına sahiptir.

1990'lı yıllarda kamusal süreçlere aktif katılım anlayışını içeren yönetim yaklaşımının benimsenmesiyle birlikte, bütçe sürecinde katılımcılık önem kazanmıştır. Bu amaçla, dünyada STK, dernek, sendika ve bağımsız araştırma kurumları ile vatandaşların, kendisine en yakın mekandaki yönetiminin bütçe süreçlerine katılımlarını sağlayacak yöntem ve mekanizmalar kurulmaya çalışılmaktadır (Santiso;2005). Merkezi yönetim düzeyinde önem kazan yönetim yaklaşımı, yerelde de katılımcı bütçelemenin uygulanması konusunda önemli bir itici güç olmuştur. Katılımcı bütçeleme ile yerelde vergi ödeyenler ile kamu hizmetinden yararlanan hemşehrilerin, bütçe sürecinde sadece seçtiği temsilciler aracılığı ile katılma yerine, tartışma ve değerlendirme imkanı verilmesi ile ödeneklerin önceliklendirilmesinde rol almasını amaçlayan mekanizmalar kurulmasını gerektirmektedir. Yerel demokrasinin gerçekleştirilmesinde halkın yönetime katılarak mali konularda ortak kararların alınmasına katkı sağlaması, seçmen olarak o bölgede yaşayan insanların en doğal hakkı olduğu kabul edilmektedir. Mali boyut taşımasından dolayı harcamalarla gelirleri gösteren bütçe belgesinin içeriği kapsamında, vatandaşların bütçe sürecine katılma hakkı maliye literatüründe bütçe hakkı kavramı içinde ele alınmaktadır.

Dünya deneyimleri katılımcı bütçe pratiğinin en önemli faydasının, vatandaşların bütçe sürecine aktif katılımını temel alan bir demokrasi modeli yoluyla toplumsal önceliklerin yeniden düzenlenmesi ve böylece sosyal adaletin teşvik edilmesi olduğunu göstermektedir. Bu demokrasi pratiği, yıllık dönemler halinde uygulamanın da izlenip değerlendirildiği bir döngü içinde tekrarlanan bir bütçeleme modelidir. Katılımcı bütçeleme ile temelde, yerel yönetimlerin vatandaşa karşı hesap verme sorumluluğunu yerine getirmesini ve kaynakların etkili bir şekilde kullanımını yanında, vatandaşların kente sahip çıkma bilincinin de geliştirmesi amaçlamaktadır. Vatandaşlar katılımcı bütçe sürecinde, yeni yatırımların belirlenmesi ve mevcut hizmetlerin geliştirilmesiyle ilgili kaynak dağılımında (TEPAV, 2007) söz sahibi

olmaktadır. Bu yolla vatandaşlar, kendilerine ait olan bütçe hakkına sahip çıkmaları sağlanmaktadır.

Dünyada yerelde katılımcı bütçeleme konusunda ilk örnek 1989 yılında Brezilya Porto Alegre şehrindeki deneyim teşkil etmektedir. Daha sonraki yıllarda katılımcı bütçeleme, aralarında İspanya'daki Sevilla ile Londra, Paris, Roma ve Berlin gibi birçok kentte uygulanmaya başlandığı görülmüştür. Bu deneyiler incelendiğinde, genelde belediye yatırım bütçesinin % 5-% 15'i düzeyinde bir bütçe ödeneği katılımcı bir şekilde belirlenmesi amacıyla ayrılmaktadır. Kent konseyindeki paydaşların önerileri doğrultusunda bu ödenek, yerel yönetim ile birlikte geliştirilen projelere tahsis edilmektedir.

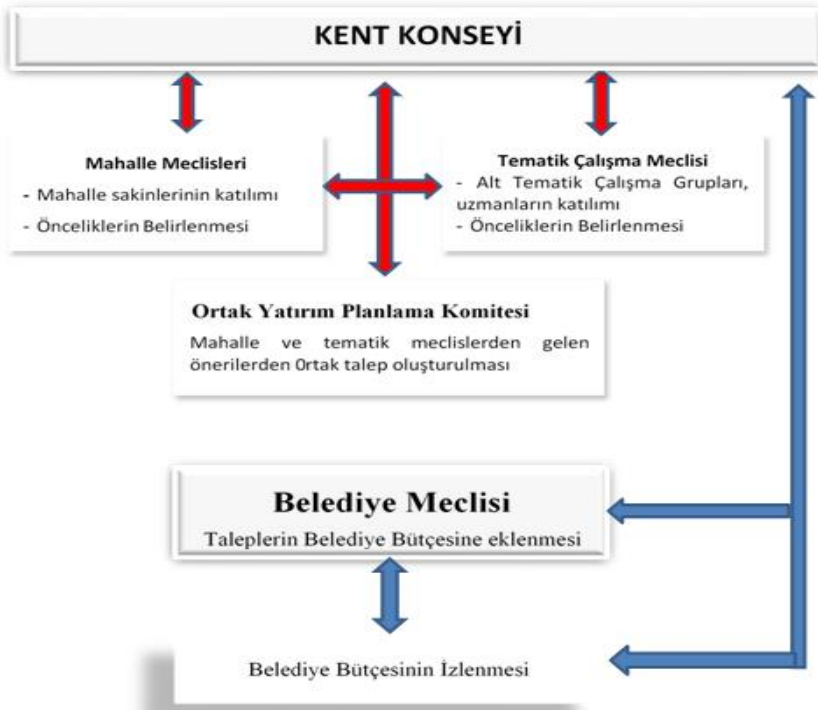
Kent Konseylerinin Kent Bütçesinin Önceliklendirilmesinde Etkinlik Kazanmasına Yönelik Öneri

Türkiye'de kent konseylerinin, halka en yakın yönetim birimlerinde bütçe hakkından kaynaklanan hesap sorma ve demokratik meşruiyetin sağlanmasında ve dolayısıyla katılımcı bütçelemede önemli bir işleve sahip olması beklenmektedir. Bu amaçla, Türkiye'de kant konseylerinin, bulundukları mahallin kaynaklarının etkin ve verimli kullanılması için katılımcılığı teşvik eden mekanizmaları (platformlar) oluşturması gerekmektedir. Çalışmamız kapsamına, yerelde sürdürülebilir kalkınma sürecinde kent konseylerinin üstleneceği rolün belirginleşmesine yönelik olarak bir model geliştirilmiştir. Bu modelin temel dayanağını, mahalle düzeyinde yapılan ve vatandaşların herhangi bir sınırlama olmadan katılımını sağlayan platformlar ile bu platformlarda ortaya çıkan görüşleri önerilere dönüştürecek komite teşkil etmektedir. Bunun yanında, kent konseyleri ile belediye meclisi arasındaki etkili iletişim kanalı da, modelin başarısı açısından önemli bir dayanak olarak görülmektedir. Tablo 1'de görülebileceği gibi, mahalle düzeyinde oluşturulan platformlarda kentin bütçesi bir araya gelen paydaşlarla değerlendirilecektir. Böylece, yerel yönetim bütçesinin, sivil toplum tarafından denetimi sağlanacaktır. Denetim sürecinde, mahalle temsilcileri, muhtarların, derneklerin, STK'ların yanında

bütçe alanında uzman olan sivil denetçiler, ilgili belediye meclis üyeleri ve belediye yetkilileri de bulunacaktır. Bir çalışma grubu şeklinde örgütlenen bu denetim grubu, bütçenin yapımı, harcanması ve denetimi konularında kent konseyine destek olacaktır (TEPAV, 2007).

Tablo 1’de belirtilen sürdürülebilir kalkınma için kent konseyi modelinin süreçleri aşağıda özetlenmiştir;

Tablo 1. Sürdürülebilir Kalkınma İçin Kent Konseyi Modeli



Kaynak: Serageldin (2005) tarafından Brezilya / Porto Alegre modelinden esinlenerek hazırlanmıştır.

a) “Mahalle Düzeyinde Yapılan Toplantılar: Mahalle Komiteleri”; Mahalle komiteleri olarak adlandırılan mahalle düzeyinde yapılan toplantılardır. Bu toplantılara, o mahallede yaşıyan tüm vatandaşla hiç bir kısıtlama olmaksızın katılabilmektedir. Bir

hesap ve verme/hesap sorma süresi olarak tasarlanan bu toplantılarda önce, yerel yöneticiler tarafından, kent ve mahalle düzeyinde bir önceki yıl içinde yapılan veya taahhüt edilmesine rağmen yapılamayan faaliyetler aktarılır. Daha sonra, vatandaşlar mahalleleri ve kent için gelecek yıla ilişkin talep ve beklentilerini ifade ederler. Bu görüşmelerden sonra, katılımcı bütçeleme açısından önemli olan taleplerin önceliklendirilmesi aşamasına geçilir. Vatandaşlar, ortaya konan talepleri kendi oyları ile mahalle düzeyinde önceliklendirirler, yani listelerler. Önceliklendirme, kentsel altyapı, yeşil alanlar, toplu taşıma, sosyal hizmetler, sosyal yardımlar, çevre sağlığı ve yol-kaldırım-trafik gibi yerel yönetimin sunduğu hizmetlerin sınıflandırıldığı bir listede oylanması sonucunda gerçekleştirilmektedir. (TEPAV, 2007).

b) *“Tematik Toplantılar/Hizmet Alanları Üzerine Toplantılar/Çalışmalar”*: Çalışma Grupları; Kentteki STK ve üniversite temsilcileri ile diğer uzman kişilerden oluşan çalışma grupları tarafından belediye hizmet alanları ile ilgili bilimsel çalışmalar yapılması. Daha sonra, mahalle düzeyinde yapılan toplantılar yanında, bu çalışmalar hizmet alanları bazındaki kentsel altyapı, sosyal hizmetler gibi tematik toplantılar ile hemşeriler ile paylaşılabılır. Tematik toplantıların temelinde, konunun uzmanlarından oluşan çalışma gruplarının, tek bir konu veya konular hakkında mahalle halkını bilgilendirmesi yer almaktadır (TEPAV, 2007).

c) *“Ortak Yatırım Planlama Komitesi”*; bu komite, mahalle komiteleri ile tematik toplantılarda ortaya çıkan görüşleri önerilere dönüştürecek olması açısından önem teşkil etmektedir. Bu nedenle, katılımcı bütçe sürecinin bir kayırmacılık modeli olarak kullanılmaması veya siyasi yandaşlara kaynak aktarma mekanizmasına dönüşmemesi için ortak yatırım planlama komitesinin üye yapısının dengeli bir şekilde oluşturulması ve çalışma esas ve usullerinin belirlenmesi önemli bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır. Sürecin en başından akamete uğraması açısından; komitenin üyeleri tüm paydaşları temsil edecek şekilde ve komitenin çalışmasını engellemeyecek sayıda belirlemesi

gerekmektedir. Bunun yanında, komite, en başından katılımcı bütçe sürecinin kurallarını belirleyerek halka ilan etmelidir (TEPAV, 2007).

d) “*Mahalle Veri/Bilgi Üretimi ve Hemşerilere Duyurulması*”; Vatandaş açısından belediye hizmetlerinin farkındalığının artırılmasında, belediye yönetiminin hizmetlerin sunumunda hesap verme sorumluluğu ile şeffaflığa dayalı güçlü bir halkla ilişkiler ve iletişim stratejisi geliştirmesi önemli bir unsur olarak öne çıkmaktadır. Bunun için belediye; mahalle ve kent ölçeğinde veri üretmeli ve mahallenin ihtiyaçlarını bu verilere göre planlayarak halkla paylaşmalıdır. Bu paylaşım, hizmetlerden yararlananların, yani hizmetleri sunan kuruluşlarla mahalle sakinlerinin çıkarlarını savunan sivil toplum örgütlerinin bir araya geldiği kent konseyleri üzerinden yapılmalıdır.

e) “*Uygulamanın İzlenmesi*”; Uygulamanın kent konseyleri tarafından izlenerek hemşeriler ile paylaşılması sürecidir..

Sonuç

İnsanlık tarihi, yönetenle yönetilen arasındaki karar alma süreçlerine katılma hakkı elde etme mücadelesi ekseninde şekillenmiştir. Bu mücadelenin en önemli ürünü, günümüzdeki yönetim formunu belirleyen “bütçe hakkı” olmuştur. Yaklaşık 800 yıllık bir süreçte gelişen ve gelişmeye devam eden temsili demokrasi, bütçe hakkı mücadelesi odağında kurumsallaşmıştır.

Günümüzde, özellikle 2008 krizinden sonra, temsili demokrasinin kurumsal etkinliği açısından katılımcı demokrasinin/yönetişimin önemi, özellikle mali alandaki yönetim, bir kez daha anlaşılmıştır. Temsil organlarının etkinliği/varlığı, özellikle ekonomik kriz dönemlerinde, toplumsal uzlaşmanın sağlanması yanında, ekonomik kalkınmanın sürdürülebilirliği açısından da öne arz etmektedir. Bu nedenle, merkezde ve yereldeki temsil organlarının ekonomik karar alma sürecine etkin katılımı yanında, seçimler dışında toplumu oluşturan tüm kesimlerin kamu politikalarının oluşturulma sürecine katılımını sağlayan

mekanizmalar, temsili demokraside toplumsal uzlaşmayı sağlayacak yegâne platform olmasından dolayı, toplumsal taleplerin karar alma sürecine yansıtılması açısından önemlidir.

Dünyada, 1990’lardan sonra, vatandaşların kendine en yakın yönetim birimim karar alma süreçlerine katılımını sağlamaya yönelik önemli adımlar atılmıştır. Bu kapsamda, “*Maastricht Antlaşması, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Kentsel Şartı, BM’nin Gündem 21 Bildirgesi ve Yerel Gündem 21 ile demokratik, katılımcı bir yönetim modeline dayanan paydaşlara daha çok söz hakkı veren yönetim anlayışı öne çıkarılmıştır. Bu modelde katılımcılık ve işbirliğine dayalı çok aktörlü yönetim olarak tanımlanan yeni bir yönetim anlayışı, klâsik yönetim yaklaşımının yerini almıştır. Türkiye’de, söz konusu yeni yapının hayata geçirilmesinde kullanılan sivil yapı kent konseyleridir.*

Temsili demokrasinin siyasal katılım alanındaki sıkıntılara bir çözüm olarak düşünülen “kent konseyleri”, yerel katılım ve hizmet sunumunda demokratikleşmenin gerçekleştirilmesinde temel bir organ olabilir. Ancak Batılı örneklerinden farklı olarak Türkiye’de yerel yönetimler; yerel kamu hizmetleri ve yerel demokrasi açısından beklentileri karşılayabilecek olgunluğa ulaşmadığı söylenebilir. Yani Türkiye’de sisteme, mevzuat üstünde baktığınızda, bundan daha mükemmelinin olamayacağı düşünebilir, ancak tüm yerelleşme deneyimlerine rağmen Türkiye’de yerelleşme, demokratik katılımı güçlendirecek şekilde artmadığı görülmektedir³. Kent konseyleri de bu eğilimden etkilenerek fonksiyonel bir katılım mekanizmasına dönüşmemiştir.

Kent konseylerinin fonksiyonel bir katılım mekanizmasına dönüşmemesinin en temel nedenlerini; yasal alt yapının net olmaması, yerel halkın katılım eksikliği, finansman sorunu ya da kent konseylerinde ortaya konan projelerinin hemen gerçekleştirilememesi nedeniyle özellikle sivil paydaşların şevkinin çabuk kırılması şeklinde belirtebiliriz. Bunun yanında, kent

³ Bu alanda yapılmış bazı çalışmalar: Aygen, 2014:217-236; Taştekin, 2017:95-109; Yaman ve Küçükşen, 2018:64-85.

konseyleri hakkında en fazla dile getirilen eleştiri belediyeler ile olan ilişkisi üzerine odaklanmaktadır. Özellikle bazı kent konseylerinin belediyenin kontrolü altında faaliyet gösterme çabası, onların belediyelerim alt kurumları olarak algılanmasına neden olmaktadır.

Kent konseyi uygulamasında yaşanan bu temel aksaklıklar bir yana bırakılırsa, kent konseyleri bir yerel yönetim mekanizması olarak “*kapsayıcı ve demokratik yönetime*” ile “*kapsayıcı büyümeye*” idealine ulaşılmasında temel bir demokratik pratik olarak görülmektedir. Bu çerçevede;

- Kent konseylerinin, dezavantajlı grupların “kendi” büyümelerini etkileyecek süreçlere aktif şekilde katılmalarını sağlayan mekanizmalara sahip olduğu için bu grupların ilgili program ve hedeflerde söz sahibi olmalarını ve dolayısıyla, büyümenin kapsayıcı olabilmesini sağlama kapasitesine sahip olduğu görülmektedir. Topyekûn kalkınma anlayışındaki varsayımların aksine, ekonomik büyümenin başta kadınlar olmak üzere toplumdaki farklı dezavantajlı gruplara yönelik ayrımcı sonuçların doğrudan azaltılmasını sağlayamadığı ileri sürülmektedir. Kent konseyleri, özellikle kadınların karar alma süreçlerine katılımını teşvik ederek bu tür ayrımcılıkların önlenmesine katkı sunması beklenmektedir.
- Yerel kalkınmanın önemli ayağını oluşturan kamu-özel sektör işbirliğinin sağlanmasında katılımcı karar alma ve bir sosyal diyalog platformu sunan kent konseyleri, şehrin dinamik bir şekilde büyümesi ve gelişmesi amacıyla sürdürülebilir kalkınma politikalarının belirlenmesinde yereldeki sivil ve resmi tüm paydaşların birlikte karar vermesini sağlayacaktır.
- Kent konseyleri, geleneksel kalkınmadan farklı olarak yerel kalkınmanın yukarıdan aşağıya doğru değil, aşağıdan yukarıya doğru oluşmasında kapsayıcı ve sürdürülebilir büyüme stratejilerinin oluşturulmasında, kaynaklarının yerinde ve ihtiyacı karşılayacak şekilde kullanılmasına katkı sunabilecek bir öneme sahiptir.

Kaynaklar

AGENDA 21 (1992). United Nations Conference on Environment & Development. Rio de Janerio, Brazil, 3-14 June.

Aygen, M. (2014). Kent Konseylerinin Kent Yönetimine Katkıları Üzerine Bir İnceleme: Elazığ Örneği. International Journal of Social Science, 3 (29) ,217-236.

BM (2015). What is Sustainable Development?". E-Makale, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2015/09/what-is-sustainable-development/> (01.09.2018).

Bozkurt, Y. (2014). Yerel Demokrasi Aracı Olarak Türkiye’de Kent Konseyleri: Yapı, İşleyiş ve Sorunlar. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,40,229-240.

Cotter, B. & Hannan, K. (1999). Our Community Our Future: A Guide To Local, Agenda 21. Commonwealth Of Australia, Canberra.

Çelikoğlu, İ. (2010). Sosyal Kalkınmada Yerel Aktörlerin Rolü: SODES Uygulaması. 4. Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu: Sosyal Politikanın Yönetişimi Bildiriler Kitabı, 19-20 Kasım 2009, Ankara, Tepav Yayınları.

Emrealp, S. (2005). Yerel Gündem 21 Uygulamalarına Yönelik Kolaylaştırıcı Bilgiler. Iula-Emme (Uclg-Mewa) Yayını, İstanbul, 2. Baskı.

Ergen, Z. (2012). Yönetimden Yönetişime: Katılımcı Bütçeleme Modeli. Maliye Dergisi, 163, 316-334.

Eroğlu, H. T. (2010). Sürdürülebilir Yerel Kalkınma ve Kent Konseyleri. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 26, 44-55.

Fabrizio, S. & Mody, A. (2006). Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline?. International Monetary Fund Wp/06/123.

Görmez, K. (2017). Yerel Yönetimlerin Geleceği. Belediyelerin Geleceği Ve Yeni Yaklaşımlar (Ed. Mahmut Güler Ve Menaf Turan), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, C.1, 25-29.

Hanberger, A. (2006). Democratic Accountability In Decentralized Governance. Paper To Be Presented At Xv Nordiske Kommunal Forsker Konference Odense, Denmark, 24-26 November.

Heywood, A. (2012). Siyaset (Çev. Buğra Kalkan). Adres Yayınları, İstanbul, 7. Baskı.

Kara, H. & Şimşek, S. (2016). Kent Konseylerinin İşlevselliği ve Sürdürülebilirliği: Kadıköy Kent Konseyi Örneği. ÜSOBİAD Yayınları, 245-269.

Kavas, K. & Sezer, S. (2002). Johannesburg Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nin Ardından. Türk İdare Dergisi, 437, 1-25.

Kestellioğlu, G. (2017). Türkiye'de Yerel Katılım Ve Yerel Demokrasinin Geleceği", Belediyelerin Geleceği Ve Yeni Yaklaşımlar (Edt. Mahmut G. & Menaf T.), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, 1, 72-85.

Koyuncu, E. (2010). Sosyal Politika Meselelerinin Çözümünde Stratejik Yerel Yönetişim. 4. Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu: Sosyal Politikanın Yönetişimi Bildiriler Kitabı, 19-20 Kasım 2009, Ankara, Tepav Yayınları.

Marşap, A. & Gürbüz, E. (2017). Yerel Yönetimlerde Yerel Katılımın Ve Kent Konseylerinin Yerel İtibar Yönetimine Etkisi. Belediyelerin Geleceği Ve Yeni Yaklaşımlar (Edt. Mahmut G. & Menaf T.), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul, 146-158.

Okutucu, R. (2006). Türkiye'de Bir İlk: Mersin Kalkınma Ve İşbirliği Konseyi. Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim Sempozyumu Bildiriler Kitabı, ODTÜ Yayını, Ankara, 399-407.

Santiso C., (2005). Parliaments And Budgeting: Understanding The Politics Of The Budget. Presented At The XVII Regional Seminar On Fiscal Policy Of The United Nations Economic Commission For Latin America (Eclac) İn Santiago, Chile, On 24-27 January 2005 And At The Third Annual Meeting Euro-Latino-American Governance For Development Network Of The Inter-American Development Bank (Idb) İn Hamburg, Germany, On 12-13 December 2005.

Sartori, G. (1996). Demokrasi Teorisine Geri Dönüş. (Çev. Tuncer Karamustafaoğlu & Mehmet Turan), Yetkin Yayınevi, Ankara.

Schmitt, C. (1996). Parlamenter Demokrasinin Krizi. (Çev. A. Emre Zeybekoğlu), Dost Kitabevi, Ankara.

Serageldin, M. (2005). Assessment Of Participatory Budgeting in Brazil. Harvard University, Graduate School Of Design Center For Urban Development Studies.

Sertesin, S. & Haşar, Ç. (2010). Farklı Yönetim Düzeyleri Arasında Sözleşmeye Dayalı Düzenlemeler: Türkiye İçin Çıkarımları. 4. Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu: Sosyal Politikanın Yönetişimi Bildiriler Kitabı, 19-20 Kasım 2009, Ankara, TEPAV Yayınları.

Şaylan, G. (2008).Temsili Liberal Demokrasinin Önlenebilir Krizi. İmge Kitabevi, Ankara.

Taştekin, A. (2017). Kent Konsey'lerinin Yerel Demokrasi Açısından İşlevselliği (Gaziantep Örneği). Gazi Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(1), 95-109.

TEPAV (2007). İyi Yönetişim İçin Örnek Bir Model: Katılımcı Bütçeleme. Yönetişim Etütleri Programı.

Tıraş, H. H. (2012). Sürdürülebilir Kalkınma Ve Çevre: Teorik Bir İnceleme. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2(2), 57-73.

Karakurt T., E.(2017). Yaşam Memnuniyeti Kavramı Ekseninde Kent Yönetimine Katılımın İrdelenmesi. Belediyelerin Geleceği Ve Yeni Yaklaşımlar (Ed. Mahmut Güler Ve Menaf Turan), Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul,1, 35-47.

Van B., G. & Van L., M. (2002). Applying The Comprehensive Led Approach; The Case Of Mozambique. International Labour Office, Geneva.

White, F. & Worth, K. H. (1992). Audit, Accountability And Government, Clarendon Press, Oxford.

Yaman, M. & Küçükşen, M. (2018). Yerel Demokrasinin Gelişimi Sürecinde Kent Konseylerinin Rolü Ve İşlevselliği: Bursa Ve Yalova Kent Konseyi Örneği. İşletme Ekonomi Ve Yönetim Araştırmaları Dergisi, 1(1), 64-85.

Yıldırım, O. & Nuri, F. İ. (2018). Sustainable Development Under The Historical Development Process (Tarihsel Gelişim Süreci Çerçevesinde Sürdürülebilir Kalkınma). Econworld2018 Bildiriler Kitabı, 23-25 January, Lisbon (Portugal),1-21, [Http://Lisbon2018.Econworld.Org/Papers/Yildirim_Nuri_Sustainable.Pdf](http://Lisbon2018.Econworld.Org/Papers/Yildirim_Nuri_Sustainable.Pdf). (07.08.2018).

BÖLÜM IV

D-8 Ülkelerinde Ekonomik Büyüme İle Vergi Yüğü İlişkisi; ARDL Sınır Testi Ve Nedensellik Analizi

Ömer EMİRKADI¹
Hüseyin BALCI²

1. Giriş

Ekonomik büyüme, bir ülkedeki üretim kapasitesinde yıldan yıla gerçekleşen artışları ifade eder. Yapılan yeni beşeri ve fiziki sermaye yatırımları, üretimde yeni teknolojilerin kullanılması ve ortaya çıkan ürünlerin tanıtımı, aynı zamanda büyüme sürecinin de temelini oluşturur. Üretim tesislerinde, dolayısıyla üretim kapasitesinde yaşanan artışların, vergiyi doğuran olayın meydana

¹Öğr. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Araklı Ali Cevat Özyurt MYO, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Trabzon, Türkiye. **E-posta:** emirkadi@ktu.edu.tr **Orcid no:** 0000-0001-5808-249X

² **Sorumlu Yazar/Corresponding Author:** Öğr. Gör., Karadeniz Teknik Üniversitesi, Araklı Ali Cevat Özyurt MYO, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, Trabzon, Türkiye. **E-posta:** huseyinbalci@ktu.edu.tr **Orcid no:** 0000-0002-9135-3551

gelmesine ve nihayetinde vergi gelirlerinde artışa yol açması beklenir. Yatırımların geri dönüşü ya da ar-ge faaliyetlerinden beklenen karlılık düzeyi, uygulanacak olan vergi politikalarındaki tercihleri ve ekonomik büyümeyi etkiler (Myles, 2000: 141). Vergi devletin kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla kanuna dayalı, zorunlu ve tek taraflı olarak, gerçek ve tüzel kişilerden topladığı en önemli kamu geliridir (Edizdoğan. vd. 2013:116). Bununla birlikte vergiler, yalnızca kamu harcamalarının finansmanı amacıyla değil, aynı zamanda ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi, gelir dağılımında adaletin tesisi ve ekonomik istikrarın sağlanması gibi ilave makroekonomik amaçları gerçekleştirmek için de alınır.

Vergi politikalarının bir ülkenin genel ekonomik hedeflerine uygunluğu, gerek ekonomik büyümenin, gerekse fiskal dengenin sağlanmasına dönük politikaların tespit edilmesinde önem taşımaktadır. Klasikler vergilendirmenin beraberinde bazı problemleri getireceğini ve ekonomik büyümeyi olumsuz yönde etkileyeceğini savunurlar. Ayrıca vergilemenin hane halkı harcanabilir geliri üzerindeki etkisi sebebiyle, daha az harcama ve daha fazla tasarruf etme eğiliminin ortaya çıkmasına sebep olacağını da iddia ederler. Bu durum üretimin azalmasına, tüketimin ve istihdamın düşmesine yol açarak ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyebilecektir. Vergi oranlarının yüksek oluşu bir yandan, bireylerin çalışma saatlerini kısaltmalarına ve daha fazla boş zamanı tercih etmelerine sebep olurken, aynı zamanda daha az üretken bir iktisadi faaliyette bulunma hatta emek piyasasından tümüyle çekilmelerin yaşanması ile de ekonomik büyüme hızının yavaşlamasına sebebiyet verebilmektedir (Maganya, 2020: 207).

Keynesyen büyüme modeli, ekonomik büyüme açısından kamu harcamalarının vergi politikalarına oranla daha etkin olduğunu savunurken, Neo Klasik büyüme modeli uzun dönemde vergi politikalarının ekonomik büyüme üzerinde herhangi bir etkisinin bulunmadığını iddia etmektedir. İçsel büyüme modelleri neo klasik görüşten bu konuda ayrılarak, vergi politikalarının uzun dönemde ekonomik büyüme üzerinde etkili olabileceğini belirtmişlerdir. Arz

yönlü iktisat ise, vergi konusuna arz yönlü yaklaşarak, vergi politikalarıyla ekonomik büyüme oranlarında etkili olunabileceğini dile getirmişlerdir (Tokathoğlu & Selen, 2017: 302).

Laffer'e göre, vergi yükünün optimum düzeyin üstüne çıkması vergi gelirlerini azaltacak, aynı zamanda yüksek vergi oranları bireyleri çalışmaktan alıkoyarak, onları boş zamana yönlendirecektir (Laffer, 2006: 2). Vergi yükünün yüksekliği; devletin bütçe gelirini artırırken bir yandan ekonomik yaşamda önemli kayıplar oluşturacak ve toplumsal verimlilik potansiyelinin altında kalacaktır. Dolayısıyla tasarrufların artırılması, toplam talebin canlandırılması, firmaların iş ölçeğinin genişletilmesi ve sermaye birikiminde artış sağlanması açısından vergi yükünün azaltılması hassastır. Vergi, bireyleri ve işletmeleri hem doğrudan hem de dolaylı biçimde etkileyebilen bir maliye politikası aracı olmasının yanı sıra, üzerlerine vergi borcu terettüp eden vergi mükellefleri açısından mali bir yük olarak algılanmaktadır. Belli bir dönemde devlete ödenen verginin, yine aynı dönemde elde edilen gelire bölünmesi olarak tanımlanan vergi yükü, aynı zamanda bireylerin kamu harcamalarının finansmanına katlanmasındaki sorumluluk seviyesinin, arzu ve isteğinin bir göstergesi hüviyetindedir.

Belli bir coğrafi esasa dayanmayan, birbirinden farklı ve uzak bölgelerde bulunan ülkeler arasındaki bütünleşme çabaları, bölgesel olmayan bütünleşme hareketleri olarak tanımlanmaktadır. D-8 ülkeleri, coğrafi olarak birbirine sınır komşusu ülkeler olduğu kadar farklı coğrafyadan ülkelerin de üye olduğu organizasyonlardır ve bu yönleriyle de bölgesel olmayan işbirliğine örnek olarak verilebilirler (Arslan, 2014: 181).

D-8 ülkeleri birbirleriyle olan sosyal ve ekonomik ilişkileri geliştirmeyi ve ülkeler arasındaki işbirliğini artırmayı amaçlamıştır. D-8'de işbirliği esas alınarak sektörel düzeyde yürütülmektedir. Türkiye çevre, sağlık ve sanayi; Endonezya yoksullukla mücadele ve insan kaynakları; İran bilim ve teknoloji; Bangladeş kırsal kalkınma; Mısır ticaret; Nijerya enerji; Malezya finans, bankacılık

ve özelleştirme Pakistan ise tarım ve balıkçılık alanındaki işbirliğini koordine etmektedir (Doğan, 2015: 167). D8 ülkeleri oluşturmuş oldukları birliğin temel amacını, üye ülkeler arasındaki serbest ticaretin önündeki engellerin azaltılarak, ülkeler arası işbirliğini teşvik etmek olarak belirlemişlerdir (Ağır ve Şahbaz, 2016: 73; Tash vd. 2012: 27).

Bu çalışmada, ekonomik kalkınma düzeylerini ve dünya ekonomisi içerisindeki konumlarını güçlendirmeyi hedefleyen ve aynı zamanda ülkelerin küreselleşme sürecine daha aktif olarak katılmalarını sağlamak için bir araya gelen D-8 (Bangladeş, Endonezya, İran, Malezya, Mısır, Nijerya, Pakistan ve Türkiye) ülkelerindeki, vergi yükü değişimleri ile ekonomik büyüme arasındaki etkileşimin analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bu doğrultuda söz konusu ülke grubunda 2000-2021 arası dönemde gerçekleşen ekonomik büyüme ile toplam vergi yükü arasındaki ilişki, ARDL Sınır testi ve Granger Nedensellik analizi ile incelenmiş ve elde edilen bulgulara ilişkin değerlendirmelerde bulunulmuştur. Çalışmanın ülke sepetinde ele alınan ülkelerin aynı grup içerisinde yer alması ve güncel veri setinin kullanılması ile literatüre katkı vereceği öngörülmektedir.

2. Literatür Özeti

1999'da Kneller vd. nin 1970-1995 arasındaki dönemde 22 OECD ülkesindeki vergi gelirleri ve ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi panel veri yöntemiyle değerlendirdikleri çalışmalarında, dolaysız vergilerdeki artışların ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği sonucuna ulaşmışlardır.

Widmalm 2001 yılında 1965 ve 1990 yılları arasındaki dönem için 23 OECD ülkesini En Küçük Kareler Yöntemi ile analiz ettiği çalışmasında; kişisel gelir vergisi oranı arttıkça ekonomik büyümenin bu gelişmeden olumsuz etkilendiğini belirtmiştir. Kurumlar vergisindeki artışların da benzer şekilde gelecekte yaşanacak büyüme oranlarını düşüreceğini, kurumlar vergisindeki

%10 düzeyinde bir indirim ise, büyüme oranını yaklaşık 2 puan artıracaktır.

Lee ve Gordon 2005'te Regresyon Analizi ile yaptıkları çalışmalarında, 1970-1997 yılları arasında 70 ülkede yaşanan kurumlar vergisi artışlarının, bu ülkelerde ekonomik büyümeyi negatif etkileyeceğini, bununla beraber kurumlar vergisi oranlarındaki %10'luk bir indirimin, yıllık büyüme oranını %1-2 oranında artıracığını savunmaktadırlar.

Anastassiou ve Dritsaki 2005 yılındaki çalışmada Eşbütünleşme ve Granger Nedensellik analizlerini kullanarak, 1965-2002 arası dönemde, Yunanistan'daki vergi gelirleri ile marjinal dolaysız vergilerden ekonomik büyümeye doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi belirlenmiştir. Çalışmada aynı zamanda marjinal dolaysız vergilerle vergi gelirleri arasında karşılıklı nedensel bir ilişki bulunmuştur.

Durkaya ve Ceylan'ın 2006 yılında Granger Nedensellik analizini kullanarak 1980 ile 2004 yılları arasında Türkiye'deki dolaysız vergiler ekonomik büyüme ilişkisini değerlendirdikleri çalışmada; seriler arasında karşılıklı bir nedensel ilişki bulunmuş ancak ekonomik büyüme ve dolaylı vergiler arasında bir nedensel ilişki görülmemiştir.

Reed 2008' de yıllık verileri kullanarak ABD'de 1970–1999 arası dönemde basit EKK regresyonu analizi ile yaptığı çalışmasında; vergi yükünün reel kişi başına düşen geliri olumsuz etkilediğini belirlemiştir. Analiz sonucunda ulaşılan bulgulara göre, beş yıllık bir süreçte vergi yükünde ortaya çıkacak %1 oranında bir artış, ilgili dönemdeki ekonomik büyümeyi %1,37 oranında azaltırken, vergi yükündeki artışların, zamanla diğer vergi oranlarını da artıracığını vurgulamıştır. Ayrıca çalışmaya göre örneğin; diğer eyaletlere göre %1 oranında daha yüksek vergi yüküne sahip bir eyaletteki reel kişi başına gelir, gelecek beş yıllık dönemde %0,9 oranında azalacaktır.

Xing'in 2011'de 1970 ve 2004 arasındaki dönemde 17 OECD ülkesi için Havuzlanmış Ortalama Grup (PMG) tahmincisi ile gerçekleştirdiği çalışmasında, mülkiyet vergileri ile büyüme arasında uzun dönemde pozitif ve karşılıklı bir ilişki olduğunu belirlemiştir.

Arnold vd. nin 2011 yılında Havuzlanmış Ortalama Grup tahmincisi (PMG) kullanılarak, 21 OECD ülkesi için 1971 ile 2004 arası dönemde yaptıkları çalışmalarında, taşınmazlar üzerinden alınan vergilerle, tüketim üzerinden alınan vergilerin ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkileri bulunduğu, fakat kişisel gelir vergileri ve kurumlar vergilerinin ise büyümeyi negatif etkilediği savunulmaktadır.

Stoilova ve Patonov'un 2013'deki çalışmalarında 27 AB ülkesinde, 1995-2010 arası dönemde vergi yükünün farklı bileşenleri, uzun vadeli büyüme oranı ve kamu harcamaları arasındaki ilişki çoklu regresyon modeliyle analiz edilmiştir. Çalışmadan elde edilen bulgular, doğrudan vergilerin milli gelire oranının, yıllık KBMG büyümesini olumlu yönde ve güçlü bir biçimde etkilediğini göstermektedir.

Tiwari ve Mutascu'nun 2014 yılında ABD'de 1947:Q1 ve 2009:Q3 dönemindeki vergi yükü ile ekonomik büyüme arasındaki ilişkiyi Granger Nedensellik testiyle analize tabi tuttıkları çalışmada, vergi yükünün ekonomik büyüme artışına sebep olmadığı belirtilmektedir.

Saraç 2015'deki çalışmasında, Markov Rejim Değişim Modeli ile Türkiye'de 1969 ve 2013 yılları arasında dolaylı vergi yükündeki artışların ekonomik büyümeyi olumlu, dolaysız vergi yükündeki artışların ise olumsuz yönde etkilediği tespitlerini yapmıştır.

Demir ve Sever'in 2017 yılında 11 OECD ülkesi için 1980-2014 yılları arası dönemde panel veri analizi ile yaptıkları çalışmaya göre, uzun dönemde dolaysız vergilerdeki bir birimlik bir artış, gelir düzeyinde 0,13 birimlik bir azalışa sebep olurken, kısa dönemde

toplam vergi gelirlerinin gelir seviyesini olumsuz etkilediği tespiti yapılmıştır. Kısa dönemde ise, toplam vergilerdeki bir birimlik artış, gelir düzeyinde 0,17 birimlik azalışa neden olduğu, aynı zamanda dolaylı ve dolaysız vergilerdeki bir birimlik artışın ise, gelir seviyesinde 0,02 ve 0,008 birimlik bir azalmaya sebep olduğu savunulmaktadır.

2017 yılındaki çalışmalarında Karayılmazlar ve Göde, Vektör Hata Düzeltme Modeli ile 1965-2015 arasındaki dönem için yaptıkları analizde, Türkiye’deki vergi yükü ve yurtiçi tasarruf oranlarındaki artışların ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkisinin bulunduğunu, fakat tasarruf artışının yarattığı etkinin, istatistiki olarak anlamlı olmadığını belirlemişlerdir.

Organ ve Ergen 2017’de 1980-2015 dönemi için Eşbütünleşme Testi ve Granger Nedensellik analizi ile gerçekleştirdikleri çalışmada Türkiye’deki vergi yükü ve ekonomik büyüme arasında eşbütünleşik ve vergi yükünden ekonomik büyümeye doğru tek yönlü bir nedensel ilişki bulunmuştur.

Çelikay’ın 2018’deki çalışmasında, 2005-2014 arası dönemde Eşbütünleşme ve Granger Nedensellik analizleri ile Panel Hata Düzeltme Modelini kullanarak Türkiye’deki ekonomik büyüme ile vergi yükü arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığı belirlenmiştir. Çalışmada vergi yükünden ekonomik büyümeye doğru tek yönlü nedensellik ilişkisi görülürken, öte yandan vergi yükünün kısa dönemde ekonomik büyümeyi negatif, uzun dönemde ise pozitif etkilediği tespitinde bulunulmuştur.

Özpençe ve Mercan (2020) VAR Analizi ve Granger Nedensellik Testini kullanarak 1970 ve 2018 arası dönemde Türkiye ekonomisi özelinde yaptıkları çalışmada, vergi yükünün ekonomik büyüme üzerinde negatif etkilerinin olduğunu belirlemişlerdir. Vergi oranlarındaki artışlar, vergi yükünün yüksekliğinin de önemli bir sebebi olduğu ve bu durumun da vergi kaçakçılığını körüklediğini belirterek, dolaylı vergi oranlarındaki yüksekliğin düşük gelirli bireylerin vergi yükünü ağırlaştırdığını dile getirmişlerdir.

Pata ve Ela (2020), 1965-2017 döneminde Türkiye’de finansal gelişme ve toplam vergi yükü arasındaki ilişkiyi Fourier-Shin eşbütünleşme testi ve Fourier-Granger nedensellik analizi ile incelemiştir. Elde edilen bulgulara göre, değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olduğu tespit edilmiştir. Fourier Granger nedensellik testinin sonuçlarına göre ise finansal gelişme ve vergi yükü arasında çift yönlü bir nedensellik tespit edilmiştir

Akıncı ve Atalay’ın 2021 yılında, 1975-2019 döneminde Türkiye’de gerçekleşen ekonomik büyüme ile vergi yükü arasındaki ilişkiyi Fourier Yaklaşımı ile sınıadıkları çalışmada, değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisi görülmezken, ekonomik büyümeden vergi yüküne doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi olduğu sonucuna varılmıştır.

Karaş (2022) Panel Veri Analizi yöntemi ile 1990-2018 arasında G7 ülkelerini analiz ettiği çalışmasında gelir, servet ve harcamalar üzerinden alınan vergilerle ekonomik büyüme arasında ilişkiyi değerlendirmiş ve değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişki olduğu belirlenmiştir. Çalışmada ayrıca gelir vergilerini ekonomik büyümeyi negatif yönde, harcama ve servet üzerinden alınan vergilerin ise pozitif yönde etkilediği ifade edilmektedir.

İlgili literatür incelendiğinde, ekonomik büyüme ve vergi yükü arasındaki ilişki açısından hem olumsuz hem de olumlu sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir. Bu durumun analize tabi tutulan ülkelerdeki ekonomik yapı ve incelenen dönem farklılıklarından kaynaklandığını söylemek mümkündür. Ülkelerin sahip olduğu gelişmişlik seviyeleri ve içerisinde bulundukları konjonktürel şartlar, uygulamada farklı maliye politikası araçlarının kullanımına neden olmaktadır. Devletin en önemli gelir kaynaklarından olan vergilerin gelir, servet ve harcamalar üzerinden alınması durumuna göre ekonomik büyümeyle olan ilişkisi de değişiklik göstermektedir. Ülkelerin gelişmişlik seviyeleri, vergi çeşitleri, analiz dönemleri ve yararlanılan ekonometrik metotlar düşünüldüğünde analizlerden farklı sonuçlara ulaşılması doğal kabul edilebilir.

3. Vergilerin Ekonomik Etkileri

Vergilerin mali amaçları yanında, mali olmayan amaçları da bulunmaktadır. Kamu geliri olmanın yanı sıra kaynak dağılımında etkinliğin ve gelir dağılımında adaletin tesisi ve makroekonomik istikrarın sağlanması gibi temel amaçlar için de kullanılmakta olan bir maliye politikası araçlarındandır. Gelişmekte olan ülkelerdeki kişi başına düşen gelirin genellikle düşük seviyede oluşu, bu gelir grubundaki ülkeler için ekonomik büyümenin başlıca hedef olmasını sağlamaktadır. Bu ülkeler açısından başlıca sorunlardan diğerleri de sermaye birikimini sağlayacak tasarruf oranlarındaki yetersizlikler ve bütçe açıklarıdır.

Vergiler, işletmelerin ekonomik aktivite ve üretkenliklerini, bireylerin tasarruf, yatırım ve tüketim tercihlerini, emek arzı ve teknolojik gelişmeler üzerinde etkili olarak ekonominin tümü üzerinde etkin bir rol oynamaktadır. Vergi yükü de, emek, sermaye ve teknolojik gelişmeleri etkileyerek, ekonomik büyüme oranlarını da belirleyebilmektedir. Vergilerin ekonomik faaliyetler üzerindeki etkileri bakımından öne çıkan bir diğer husus, farklı vergi yapı ya da kompozisyonlarının, büyüme üzerinde farklı etkileri olup olmayacağı konusudur. Doğrudan ve dolaylı vergilerin başkalarına yansıtılabilme özelliği, vergi kaçırma ve kaçınma ihtimalinin, esnekliklerinin, kapsam ve ödeme süreçlerinin birbirlerinden farklılıklar göstermesi ile bu vergiler, ekonomik faaliyetler üzerinde farklı etkilere sebep olabilmektedir.

Vergilerin ekonomik büyüme noktasında başlıca olarak iki işlevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki, özel tüketim harcamalarındaki artışlara engel olarak, kaynakların yatırımlara yönltilmesini ve yatırım miktarının artmasını sağlamaktır. Bu doğrultuda vergiler, ekonomik karar vericilerin bugünkü tüketim kararlarını etkileyerek, gelecek dönem yatırımlarını artırmak adına, bugünkü tüketim miktarlarını azaltıcı bir etkiye bulunmaktadır. Vergilerin diğer işlevi ise, özel sektör kaynaklı gelirlerin kamuya aktarılarak, kamunun ortaya koyduğu makroekonomik hedeflerine ulaşması için kaynak yaratılmasının katkı vermektir.

Neoklasik ve içsel büyüme teorileri arasında bulunan ve vergi politikalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerine dair süregelen tartışmalar daha ziyade zaman konusu üzerine sürmektedir. Görüşlerin her ikisi de vergilerin, kısa dönemde tasarrufları etkileyeceğini, bu gelişmenin de sermaye yatırımlarını artırarak, ekonomik büyümeyi etkileyeceğini savunur. Fakat vergilerin uzun dönem etkisi bahse konu olduğunda ise Neo-Klasikler bu noktada ayrılarak, azalan verimler kanununun yaratacağı etkiye bağlı olarak, sermaye/işgücü rasyosunun değişmeyip, vergi politikalarının uzun dönem ekonomik büyümesi üzerinde etkili olamayacağına vurgu yapmaktadırlar (Koç, 2019:249).

4. Vergi Yükü: Tanımı, Çeşitleri Ve Vergilendirme İlkeleri

4. 1. Vergi Yükünün Tanımı

Vergi yükü hakkında yapılan tartışmalar gündemdeki yerini her zaman korumaktadır. Vergi mükelleflerin ödedikleri vergilerle elde ettikleri gelir arasındaki orantısal ilişki de vergi yükünün temelini oluşturur. Vergi yükü kavramı hakkında bir tanımlama yapılacak olursa, mükelleflerin ödedikleri vergi sonucu gelirlerinde ortaya çıkan net azalma olarak ifade edilebilir. Vergi yükü, ödenen vergiyle doğru orantılıyken, vergi ödeme gücü ile ters orantılı bir kavramdır.

Vergi yükü, kamu otoritesinin vergi oranlarında değişiklik yapma, yeni vergilerin yürürlüğe girmesi, vergi istisna ve muafiyetlerinde değişikliğe gitme kararlarını etkileyen hatta temel belirleyicisi durumundadır (Berksoy & Demir, 2004: 516-518). Bir ülkedeki vergi yükü düzeyi, vergi gelirlerinin milli gelire oranlanması ile hesaplanmaktadır. Dolayısıyla vergi yükünde zamanla ortaya çıkabilecek değişiklikler, devlet tarafından denetim altına alınabilmektedir (Ataç, 2009:334).

4. 2. Toplam Vergi Yüğü ve Vergi Yüğü Çeşitleri

4. 2. 1. Toplam Vergi Yüğü

Ekonomi içerisinde yer alan toplam vergi yüğü, Toplam vergi gelirlerinin GSYH'ya oranlanmasıyla hesaplanmaktadır. Diğer bir ifadeyle ekonomide devletin seçilen bir dönemde topladığı vergi miktarı, seçilen dönem için resmi olarak açıklanan toplam gelire yani GSYH'ya oranlanmaktadır. Böylelikle seçilen dönemde ortaya çıkan gelirin ne kadarının devlete ayrıldığını belirlemeye çalışmaktadır. Vergi ve vergi gibi diğer ödemelerle halkların gelirleri ile ilgili bağı araştırmaya yardımcı olan vergi yüklerinin düşündürücü olması için oran kısmında yer alan pay ve payda bilgilerinin kusursuz bir şekilde ifade edilmesine gereksinim vardır. Milletler arası vergi yükünün oranlanmasının karşılaştırılmasında bireylerin geliri olarak temel alınan kriter Gayri safi yurtiçi Hasıla (GSYH)'dır (Orhaner, 2000:65).

4. 2. 2. Kişisel Vergi Yüğü

Kişisel vergi yüğü fert başına vergi ve benzeri ödemelerin kişi başına gayrisafı yurtiçi hasılaya göre ölçülmesini ifade etmekte, ödenen vergi ile vergi ödeme zorluğunun bir işlevidir. Öte yandan vergi ödeme zorluğu ise gelire, dolaylı olarak servete ve vergi sorumlusunun içinde bulunduğu diğer etkenlere bağlıdır. Kişisel vergi yüğü farklı bakışlardan değerlendirilerek sübjektif ve objektif vergi yükümlülüğü olmak üzere ikili bir gruba ayrılmaktadır (Edizdoğan, 2007: 189). Hangi durumda olursa olsun verginin ödenmesi fertlerin gelirlerinde düşme manasına gelecektir. Bundan dolayı fertler vergi nedeniyle gelirlerinde ortaya çıkan düşüşe karşı reaksiyon gösterecek ve her türlü hareketlerle vergilerin yarattığı etkiyi yok etmeye ve düşürmeye çalışacaklardır. Bu yükümlünün gelir vaziyetine, sosyal durumuna, çeşidine ve toplumun iktisadi ve hukuksal yapısına bağlı olacaktır. Objektif vergi yükünde ise, fertlerin seçilen bir dönemde ödedikleri vergilerin bütün kazançlarına oranlanmasıdır. Bu ifadeyi şöyle formüle edebilir;

Bireysel Vergi Yüğü: Bireyin Ödedikleri Vergiler / Bireyin Gelirleri (Çakır vd. 1993: 172).

4. 2. 3. Net Vergi Yüğü

Net vergi yüğü hem iktisadi hem de fertler açısından düşünebiliriz. Net vergi yüğü, seçilen bir yılda ödenen bütün vergilerden, o yılda gerçekleştirilen kamu görevlerinden edinilen faydanın çıkarılması sonucu kazanılan değerin gelire oranlanmasına denir.(Arslan, 1992: 2). Ekonomi açısından net vergi yüğü; ekonomide toplanan vergilerden, vergi ile karşılanabilen giderlerden kazanılan fayda çıkarıldıktan sonra kalan net verginin yükünü finanse eder. Birtakım yazarlara göre; net vergi yükünü ekonomide toplanan vergilerden parasal yardımlar ve transfer giderlerini çıkardıktan sonra kalan kısım milli gelire oranlanarak ifade edilir. (Yaşa, 1962: 120). Vergiyi tanımlarken vergilerin bedelsiz bir ödeme olarak tanımlanmaları olmasına karşın vergiyi veren kişiler kamu hizmetlerinden fayda sağlamaktadırlar. Günümüze baktığımızda vergilerde bir tek parasal gaye düşünülemez. Böylelikle vergi almanın kamu hizmetlerinin finansmanı için toplanır. Bu nedenle vergi ve kamu hizmetleri ile aralarında bağlantı bulunmaktadır. Kamu görevlerinin uygulanabilmesi için vergi toplanır. Bunun sonucunda verilen net vergi yüğü yani net vergi ve edinilen yararın bir işlevidir. Fakat ferdin kamu görevlerinden kazandığı yararı değerlendirmek çok zor olduğundan, kişisel net verginin hesaplama olasılığı da çok düşmektedir (Edizdoğan, 2007: 97-98).

4. 2. 4. Gerçek Vergi Yüğü

Gerçek vergi yükünde, verginin dolaylı dolaysız bütün etkenleri hesaba katarak ortaya çıkan tüm zarar ve kârlar beraber düşünölür. Kuramsal olarak gerçek vergi yüğü marjinal çözümlemeyle verginin belli bir kısım artırılması halinde ekonomide ortaya çıkan etkisi olarak söylenebilir. Bu yön gerek kişi açısından, gerekse makroekonomik analizler bakımından geçerlidir. Verginin kaybı yararından fazla ise vergi gerçek bir yük olmaktadır. Az ise

gerçek yükü negatif olmakta ve yük olmaktan çıkmaktadır. (Arsan, 1968: 14).

Gerçek Vergi Yüğü = (Ödenen Vergiler + Yansıyan Vergiler) – (Hizmetlerden Sağlanan Faydalar + Yansıtılan Vergi) / Gelir

Ödenen vergiye yüklenen vergilerin eklenmesi ile bulunacak sonuçtan kamu hizmetlerinden ortaya çıkan yarar ile yüklenen vergilerin eklenmesi ile bulunacak toplamın düşölmesi sonrasında çıkacak tutarın toplam gelire oranı ile ulaşılan gerçek vergi yükünün hesaplanması oldukça zordur(İnaltong, 2012: 17-18).

4. 2. 5. Gelir Gruplarına Göre Vergi Yüğü

Bu vergi yüğü; elde edilen gelir ne miktardaysa ona göre sınıflandırılmış vergi verenlerin devlete herhangi bir dönemde ödedikleri vergi ve benzeri ödemelerin ilgili dönemdeki gelirlere göre hesaplanmasıyla bulunur (Yaşa, 1962: 51). Gelir grupları bakımından vergi yükünün araştırılması ile ilgili değeriendirmelerde bulunmak için öncelikli olarak, ölkedeki gelir dağılımı hakkında sağlıklı bilgiye sahip olmak önemlidir. Dolayısıyla bir toplumun gelir dağılımı hakkındaki istatistiksel verilerinin tamamına ulaşılammayan ölkelerde, gelir gruplarıyla ilgili gerçekçi vergi yüğü sonuçlarına erişim imkânı bulunammamakta ya da gerçek rakamlardan önemli sapmaları içeren rakamlar ortaya çıkabilmektedir (Edizdoğan, 2000: 96).

5. Veri Seti Ve Yöntem

Çalışmada D-8 ölkelerini oluşturan her bir ölkedeki toplam vergi yüğü ile bu ölkelerde gerçekleşen ekonomik büyüme ilişkisi, 2000-2021 dönemi için analiz edilmiştir. Analizde yıllık veriler kullanılmış olup veriler, Dünya Bankası veri tabanından elde edilmiştir. Çalışmada ölçeğı küçöltmek amacıyla serilerin doğal logaritmaları alınmıştır. İlgili seriler; toplam vergi yüğü TTBRDN, ekonomik büyüme GDP, tasarrufların GSMH içindeki payı SVNG olarak ifade edilmiştir. Analizde öncelikli olarak ADF ve PP testleri

ile serilerin durağanlıkları incelenmiş sonrasında ise, ARDL Sınır ve Granger Nedensellik testleri uygulanmıştır.

5.1. Birim Kök Testi

Serilerin durağan olup olmadıklarını test etmek amacıyla birim kök testlerinden faydalanılmaktadır. Zaman serilerinde yer alan değişkenlerin birim kök içermesi, değişkenlerin durağan olmadıklarını ifade etmektedir. Değişkenlerin birim kök içermesi, yaşanacak bir şok veya politika değişikliğinin, değişkenler üzerinde kalıcı etkileri bulunduğu anlamına gelmektedir. Birim kökün varlığının belirlenmesine dönük birçok test bulunurken bu çalışmada birim kökün varlığının belirlenmesinde geleneksel birim kök testleri arasında yer alan Augmented Dickey-Fuller (ADF) ve Phillips-Perron birim kök testlerinden faydalanılmıştır.

Zaman serilerinin durağan olması durumunda eldeki serilerin ortalaması, varyans ve kovaryansında, zamana bağlı bir değişiklik ortaya çıkmıyor ve olasılık dağılımı da zamanla değişiklik göstermiyorsa, bu seri durağan olarak adlandırılır (Darnell, 1994:386). Bununla birlikte zaman serisine bağlı olarak yapılan ampirik analizlerde, yararlanılan serilerin durağanlığı önem taşımaktadır. Dolayısıyla ilk önce serilerin durağanlığı test edilmelidir (Terzi, 2004: 65). Zaman serilerinin durağanlığının sınanmasında kullanılan testlerden biri, Dickey – Fuller’in geliştirdiği *Genişletilmiş Dickey-Fuller* (ADF) testidir.

Ekonomik büyüme ve vergi yükü arasındaki ilişkinin istatistiki bakımdan anlamlı sonuç vermesi için, verilere öncelikle ADF (Augmented Dickey-Fuller) birim kök testi ile durağanlık sınaması yapılmış olup test sonuçları Tablo 1’de yer almaktadır.

Tablo 1. ADF Birim Kök Testi

Değişkenler	Düzey			Birinci fark		
	ADF Test İstatistiği	ADF Kritik Değer	Sonuç	ADF Test İstatistiği	ADF Kritik Değer	Sonuç
GDP	- 10.32448	-3.539269 (0.7798)	Durağan değil	- 9.698396*	-3.499387 (0.0000)	Durağan
TTBRDN	- 1.4205632	-3.499522 (0.7998)	Durağan değil	- 5.319497*	-3.521198 (0.0003)	Durağan
SVNG	- 2.210951	-3.499522 (0.3889)	Durağan değil	- 7.792587*	-3.485472 (0.0000)	Durağan

Gecikme uzunluğu *Schwarz Bilgi Kriteri*'ne göre 1 olarak tespit edilmiştir.

*, %5 seviyesinde istatistiki açıdan anlamlılık seviyesini göstermektedir.

ADF birim kök testi dışında zaman serilerinin birim kök içerip içermediğinin tespitinde yararlanılan bir diğer test Phillips Perron (1988) testi olup ADF birim kök testinden farklı özelliklere sahiptir. Bu test ile parametrik bir model özelliği bulunmayan ve normal dağılım göstermeyen serilerde dahi sağlıklı sonuçlar elde edilebilir. Phillips Perron testi için H_0 hipotezi serinin durağan olmadığını yani birim kök içerdiğini, H_1 hipotezi ise serinin durağan olduğunu ve birim kök içermediğini gösterir. PP test istatistiği değeri, istatistiklerin kritik değerlerinden daha negatif ise birim kök varlığını öne süren sıfır hipotezi reddedilir.

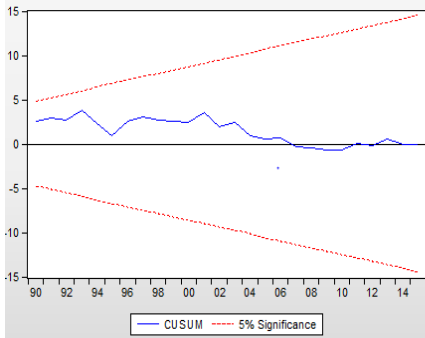
Tablo 2. PP Birim kök Testi Sonuçları

Değişkenler	Düzey			Birinci fark		
	PP Test İstatistiği	PP Kritik Değer	Sonuç	PP Test İstatistiği	PP Kritik Değer	Sonuç
GDP	- 6.683956	-3.497212 (0.9897)	Durağan Değil	-2.37019* -2.37019*	-3.530977 (0.0000)	Durağan
TTBRDN	- 1.398721	-3.525589 (0.8299)	Durağan Değil	-5. 389672*	-3.530977 (0.0003)	Durağan
SVNG	-2.20531	-3.525589 (0.4889)	Durağan Değil	- 8.297247*	-3.530977 (0.0000)	Durağan

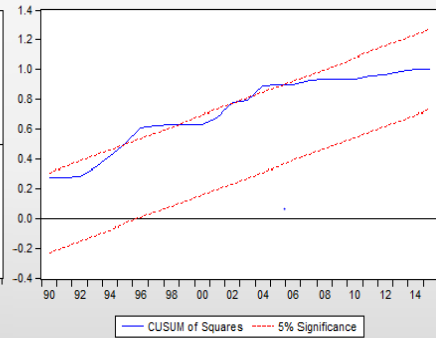
*, %5 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlılık düzeyini göstermektedir.

Tablo 2'deki PP birim kök testi sonuçlarına göre, sabitli ve trendli modeller için %95 güven aralığında, modelde yer alan değişkenlerin (GDP, TTBRDN, SVNG) I. dereceden durağandır.

CUSUM testleri ilk n tane gözlemi kullanarak sürekli tekrarlanan tahminlerden elde edilen hata terimlerinin kümülatif toplamalarının alınması şeklinde yapılan ve %5 anlamlılık düzeyi için katsayıların istikrarını inceleyen istatistiki sonuçlardır. CUSUMQ testleri CUSUM testlerine benzer şekilde hesaplanmaktadır (Akçağlayan ve Kayıran, 2010: 140-141).



Şekil 1: Cusum Testi



Şekil 2: CusumQ Testi

Şekil 1 ve 2 serilerin istikrarlı olup olmadığını gösterirken, gerçekleştirilen CUSUM testlerinden analizde kullanılan değişkenlerin istikrarlı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla değişkenlerle ilgili uygulanacak ekonomi politikalarının etkin olacağını dile getirmek mümkündür.

Serilere ait durağanlık durumunun tespitinin ardından ARDL modeli kullanılarak eş-bütünleşme testi uygulanması mümkün olmaktadır. Çalışmanın analiz kısmının bu aşamasında uygun gecikme sayıları tespit edilerek, seriler arasındaki eş bütünleşmenin varlığının sınanması amacıyla sınır testleri uygulanacaktır.

Eş bütünleşme ilişkisinin varlığının test edilmesi için bağımlı ve bağımsız değişkenlerin birinci dönem gecikmelerine F testi yapılır. Bu test için temel hipotez ($H_0: \alpha_3 = \alpha_4 = 0$) şeklinde kurulur ve hesaplanan F istatistiği Pesaran (2001)'daki tablo alt ve üst kritik değerleri ile karşılaştırılır. Hesaplanan F istatistiği Pesaran alt kritik tablo değerinden düşük ise seriler arasında eş bütünleşme ilişkisi bulunmaz iken hesaplanan F istatistiği alt ve üst tablo kritik değeri arasındaysa kesin bir yorum yapılamamaktadır. Eğer hesaplanan F istatistiği tablo üst kritik değerin üzerindeyse seriler arasında eş bütünleşme ilişkisi vardır (Karagöl, Erbaykal ve Ertuğrul, 2007).

Aşağıda yer alan Tablo 3'te modelin sınır testi sonuçları görülmektedir.

Tablo 3: Sınır Testi Sonuçları

K	F İstatistiği	%5 anlam seviyesindeki kritik değerler	
		Alt Sınır	Üst Sınır
1	10.09953	6.56	7.30

K bağımsız değişken sayısı olup, kritik değerler Pesaran vd. (2001:300)'deki Tablo CI(v)'ten alınmıştır.

10.09953 olarak hesaplanan sınır F-İstatistik değeri, kritik değerleriyle karşılaştırıldığında, %5 anlamlılık düzeyinde üst sınır değerinin üstünde olduğundan H_0 ret edilmektedir. Bu sonuç seriler arasında eş-bütünleşme ilişkisi bulunduğunu, bir diğer ifadeyle değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin varlığını göstermektedir ve gecikme sayılarının belirlenmesi için Akaike bilgi kriterinden yararlanılmıştır.

Tablo 4: *ARDL Modeli Tanısal Denetim Sonuçları*

Tanısal Testler	İstatistikler
R^2	0.55483
Düzeltilmiş R^2	0.51427
F-istatistiği	6.8657 (0.000)
Breusch-Godfrey LM	1.55381 (0.21376)
ARCH LM	0.0159 (0.8864)
Ramsey Reset	0.0926 (0.7482)

Tablo 4’de ARDL modelinin tanısal test sonuçları yer almaktadır. Modelde otokorelasyon, değişen varyans problemi ve model kurma hatasının bulunmadığı görülmektedir.

Test sonucunda seriler arasında eş-bütünleşik bir ilişki bulunduğu görülmüş, toplam vergi yükü ve ekonomik büyüme arasındaki uzun ve kısa dönemli ilişkilerin sınanması amacıyla ARDL modeli kurulmuştur.

Aşağıda yer alan Tablo 5’te ARDL modelinden elde edilen hata düzeltme modeli sonuçları yer almaktadır.

Tablo 5: ARDL Hata Düzeltme Modeli Sonuçları

Değişkenler	Katsayı	T İstatistiği	Olasılık
$\Delta \ln gdp(-1)$	-0.6248	-1.9872	0.0548
$\Delta \ln gdp(-2)$	-0.5349	2.2956	0.0311
$\Delta \ln ttrdn$	-0.0492	-0.3016	0.6943
$\Delta \ln svng$	-0.0486	0.5177	0.4284
ECM	-1.4391	-4.5941	0.0022

Tablo 5'teki ECM ifadesi, kısa dönemde ortaya çıkan dengesizlik durumunun ne kadarlık kısmının uzun dönemde düzeleceğini belirtmektedir. Hata düzeltme katsayısı beklendiği gibi negatif bir değer almıştır ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Hata düzeltme katsayısı -1.4391'dir. Bu da kısa dönemde ortaya çıkacak bir şok durumunun sonlanmasının, bir seneden daha kısa bir sürede gerçekleşeceğini göstermektedir.

Tablo 6: ARDL Uzun Dönem Katsayıları

Değişkenler	Katsayı	T İstatistiği	Olasılık
$\Delta \ln ttrdn$	-0.3159	-1.8381	0.0730
C	0.0441	3.7149	0.0003

Tablo 6'da vergi yükü ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki görülmektedir. Vergi yükünün ekonomik büyüme üzerinde ki etkisi istatistiksel olarak anlamlıdır. Model logaritmik kurulduğu için katsayılar esneklik değerini belirtmektedir. Uzun dönem sonuçları ise vergi yükündeki %1'lik bir artış ekonomik büyümeyi yaklaşık olarak %0.31 oranında azalttığını göstermektedir.

Değişkenler arasındaki ilişkinin yönünü belirleyebilmek amacı ile Fourier Standard Granger Causality Single Frequency testi yönteminden faydalanılarak nedensellik analizi gerçekleştirilmiştir. Enders ve Jones (2016), VAR sistemi içerisinde bulunan yumuşak kırılmaları yakalayabilmek amacıyla Esnek Fourier formunu kullanmışlar ve Granger nedensellik testi ile de kısa dönemli dinamikler üzerine odaklanmışlardır (Kılcı, 2019a: 87). Enders ve

Jones (2016), yapısal bir kırılma durumunda, kırılmanın net tarih ve büyüklüğünü tespit etmek amacıyla kukla değişken kullanılabileceğini ifade etmişlerdir. Fakat değişkenler arasında bulunan bağlantılar yapısal kırılmalarla karşı karşıya kaldığında, doğrusal yöntemler, değişkenler arasındaki ilişkiyi yakalamada yetersiz kalabilmektedir. Bu duruma alternatif bir bakış açısı öneren Enders ve Jones (2016), Esnek Fourier serisi yaklaşımı aracılığıyla, VAR sistemi içerisindeki yumuşak kırılmaları yakalamaya çalışmışlardır. Ayrıca Granger nedensellik testi kullanılarak kısa dönemli dinamikler üzerine yoğunlaşmıştır.

Aşağıdaki Tablo 7’de *lngdp* ve *lnttbrdn* değişkenleri arasındaki Fourier Granger Nedensellik analiz sonuçları görülmektedir. Örneklem sayısı, 50’nin altında olduğu için, bootstrap p-value dikkate alınmıştır (Kılıcı, 2019b: 104).

Tablo 7: Fourier Granger Nedensellik Testi Sonuçları

İlişkin in Yönü	Freka ns	Wald istatisti ği	Asimptot ik p- Değeri	Bootstr ap p- Değeri
<i>Lnttbrdn</i> <i>lngdp</i> ’nin nedeni değildir	1	4.201	0.039	0.0264
<i>lngdp</i> <i>lnttbrdn</i> ’nin nedeni değildir	1	1.699	0.177	0.1547

Tablo 7’de yer alan sonuçlara göre, *lnttbrdn* değişkeni *lngdp* değişkeninin nedeni değildir hipotezinin test sonuçlarına göre reddedildiği, yani *lnttbrdn* değişkeninin *lngdp* değişkeninin nedeni olduğu ve *lngdp* değişkeni *lnttbrdn* değişkeninin nedeni değildir hipotezinin ise test sonuçlarına göre reddedilemediği belirlenmiştir. Dolayısıyla vergi yükünden ekonomik büyümeye doğru tek yönlü bir nedensellik ilişkisi bulunmaktadır.

5. Sonuç

Bir ülkede ekonomiye yön veren faktörlerden olan vergi politikalarının oluşturulması, aynı zamanda ekonomik büyüme hedefin açısından da oldukça önemlidir. Hükümetlerin hassasiyetle üzerinde durduğu hedeflerin başında gelen ekonomik büyümenin, istenilen düzeyde gerçekleşmesinde vergilerin gelir etkisinin olduğu söylenebilir. Yürürlükte olan vergi sistemi ve yapısındaki farklılıklara bağlı olarak vergi yükünde ortaya çıkan artışlar, vergi yansımaları aracılığıyla tüketiciler üzerinde kalırken, yatırım miktarını olumsuz etkilememekte ve ekonomik büyümeyi desteklemektedir.

Kamu otoritesinin en önemli amaçlarından ekonomik büyümenin gerçekleşmesinde maliye politikası araçlarının kullanımlarına dair tarihsel arka planda iki farklı görüşün çatıştığı görülmektedir. Bu yaklaşımlardan neoklasik model maliye politikalarının ekonomik büyüme üzerinde etkisinin bulunmadığını iddia etmektedir. İçsel büyüme modeli ise, vergilerin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin yoğunluğu üzerinde dururken, etkin bir vergi sistemi aracılığıyla, bir yandan beşeri ve fiziki sermaye yatırımlarında artış yaşanacağını, diğer yandan da kaynak tahsisinde optimumun yakalanarak sürecin sermaye birikimini destekleyecek şekilde süreceğini savunur. Bu bakış açısından hareketle konuya yaklaşıldığında vergiler, Pareto Optimumunun sağlanmasında ve yanı sıra da ekonomik büyümenin desteklenmesinde önem arz etmektedir. Dolayısıyla vergi yükünde oluşacak bir artış iktisadi büyümeye ivme kazandırarak ülkelerin gelişmişlik düzeylerini birbirine yakınlatacaktır.

Bu çalışmada 2000-2021 arası dönemde D-8 ülkelerindeki ekonomik büyüme ve vergi yükü arasındaki ilişki, ARDL Sınır testi ve Fourier Granger nedensellik analizi ile sınanmıştır. Durağanlık analizinde ADF ve PP testleri kullanılmış, durağanlık testi sonuçlarına göre seriler $I(1)$ olarak bulunmuştur. Gerçekleştirilen birim kök testlerinden sonra seriler arasında eş bütünleşik bir ilişki olup olmadığının belirlenmesi amacıyla ARDL Sınır testi

uygulanmış ve analize konu olan değişkenler arasında eş bütünleşik bir ilişki olduğu görülmüştür. Fourier Granger nedensellik analizi sonucunda ulaşılan bulgular ise, D8 ülkelerinde vergi yükünün artırılması gibi uygulamaların ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediğini gösterirken, içsel büyüme teorisinin vergi politikaları hakkında öne sürdüğü görüşlerle örtüşmektedir.

Kaynakça

Ağır, H. & Şahbaz, A. (2016). D-8 Ülkelerinin Makroekonomik Performansı ve Türkiye'nin Dış Ticareti, ICPSS 2016, İstanbul, 71-85.

Akçağlayan, A. & Kayıran, M. (2010). Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Gelirleri: Nedensellik İlişkisi Üzerine Bir Araştırma, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, 5(2), 129-146.

Akıncı, A. & Atalay, M. (2021). Türkiye'de vergi yükü ile kişi başına düşen gayri safi yurtiçi hasıla arasındaki ilişki: Fourier Yaklaşımı. Sayıştay Dergisi, 32 (121), 127-152

Anastassiou, T. & Dritsaki, C. (2005). Tax revenues and economic growth: An empirical investigation for Greece using causality analysis. Journal of Social Sciences, 1(2), 99-104.

Arnold, J. (2008). Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries, Economics Department Working Papers, 643, OECD.

Arsan, H. Ü. (1968). Vergi yükü üzerinde bir inceleme: Teori, metodoloji ve Türkiye'ye ait bazı hesaplar, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No 264 (4) (PDF) Türkiye'de Ücretliler Üzerindeki Vergi Yükünün Düşürülmesine İlişkin Öneriler. https://www.researchgate.net/publication/320565622_Turkiye'de_Ucretliler_Uzerindeki_Vergi_Yukunun_Dusurulmesine_Iliskin_On_eriler (11.06.2023).

Arslan, M. (1992). Vergi yükü ve Türkiye'deki durumu. Vergi Dünyası Dergisi, 1-5.

Arslan K. (2014). İslam ülkeleri arasında işbirliğine giden yolda yeni arayışlar, Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme dergisi, 21(10).

Ataç, Beyhan (2009). Maliye Politikası. Turhan Kitapevi.

Berksoy, T. & Demir, İ. (2004). “Politik Vergi Çevrimleri: Türkiye’de VergiYükü Üzerinde Politik Etkiler”, 19. Türkiye Maliye Sempozyumu,Uludağ Üniversitesi, Belek-Antalya. (8) (PDF) Türkiye’de Bölgesel Vergi Gayretinin Ölçümüne İlişkin Bir İnceleme. Available from: https://www.researchgate.net/publication/340984193_Turkiye'de_Bolgesel_Vergi_Gayretinin_Olcumune_Iliskin_Bir_Inceleme, 04.10. 2023.

Çakır, T. Moğol., T. Ataç, E., Heper, F., Dönmez, R., Ataç, B. & Varcan, N. (1993).: Kamu Maliyesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları. Eskişehir

Çelikay, F. (2018). Vergi yükünün ekonomik büyüme hızı üzerindeki etkileri: Türkiye’deki iller örnekleminde ampirik bir analiz (2005-2014). İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi, 3(5), 37-55.

Darnell, A. C. (1994). Dictionary Of Econometrics, printed and bound In Great Britain By Hartnolls Limited, Bodmin-Cornwall, England.

Demir, M. & Sever, E. (2017). Vergi gelirleri ekonomik büyüme ilişkisi: OECD ülkelerine ilişkin panel veri analizi, Aksaray Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 9(2), 51- 66.

Dickey, David A & Fuller, A. W. (1981). Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root, Econometrica, Vol. 49, No. 4. 1057-1072.

Doğan, A. (2015). Türkiye’nin D-8 Ülkeleriyle Ticaretinin Yapısal Analizi. Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi (AKAD), 7(13): 166-189.

Durkaya, M. & Ceylan, S. (2006). Vergi gelirleri ve ekonomik büyüme. Maliye Dergisi, 150, 79-89.

Edizdoğan, N. (2000). Kamu maliyesi (Kamu gelirleri ve vergi teorisi), Bursa: Ekin Kitabevi.

Edizdoğan, N. (2007). Kamu maliyesi. 9. Baskı, Bursa: Ekin Kitabevi.

Edizdoğan, N. Çetinkaya, Ö. & Gümüş, E. (2013) Kamu maliyesi, Bursa: Ekin Kitabevi.

Enders, W. & Jones, P. (2016), Grain Prices, Oil Prices, and Multiple Smoot Breaks in a VAR, *Studies on Nonlinear Dynamics and Econometrics*, <http://dx.doi.org/10.1515/snde2014-0101>

Engen, S. & Skinner, J. (1992). Fiscal policy and economic growth, NBER Working Paper, 4223, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

İnaltonç, C. (2012). “Vergi yükü: Türkiye ve OECD ülkeleri karşılaştırılması”, *Vergi Dünyası*, 369, 16-30.

Lee Y. & Gordon R.H. (2005). Tax structure and economic growth. *Journal of Public Economics*, 89, 1027-1043.

Karagöl, E., Erbaykal, E. & Ertuğrul, H.M. (2007) Türkiye’de Ekonomik Büyüme ile Elektrik Tüketimi İlişkisi: Sınır Testi Yaklaşımı, *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 8(1), 72-80.

Karaş, G. (2022). Vergi Yapısı ve Ekonomik Büyüme: G7 Ülkeleri Örneği. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 8(1): 94-114.

Karayılmazlar, E. & Göde, B. (2017). Vergi yükünün ekonomik büyüme üzerine etkisi. *Ömer Halisdemir Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10 (4), 131-142.

Karras, G. (1999). Taxes and growth: testing the neoclassical and endogenous growth models, *Contemporary Economic Policy*, 17(2), 177-188.

Kılıcı, E. N. (2019a), Dış Borçların Ülke CDS Primleri Üzerindeki Etkisinin İncelenmesi: Türkiye Örneği, *Sayıştay Dergisi* 112: 75-92.

Kılıcı, E. N. (2019b), Reserve Adequacy in Turkey: A Study on Comparison of the Reserves with Imports and Short- Term

External Debt, Academic Review of Economics and Administrative Sciences, 12(4), 578-588.

Kneller R. Bleaney M. F. & Gemmell N. (1999). Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries”, Journal of Public Economies, 74, 171–190.

Koç, Ö, E. (2019). Türkiye’de Vergi Yüğü ve Ekonomik Büyüme İlişkisi. Alanya Akademik Bakış Dergisi, 3(3), 247-259.

Myles, G. D. (2000). Taxation and economic growth. Fiscal Studies, 21(1), 141-168.

Organ, İ. & Ergen, E. (2017). Türkiye’de vergi yükünün ekonomik büyümeğe etkileri üzerine bir çalışma. Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 27, 198-207.

Orhaner, E. (2000). Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, 3. Baskı, Ankara.

Özpence, O. & Mercan, N. (2020). The relationship between tax burden and economic growth: Turkey case. Journal of Business Economics and Finance, 9(2), 143-154.

Pata, K. & Ela, M. (2020). Türkiye’de Finansal Gelişmenin Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkileri: Fourier Eşbütünleşme ve Nedensellik Testleri, Mali Çözüm Dergisi/Financial Analysis, 30(158).

Phillips, P. C. B. Perron, P. (1988). Testing for a unit root in time series regression. Biometrika, 75: 335– 346.

Reed, W.R. (2008). The Robust relationship between taxes and US state income growth. National Tax Journal, 61: 57-80.

Saraç, T. B. (2015). Vergi yükü ve ekonomik büyüme ilişkisi: Türkiye örneği, Maliye Dergisi, 169, 21-35.

Stoilova, D. & Patonov, N. (2013). An empirical evidence for the Impact of taxation on economy growth in the European Union, Tourism & Management Studies, 3:1031-1039.

Tash, M. S. Jajri, İ. & Tash, M. N. S. (2012), An Analysis of Bilateral Trade between Iran and D-8 Countries, *Global Journal of Management and Business Research*, 12(2), 26-34

Tekbaş, A. & Dökmen, G. (2007). Türkiye’de vergi yükünün bölgesel dağılımı, *Maliye Dergisi*, Sayı: 153, Temmuz-Aralık, 195-213.

Terzi, H. (2004). Türkiye’de enflasyon ve ekonomik büyüme ilişkisi (1924-2002), *Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(3), 59-75.

Tiwari, A. K. & Mutascu, M. (2014). A Revisit on the tax burden distribution and gdp growth: fresh evidence using A consistent nonparametric test for causality for the USA, *Empirical Economics*, 46(3): 961-972.

Tokatlıoğlu, M. & Ufuk, S. (2017). Maliye politikası, 1. Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Yaşa, M. (1962). Vergi yükü, vergi yükü hesaplama usulleri ve mukayeseleri. İstanbul: Sermet Matbaası <https://ivd.gib.gov.tr/>

Xing, J. (2011). “Does tax structure affect economic growth? Empirical evidence from OECD countries’ Working Paper 11/20. Oxford University Centre for Business Taxation. (06.06. 2023).

Widmaml, F. (2001). Tax structure and growth: are some taxes better than others, *Public Choice*, 107(3-4), 199-219.

BÖLÜM V

Cigarette Warning Labels As A Nudge Policy In The Fight Against Smoking¹

Candan YILMAZ UĞUR²
Naci Tolga SARUÇ³

Introduction

Cigarette consumption, which is becoming increasingly widespread in the world, not only causes millions of deaths every year directly or indirectly, but also creates an economic burden for individuals and society. The economic costs of cigarette consumption among individuals are defined as an increase in health

¹ This study is derived from Candan YILMAZ UĞUR's doctoral dissertation titled "Analysis of Cigarette Taxes in the Context of the Inverse Elasticity Rule: An Application on Turkey" presented at the Department of Finance, Institute of Social Sciences, Istanbul University.

² Assistant Professor, Gümüşhane University, Faculty of Economics and Administrative Sciences, Department of Public Finance, <https://orcid.org/0000-0002-7915-8040>, candanyilmaz@hotmail.com.

³ Prof. İstanbul University Faculty of Economics, Department of Public Finance, <https://orcid.org/0000-0003-0716-3040>, tolgasaruc@hotmail.com.

expenditures due to diseases attributable to smoking, malnutrition due to a decrease in the share allocated to food expenditures, inability to receive or continue education due to a decrease in the share allocated to education expenditures, and loss of labour force, disability and premature death as a result of inability to combat diseases due to a decrease in the share allocated to health expenditures. The social loss resulting from cigarette consumption is evaluated as the weakening of human capital accumulation, which is critical for sustainable economic growth and social development, by smokers with low health, income, earning potential and labour productivity. Smoking also creates economic costs on third parties who are exposed to cigarette smoke and are called passive smokers. The effect of smoking on third parties is called negative externality and is defined as a kind of market failure. In case of market failure, government intervention is inevitable. In this context, the first intervention of the state was with prohibitions. Then, increasing cigarette prices through taxes and reducing cigarette use by individuals came to the agenda. Increasing tax rates to reduce cigarette use has also been seen as a regular source of income for governments.

Nowadays, governments do not only influence individuals' behaviour through traditional policies such as prohibitions, rules and regulations, but also adopt policies that guide individuals towards better choices. Indeed, in this new approach, it is argued that policies should be designed that better reflect how individuals actually behave, rather than how they are assumed to behave as rational actors. In this context, "nudge" policies that direct individuals towards what is better and do not affect individuals' decisions in this direction come to the fore.

In recent years, both private and public organisations have seen increased use of nudges, often due to their low cost and potential to protect public health. Examples include changing portion sizes of food (Hollands et al., 2015), changing the relative availability of healthier food options (Pechey et al., 2019), adding warning labels to alcohol, tobacco and high-calorie products

(Crockett et al., 2018; Ngo et al., 2018). Nudge policies can change individuals' preferences and lead to more permanent preference changes. Although the evidence on the acceptability of nudges is limited, they have the potential to provide policymakers with a more comprehensive understanding of how individuals respond to different forms of regulatory intervention.

On the other hand, nudge policies are criticised on the grounds that individuals' choices may be manipulated, policy makers may ignore transparency in nudge policies and the effects of nudge policies may yield different results according to individuals. In order for nudge policies to be successful and for individuals to prefer the better in their decisions, studies on nudge policies are thought to be guiding and contributing to the literature. Accordingly, in this study, cigarette warning labels adopted as a nudge policy are theoretically discussed. This study, which will contribute to the literature, is also thought to provide important clues to policy makers in the policies they implement. In this context, the first part of the study, which consists of three parts, includes traditional policies in the fight against smoking. In the second part of the study, cigarette warning labels applied as a nudge in the fight against smoking are discussed and the effect of cigarette warning labels on smoking cessation is evaluated. The third part of the study concludes with criticisms.

Government Policies in the Fight Against Smoking

In addition to the deaths caused by smoking, also creates economic costs on the smokers. This cost is defined as the direct cost defined as the treatment of diseases attributable to smoking and the indirect cost arising from productivity losses due to diseases attributable to smoking. In addition to the addict, cigarettes also create costs on third parties who are defined as passive smokers and who are exposed to cigarette smoke. The cost it creates on passive smokers is defined as a negative externality and the current situation is considered as a kind of market failure. The existence of market failure necessitates government intervention.

One of the effective interventions in the fight against smoking is taxation. By taxing cigarettes at high rates, it is aimed to reduce cigarette consumption and minimise the negative externalities arising from smoking. In this context, the tax on cigarettes is considered as a Pigouvian tax. With the Pigouvian tax, on the one hand, it is aimed that the smoker internalises the social cost that will arise when deciding to consume cigarettes, and on the other hand, it is aimed to reduce cigarette consumption to a socially optimal level. Reducing cigarette consumption and consequently the negative externalities created by cigarettes through high taxes on cigarettes provides both individual and social gains. Addicts who reduce their cigarette consumption in the face of increased taxes will see a decrease in their health expenditures in proportion to the decrease in cigarette consumption. In addition, there will be a decrease in risks such as disability, loss of labour force, loss of productivity and premature death caused by smoking. From the government's point of view, the decrease in cigarette consumption is proportional to the decrease in health expenditures arising from smoking and the increase in the labour force consisting of healthier individuals. In the long term, it is possible to increase social welfare.

In addition to individual and social gains, high taxes on cigarettes are also seen as an important source of income for the government.

Nowadays, within the scope of the "Framework Convention on Tobacco Control" and the Framework Convention on Tobacco Control by the World Health Organisation, a package called MPOWER has been prepared and presented to the countries, which includes six important measures that are effective and should be taken in the fight against smoking. These measures can be summarised as monitoring smoking and protection policies (monitoring); protecting individuals from passive smoke hazards (protect); proposals suitable for reducing smoking addiction (offer); warning about the hazards of smoking (warn); prohibiting all kinds of advertisements, promotions and sponsorships related to smoking (enforce) and finally increasing taxes on cigarettes (raise). Thus, the

World Health Organisation has contributed to the formation of common understandings, policies and norms that are important in the fight against smoking and the fight against smoking has gained a global dimension.

In recent years, cigarette warning labels and nudge policies such as plain packaging have come to the forefront in the fight against smoking.

New Approach in the Fight Against Smoking: Nudging

The classical economic approach assumes that individuals consider the benefits and costs of the available options and make their choices within this framework. However, when harmful habits such as smoking are considered, it is seen that individuals' choices to maximise their benefits are not always valid. Due to the apparent problems of self-control and time inconsistency in smoking, individuals underestimate the risks arising from smoking, thus jeopardising their health and lives (Lee, 2006: 1).

In addition to this, smoking also creates an economic cost for the society. The costs arising from cigarette consumption are categorised in two groups: direct costs and indirect costs. Direct costs consist of medical expenses for the treatment of diseases attributable to smoking. Indirect costs are defined as the monetary value of productivity loss due to smoking.

Smoking also imposes costs on third parties. These costs are summarised as direct and indirect costs incurred by third parties and are defined as negative externalities (Chaloupka and Warner, 1999: 56). Negative externalities are defined as a kind of market failure and government intervention is inevitable at this stage (Pla and Jones, 2003: 130).

At this point, although smoking is seen as an "inconsistent" choice in terms of health and cost, when this choice is recognised as imperfect, nudge policies to help individuals make better choices come to the fore (O'Donoghue and Rabin, 2003: 186).

Nudging is defined as any aspect of the choice architecture that predictably changes people's behaviour without prohibiting any option or significantly changing economic incentives (Thaler and Sunstein, 2008, p. 6). In this context, nudge policies aim to protect the choices of individuals while enabling them to make better decisions by acting voluntarily and informed (Hoffer et al., 2015: 3). Policies adopting this approach help to reduce unhealthy habits such as smoking and enable individuals to make better choices. In addition, while directing individuals towards what is "good", governments also protect individuals' freedom of choice at certain points (Leonard, 2008: 357).

It is known that the incentives to reduce smoking and the public policies to be implemented for this purpose basically aim to improve the lives of individuals. At this stage, governments, acting with the aim of increasing the costs of smoking, try to expand their policy instruments in order to change the assumed preferences of individuals and restructure the "choice architecture". Trying to influence the behaviour of individuals for this purpose is considered to be part of the nature of government (Yılmaz Uğur, 2020: 28).

In this context, it is aimed to reduce the use of cigarettes by individuals in line with various nudge policies such as governments banning the sale of tobacco to minors, smoking in public places, especially public institutions and workplaces, and cigarette advertisements and taxes (Alemanno, 2012: 9).

In this sense, the recently widespread use of cigarette warning labels and plain packs can be shown as a good example of nudging. With the written and visual cigarette warning labels on cigarette packs, individuals are faced with the decision of "to smoke or not to smoke?" in addition to the decision of "to lose their health by smoking / to harm their family or not to smoke". Therefore, cigarette warning labels ensure that addicted individuals are at least aware of the risks arising from smoking and make their decisions accordingly. Figure 1 shows examples of warning pictures and text labels on cigarette packs.

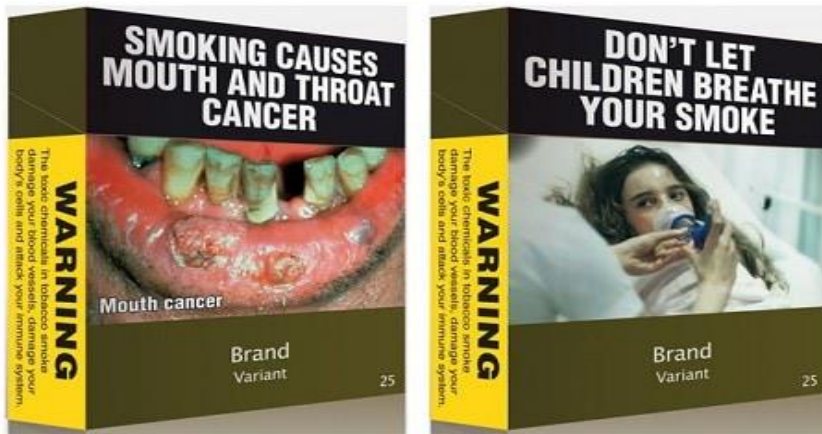


Figure 1: Examples of Pictorial Warning Labels On Cigarette Packs

Source: *The Telegraph*, 2011.

Plain packs are defined as cigarette packs on which, in addition to health warnings, the name and product information of the brand are written in standard font, type and size, and the use of logos, colours, pictures and promotional information of the brand is prohibited. In this way, it is aimed to reduce the attractiveness of cigarette packs and the effects of logos, colours and pictures on cigarette packs on addicted individuals (Yılmaz Uğur, 2020: 31). Examples of the plain pack application are given in Figure 2.



Figure 2: Plain Packaging of Cigarettes

Kaynak: World Health Organization, 19.12.2023.

Are Cigarette Warning Labels Effective in Combating Smoking? Literature Review

Hammond et al. (2004) estimated the study involving 616 participants in Canada with the Logistic Regression Model. As a result of the study, it was reported that approximately 25 per cent of the participants used fewer cigarettes after being exposed to pictorial cigarette labels. In addition, participants reported negative emotional reactions to warnings such as fear (44 per cent) and disgust (58 per cent), and participants who showed more negative reactions were more likely to quit, attempt to quit, or reduce smoking three months later.

Fathelrahman et al. (2010) aimed to determine the difference between cigarette warning labels and text-only warnings among adult smokers in Malaysia. The study of 140 adult male smokers was estimated using t-test, multiple logistic regression and multiple linear regression. As a result of the study, it was found that exposure to pictorial warnings led to increased awareness of the risks of

smoking, stronger behavioural response to warnings and increased interest in quitting smoking.

Green et al. (2014) conducted a three-stage study on the effect of cigarette warning labels on smoking cessation in Mauritius. The first phase (Wave 1) was conducted 6 months before the implementation of pictorial health warnings, while Waves 2 and 3 were conducted 10-12 months and 20-21 months after the implementation, respectively. The study was estimated with the Generalised Linear Mixed Model. It was observed that pictorial warning labels significantly increased salience, cognitive and behavioural responses between Waves 1 and 2. However, a significant decrease in the proportion of smokers who reported "avoiding looking" at pictorial health warnings was also observed between Waves 2 and 3.

Yong et al. (2014) aimed to determine the effect of cigarette warning labels in a study conducted in Australia, Canada, the United Kingdom and the United States. The results obtained from the study estimated with the Structural Equation Model; the prominence of cigarette warning labels is positively associated with thinking about the risks of smoking, increased concern about the negative consequences of smoking, and attempts to quit smoking.

Wu et al. (2014) investigated the effect of cigarette warning labels on smoking cessation in a study conducted in China. The study was estimated with the Chi-Square Test. The results obtained from the study; more than 50 per cent of smokers reported that they were interested in quitting smoking after seeing pictorial health warnings. In addition, warnings with "children" and "women" were found to be more effective on the intention to quit smoking compared to other warnings.

Brewer et al. (2016) aimed to evaluate the effect of adding pictorial warnings to the front and back of cigarette packages in their study conducted in California and North Carolina. The study, which included 2,149 participants between September 2014 and August 2015, was estimated with logistic regression analysis. The study

found that smokers exposed to picture warnings were more likely to attempt to quit smoking during the 4-week trial than those exposed to text warnings only. Pictorial warnings also increased quitting smoking, intention to quit smoking, negative emotional reactions, thinking about the harms of smoking, and conversations about quitting.

Hall et al. (2018) The study conducted in the United States aimed to determine the effect of cigarette warning labels. The findings obtained from the study estimated by Structural Equation Model are as follows: pictorial warnings on cigarette packages; It increases negative affect, message response, and intentions to quit smoking.

Parada et al. (2018) aimed to determine the duration of reactions to illustrated cigarette package warnings in their study conducted in Carolina and California / United States. The study, which included 2149 participants between 2014 and 2015, was tested with mixed models. As a result of the study, participants who were exposed to cigarette warning labels in the first week had higher thoughts of quitting smoking than participants who were only exposed to the text, and in the following weeks. Also participants in both groups had a decrease in their thoughts about the harms of smoking and an increase in their intention to quit smoking.

Romer et al. (2018) aimed to determine the effect of picture warnings and text warnings on smoking in their study conducted in the United States. The study, which included 244 participants, was estimated with a structural equation model. The results obtained from the study indicate that pictorial warnings give stronger emotional reactions than text-only warnings, causing a decrease in satisfaction with smoking.

Mannocci et al. (2019) Italy Mann Whitney Test The 1st wave of the study was conducted 6 months before the implementation of the law on pictorial health warnings, and the 2nd wave was conducted 8-18 months after the implementation. 7.7% of

smokers quit smoking in Wave 2, and 29% of them declared that pictorial health warnings were one of the reasons for quitting.

Dhani et al. (2021) aimed to determine the effect of cigarette warning labels on smoking cessation in Indonesia in their study. The study, which included 401 participants, was analyzed with Multiple Logistic Regression Model. As a result of the study, it was observed that 32 - 39% of the participants had negative emotional reactions such as fear and anger to pictorial health warnings, and 42% of them attempted to quit smoking.

Yılmaz Uğur (2022) aims to examine the effect of cigarette warning labels on smoking cessation behavior with the variables of attention, negative impact, social interaction, and consideration of the warning. For this purpose, the study, which included 209 participants selected by convenience sampling method from Gümüşhane University students who smoke, was analyzed with structural equation model. Results obtained from the study; thinking about stimulation through social interaction; warning and caution; It shows that there is a positive and strong relationship between negative affect and social interaction. Additionally, attention, warning consideration, negative affect and social interaction variables were found to have an indirect and statistically significant effect on smoking cessation behavior.

Johnson et al. (2022) aimed to determine the smoking predictions of young adult smokers who were exposed to a pictorial or text-only smoking warning in their study conducted in Washington / United States of America. Findings from the study involving 229 participants indicate that pictorial warning labels increase fear, anger, and motivation to quit smoking among young adult smokers.

In their study conducted in Lebanon by Jebai et al., (2023), they aimed to compare the effect of pictorial health warning labels and their placement on hookah parts on the health communication results between hookah smokers and non-smokers. The study, which included 403 participants, was estimated using linear mixed models.

In the study, participants were divided into three groups: those exposed to pictorial warning labels on the hookah, those exposed to pictorial warning labels added to the three parts of the hookah, and those exposed to text-only labels added to the cigarette package. Results from the study indicate that non-smokers in the group exposed to cigarette warning labels reported greater attention, cognitive elaboration, and social interaction compared to text-only. In addition, pictorial warning labels placed at three different points on the hookah were found to have higher cognitive reactions and perceived message effectiveness in non hookah smokers.

Most studies show that cigarette warning labels have a significant impact on smoking cessation, indicating that nudge works well in this context. In this regard, the government; Cigarette warning labels have a small impact on the decision-making process of addicts who are not rational and knowledgeable and whose decision-making abilities are not fully developed, and they impose limits at certain points (Lee, 2006: 1).

Criticisms of Nudge Policies in the Fight Against Smoking

Libertarian Approach

Nudge policies; It aims to ensure that individuals make better decisions by acting voluntarily and knowledgeably, while protecting individuals' choices (Hoffer et al., 2015: 3). Policies that adopt this approach; It helps reduce unhealthy habits such as smoking and allows individuals to make better choices. In addition, while governments direct individuals to what is "good", they also protect individuals' freedom of choice at certain points (Leonard, 2008: 357). In line with nudge policies, it is appropriate for governments to respect individuals' choices regarding cigarette consumption and to intervene in these choices only to prevent harm to others (Lucas, 2012: 2). In this axis, individuals are expected to make their best choices with as little government intervention as possible, and in parallel with this, it is aimed for individuals to live longer and healthier. To this end, it is accepted that it is part of the nature of

government that the government tries to influence the behavior of individuals. However, it is important that this effect remains soft and weak in order for individuals to make their choices freely (Thaler and Sunstein, 2003: 177).

On the other hand, considering the harm that smoking causes not only to smokers but also to third parties who are passive smokers, it can be seen that the argument for a libertarian approach to nudge policies is weakened. In this context, opinions that nudge policies to reduce smoking are necessary are increasing (Alemanno, 2012: 16).

Legitimacy and Manipulation

Directing individuals' choices regarding smoking through nudges can be defined as “interference with the individual's freedom to act with the desire to protect his or her well-being, interests or values” (Morse, 2009: 204). This situation leads to the accusation that governments forcefully impose their values and beliefs on individuals through nudge policies (Lucas, 2012: 2 - 4). In this case, the legitimacy of nudges also depends on citizens' acceptance of the manipulative character of politics and also on citizens' trust in election architects, also called "nudges" (Alemanno, 2012: 15).

Nudge policies are more complex than traditional interventions such as taxes (Schmidt, 2017: 404). Because with nudge policies, individuals can be persuaded to make choices contrary to their stated preferences (Hausman and Welch, 2010: 135). For example, if there is a conflict of interest in which bureaucrats or experts who hold power in government are part of nudge policies, the nudge can be distorted to lead people to choose what that executive desires. The potential for abuse of power relations is high, given that government actors tend to be the “all-knowing” representatives for their individuals (Gunawan, 2022: 114).

Transparency

One of the criticisms of nudge policies is about whether nudge policies are transparent or not. In this context, governments

are expected to be transparent and open in their nudge policies and to avoid manipulation. The public should be able to examine the nudges (Sunstein, 2014: 584). However, it may be difficult to detect the existence of nudge policies and to reconstruct their operation and intention (Congiu and Moscati, 2022: 204).

On the other hand, there are also views that argue that non-transparent nudges are more effective than transparent nudges. With transparent nudges, the decision maker can see through the “nudge” and resist the attempt to nudge. In this case, it may weaken the effectiveness of the nudge policy (Congiu and Moscati, 2022: 204).

Infantilization Effect

Nudging is summarized as changing behavior through manipulation. In other words, nudge policies such as cigarette warning labels and plain packaging practices can change individuals' preferences regarding smoking and cause permanent preference changes, such as the individual quitting smoking completely. Burgless, on the other hand, argues that nudging may be beneficial in the short term, but in the long term it can lead to an 'infantilization effect', that is, a decrease in the individual's responsibility for matters related to his or her own well-being. Nudge policies, in the long run, make individuals stop thinking and direct them to make adequate choices for themselves. In this context, nudges expose individuals to the threat of infantilization by avoiding the learning-by-doing process that may result from mistakes and errors (Bovens, 2012).

Conclusion

Cigarette; It is the cause of many negativities such as increased health problems for smokers and passive smokers, lower quality of life, loss of workforce, and the economic burden incurred in the treatment of diseases caused by smoking. The increase in health expenses caused by smoking creates a significant burden on the budget. The paternalist state, which aims to direct people towards the "good" in order to minimize the costs of smoking to the individual, third parties and society, develops some public

interventions and aims to reduce smoking. In this context, cigarette warning labels emerge as one of the effective nudge policies in reducing or quitting smoking by ensuring awareness of the risks arising from smoking.

Although regulations regarding cigarette warning labels are included in the public policies of governments, debates regarding their impact on smoking cessation continue. This study primarily theoretically addresses cigarette warning labels, which are among the nudge policies. The study also focuses on the effect of cigarette warning labels on smoking cessation within the scope of studies in the literature. In the study, it is seen that cigarette warning labels, which are seen as a nudge policy, are effective on quitting smoking, but they also bring with them some debates. First of all, debates about the legitimacy of "choice architects" who will guide cigarette warning labels, defined as nudges, and concerns about manipulations that may arise when directing individuals to the "good" ones come to the fore. On the other hand, it seems that another criticism of nudge policies focuses on transparency, but no consensus can be reached. As a matter of fact, while some opinions argue that "election architects" should be transparent in their nudge policies, some opinions argue that if there is transparency, individuals can "adjust" themselves to the new situation. The third criticism concerns the long-term effects of nudge policies.

The negativities caused by smoking can be eliminated by creating effective and permanent preferences on smoking cessation behavior through effective nudge policies. In addition, while nudging individuals' preferences are directed to the "good" one, the individual's decisions are not interfered with.

There are some limitations in this study, which theoretically discusses the application of cigarette warning labels, which is among the nudge policies in the fight against smoking. First, the study is not based on an empirical analysis. In this context, it is recommended that future studies work with data large enough to reveal the effectiveness of nudge policies and reveal the effects of nudge

policies within the framework of this analysis. Moreover, important to understand the problems and demands of individuals and formulate policy solutions in the fight against smoking. It is important to design new approaches such as cigarette warning labels in harmony with the traditional approach. More studies on the effects of these policies on smoking cessation could help prioritize policies.

References

Alemanno, A. (2012). Nudging smokers - the behavioural turn of tobacco risk regulation. *European Journal of Risk Regulation*, 3, 1.

Brewer, N. T., Hall, M. G., Noar, S.M., Parada, H., Stein-Seroussi, A., Bach, L. E., Hanley, S. & Ribisl, K. M. (2016). Effect of pictorial cigarette pack warnings on changes in smoking behavior: a randomized clinical trial. *JAMA Intern Med*, 176(7): 905–912

Chaloupka, J. F. & Kenneth E. W. (1999). The economics of smoking”, National Bureau of Economic Research Working Paper, No: 7047, <https://www.nber.org/papers/w7047>.

Congiu, L. & Moscati, I. (2022). A review of nudges: definitions, justifications, effectiveness. *Journal of Economic Surveys*, <https://doi.org/10.1111/joes.12453>.

Dhani, R., Artini, A., Pannindriya, T., Albert, A., Ahsan, A. & Kusuma, D. (2021). Effects of pictorial health warnings on cognitive, affective, and smoking behavior: a mixed methods study in four cities in Indonesia. *Asian Pacific Journal of Cancer Prevention*, 22, 397 – 405.

Fathelrahman, A. I., Omar, M., Awang, R., Cummings, K. M., Borland, R. & Mohd Samin, A. S. (2010). Impact of the new Malaysian cigarette pack warnings on smokers’ awareness of health risks and interest in quitting smoking. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 7, 4089-4099.

Green, C. A., Kaai, C. S., Fong, T. G., Driezen, P., Quah, A. & Burhoo, P. (2014). Investigating the effectiveness of pictorial health warnings in Mauritius: findings from the ITC Mauritius survey. *Nicotine & Tobacco Research*, 16 (9), 1240- 1247.

Gunawan, E. N. (2022). Assessing the potential of nudge as a tool for public policy. *Jurnal Ilmiah Wahana Bhakti Praja*, 12 (2), 110 – 117.

Hall, M., Sheeran, P., Noar, M. S., Boynton, H. M., Ribisl, M. K., Parada, H., Johnson, O. T. & Brewer, N. (2018). Negative affect, message reactance, and perceived risk: how do pictorial cigarette pack warnings change quit intentions?. *Tobacco Control*, 27, 136 – 142.

Hammond, D. & Fong, G. T., . McDonald, P. W., Cameron, R. & Brown, K.S. (2003). Impact of the graphic canadian warning labels on adult smoking behaviour. *Tobacco Control*, 12, 391 - 395.

Hammond, D., Fong, G. T., McDonald, P. W., Brown, K. S. & Cameron, R. (2004). Graphic Canadian cigarette warning labels and adverse outcomes: evidence from Canadian smokers. *American Journal of Public Health*, 94 (8), 1442 – 1445.

Hausman, D. M. & Welch, B. (2010). Debate: To nudge or not to nudge. *The Journal of Political Philosophy*, 18 (1), 123 – 136.

Hoffer, A., Rejeana, G., Shughart, W. F. & Thomas, M. D. (2015). Regressive effects: causes and consequences of selective consumption taxation. State and Local Policy Mercatus Working Paper, 2015, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3211628.

Jebai, R., Asfar, T., Nakkash, R., Chehab, S., Schmidt, M., Wu, W., Bursac, Z. & Maziak, W. (2023). Comparisons between young adult waterpipe smokers and nonsmokers' reactions to pictorial health warning labels in Lebanon: a randomized crossover experimental study. *Health Education Research*, 38 (6), 537–547.

[Johnson](#), A. C., Simmens, S. J., Turner, M. M., Evans, W. D., Strasser, A. A. & Mays, D. (2022). Longitudinal effects of cigarette pictorial warning labels among young adults. *Journal of Behavioral Medicine*, 45, 124 - 132.

Lee, E. J. (2006). What is soft paternalism, and the best it has to offer in the battle to quit smoking.

<https://dash.harvard.edu/bitstream/handle/1/8889462/LeeEd06.pdf?sequence=1>

List, J. A., Rodemeier, M., Roy, S. & Sun, G. (2023). Judging nudging: understanding the welfare effects of nudges versus taxes, <https://www.nber.org/papers/w31152>.

Liu, F. (2018). Sin taxes: have governments gone too far in their efforts to monetize morality?. *Boston College Law Review*, 59 (2), 763 - 789.

Lucas, G. (2012). Saving smokers from themselves: the paternalistic use of cigarette taxes. *University of Cincinnati Law Review*, 80 (3), 1 - 55.

Mannocci, A., Mipatrini, D., Troiano, G., Milazzo, F., Langiano, E., Ferrara, M., Firenze, A., Provenzano, S., Gualano, M. R., Fiore, M., Boccia, G., Messina, G., De Vito, E., Siliquini, R., Villari, P. & La Torre, G. (2019). The impact of pictorial health warnings on tobacco products in smokers behaviours and knowledge: the first quasi - experimental field trial after the implementation of the tobacco law in Italy. *Ann Ist Super Sanita*, 55(2), 186 - 194.

Morse, E. R. (2009). Resisting the path of least resistance: why the texas "pole tax" and the new class of modern sin taxes are bad policy", *Boston College Third World Law Journal*, 29 (1), 189 – 221.

Noar, M. S., ; Marissa, H., G., Francis, D. B., Diane, F. B., Ribisl, K. M., ; Pepper, K. J. & Brewer, T. N. (2016). Pictorial cigarette pack warnings: a meta analysis of experimental studies. *Tobacco Control*, 25 (3), 341 - 354.

O'Donoghue, T. & Rabin, M. (2003). Studying optimal paternalism, illustrated by a model of sin taxes", *American Economic Review*, 93 (2), 186 - 191.

Parada, H., Hall, M. G., Boynton, M.H. & Brewer, N. T. (2018). Trajectories of responses to pictorial cigarette pack warnings. *Nicotine & Tobacco Research*, 876–881.

Perkins, H. R. (2014). Salience and sin: designing taxes in the new sin era. *BYU Law Review*, 2014 (1), 143 - 184.

Pla, B. & Jones, M. A. (2003). Addictive goods and taxes: a survey from an economic perspective. *Revista de Economía Pública*, 167 (4), 123 - 153.

Rheaume, A. D. (2015). A Growing Sin-dustry: The History And Effects Of Cigarette Excise Taxation And Regulation In The United States”, Senior Honors Thesis, University of 142 New Hampshire, Durham, New Hampshire.

Romer, D., Ferguson, S. G., Strasser, A. A., Evans, A. T., Tompkins, M. K., Macisco, J., Fardal, M., Tusler, M. & Peters, E. (2018). Effects of pictorial warning labels for cigarettes and quit efficacy on emotional responses, smoking satisfaction and cigarette consumption. *Annals of Behavioral Medicine*, 52, 53 – 64.

Snowdon, C. (2012). Aggressively Regressive: The Sin Tax That Make The Poor Poorer”, Institute of Economic Affairs Current Controversies Paper, No: 47, 2012, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3915589.

Sunstein, C. R. (2014). Nudging: A Very Short Guide. J. Consumer Pol'y 583, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2499658>.

Thaler, R., H. & Sunstein, C. R. (2003). Libertarian paternalism. *American Economic Review*, 93 (2): 175-179.

Thomas C. L. (2008). Richard H. Thaler, Cass R. Sunstein, nudge: improving decisions about health, wealth, and happiness. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10602-008-9056-2>.

Wu, D., Yang, T., Cottrell, R. R., Zhou, H., Yang, X. Y. & Zhang, Y. (2014). The effects of tobacco related health-warning images on intention to quit smoking among urban Chinese smokers. *Health Education Journal*, 74 (3), 287 – 298.

Yılmaz Uğur, C. (2020). Sigara üzerinden alınan vergilerin ters esneklik kuralı bağlamında analizi: Türkiye üzerine bir uygulama, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, İstanbul.

Yılmaz Uğur, C. (2022). Sigara uyarı etiketlerinin sigarayı bırakma davranışı üzerindeki etkisi: Gümüşhane üniversitesi öğrencileri üzerine bir uygulama. *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 24 (43): 670-685

Yong, H., Borland, R., Thrasher, J. F., Thompson, M. E., Nagelhout, G. E., Fong, G. T., Hammond, D. & Cummings, K. M. (2014). Mediation Pathways of the impact of cigarette warning labels on quit attempts. *Health Psychology*, 33 (11), 1410 – 1420.

BÖLÜM VI

Dünyada Ve Türkiye’de Fintek Uygulamaları Ve Vergisel Düzenlemeleri

Nergis Feride Kaplan Dönmez¹

Giriş

Finansal teknolojiler, dijitalleşmenin etkisiyle hızlı ve yenilikçi değişimler geçirerek bizleri yeni bir çağa doğru götürmektedir. Yenilikçi teknolojilerin rekabetçi karakterinin iyi takip edilmesi gerekmektedir zira yarının kazananlarını belirlemek fintek endüstrisinin potansiyelini iyi okumaktan geçecektir.

Son yıllarda dijitalleşme adeta bir sıçrama yaparak her alanda kendini göstermiştir. Özellikle genç jenerasyonun beklentilerini karşılama, sosyal yaşam ve iş yaşamındaki değişen alışkanlıklarla birlikte internet ve mobil teknoloji hayatın bir parçası haline

¹ Dr. Öğr. Üyesi Nergis Feride Kaplan Dönmez, İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Maliye Bölümü, Orcid: 0000-0003-3182-7812

gelmiştir. Artık insanların iş hayatı ve işlerini uygulayış şekilleri teknoloji ile yeniden dizayn edilmiştir.

Teknolojik gelişimler özellikle Finansal servis endüstrisinde kendini göstermiştir. Teknolojik gelişmelerin ilk uygulanarak tatbik edildiği alanlar finansal alanlardır çünkü yeni teknolojilerin sağladığı işlem kolaylıkları, değişen müşteri profilleri, müşteri algısı ve finansal ihtiyaçlara göre şekillenmek zorunda kalmışlardır. Gerek müşteri talepleri gerekse finans sektörünün dönüşen algısıyla birlikte yeni hizmet ürünleri ortaya çıkmaktadır. Finansal teknolojilerle geleceğin finans endüstri anlayışı büyük oranda değişecektir.

Çalışmada fintek kavramı üzerinde durularak fintek ekosisteminin temel bileşenleri anlatılmış ve fintek sektörünün tarihsel gelişimine yer verilmiştir. Ayrıca fintek uygulamaları üzerine incelemeler yapılmıştır. Çalışmanın ikinci bölümünde küresel bağlamda fintek yatırımları incelenerek Türkiye’deki fintek uygulamaları üzerinde durularak devlet teşvikleri ve vergisel avantajların fintek kurumları üzerindeki olumlu ve geliştirici etkisi anlatılmıştır.

Fintek Ekosisteminin Temel Bileşenleri ve Uygulama Alanları

Fintek Kavramı

Fintek, kavramsal olarak finans ve teknoloji kelimelerinin kısaltılarak kullanılmasıyla oluşmuştur. Sözlükteki karşılığı ise finans ve bankacılık hizmetlerini etkinleştirerek desteklemek için kullanılan bilgisayar ve diğer teknoloji programlarına verilen isimdir (Oxford learners dictionaries). Fintek’in genel tanımına bakacak olursak, gelişen teknolojinin finansal faaliyetlere-hizmetlere uygulanmasını sağlayan yazılım, iş modelleri ve tüm bu süreçleri kapsayan teknolojidir (Merian, 2017).

Bilimsel olarak yapılan en kapsamlı fintek tanımı: Değişen finansal faaliyetleri iyileştirmek için teknolojinin tüm yenilikçi gelişimlerini uygulayan yeni bir finans sektörüdür (Schueffel 2016: 45). İlgili tanımlamaya göre fintek; dijital teknolojilerden internet, veri analitiği, mobil gibi alışıla gelmiş finansal hizmet faaliyetlerinin yerine farklı bir yaklaşımla tüketicilere sağladığı hizmetlerde zamansal ve mekânsal bağlamda kolaylıklar sağlamıştır (Gimpel ve Roeglinger 2017: 3).

Fintek Ekosistemi

Finansal teknolojilerin yenilikçi yapısını doğru değerlendirmek için işbirlikçi ve rekabetçi dinamikleri doğru anlamak için fintek ekosisteminin analiz edilmesi gerekmektedir.

Fintek sektörünün büyümesi dayanıklı ve kararlı fintek ekosistemine bağlıdır.

Fintek kuruluşları, alışıla gelmiş finansal hizmetleri sunum, erişim ve içerik bağlamında değiştirerek, yeni bir bakış açısıyla gelişmiş finansal hizmetler sunmaya ya da daha verimli ve etkin ürün servislerini ilgili finansal kuruluşlara sunarak bu kuruluşları daha rekabetçi kılmaktadırlar (Taştan ve Uralcan, 2019: 44).

Özellikle son yıllarda hızla değişen ve gelişen iş modelleri yaratan fintek sektörünün önlenemez yükselişinde, tüketicilerin beklentileri, teknolojik ilerlemeler karşısındaki tutumları, ihtiyaçları, hükümet politikaları, yatırımcıların ilgisi gibi faktörlerin etkisi çok büyüktür. Buradan hareketle “*UK Fintek on the cutting edge*” adlı rapor incelendiğinde finansal teknoloji ekosistemi içinde temel bileşenler olduğu ve bu bileşenlerin “*sermaye, pazar, yetenek ve politikalar*” başlıklarında toplandığını söyleyebiliriz. Temel bileşenler bağlamında tüketiciler, insan kaynağı, yeni yatırımcılar ve girişimciler, finansal kurumlar, kamu destekleri ve kamu düzenlemeleri faktörleri kabul edilmiştir.

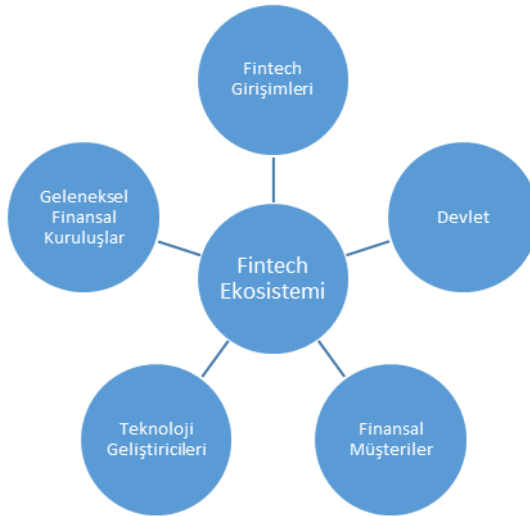
Fintekler bünyesinde akıllı ve büyük veri ağı sağlayan/bulunduran ve finans alanında çözüm odaklı bilgiler

sunmak amacıyla dijital teknoloji hizmeti veren kuruluşlardır (Huvd, 2019). Zaten adını da finans ve teknoloji sözcüklerinin kısaltılmasıyla almıştır Durak ve Çelik, 2022: 43).

Fintek ekosistemini doğru yorumlamak için işbirlikçi ve rekabetçi değişkenleri doğru anlayıp yorumlamak gerekmektedir. Çünkü dayanıklı ve kararlı dinamikleri doğru yorumlamak fintek ekosistemini analiz etmek için oldukça önemlidir ve fintek faaliyet alanının genişlemesine yardımcı olur (Lee, 2016: 58).

Fintek Ekosisteminde Yer Alan Bileşenler

Şekil:1 Fintek Ekosistemi



Kaynak: (Lee, 2016: 57).

Fintek ekosistemi şekil: 1'de görüldüğü gibi beş temel unsurdan oluşmaktadır bu bakımdan birinci unsur fintek girişimleridir. Bu girişimler faaliyet alanına göre farklılıklar gösterebilmektedirler. Örneğin, ödeme sistemleri, kredilendirme, varlık yönetimi, kitlesel fonlama, sigorta yönetimi gibi faaliyet alanları fintek girişimlerinin birinci unsurunu oluşturmaktadır. Ekosistemin ikinci unsurunu teknoloji geliştiricileri oluşturmaktadır. Örneğin, yapay zeka, kripto para, blokzincir (Blockchain), sanal

gerçeklik, büyük veri analitiği, mobil ödeme sistemleri ve bulut bilişim gibi yeni teknolojiler sıralanabilir. Üçüncü unsur, bankacılık düzenleme ve denetleme kurumları, bağımsız denetim firmaları ve yasama organı olan devlet kurumlarıdır. Ekosistemin dördüncü unsuru ise, finansal hizmetlerden yararlanan tüzel ve gerçek müşterilerdir. Fintek ekosisteminin beşinci unsuru, finansal hizmetleri sunan kurum ve kuruluşlardır. Başta geleneksel anlamda hizmet sunan bankalar, hisse senedi aracı kurumları, yatırım bankaları ve sigorta şirketleri bu kurumlardan bazılarıdır (Lee, 2016: 57).

Dünyada özellikle 2008 krizinden sonra, düzenleme çerçevesi daha öne çıktı. Ulusal ve uluslararası gelişmelere göre, kamu otoriteleri fintek kurumları ve hizmetleri konusunda düzenlemeler getirmiştir. Finansal müşteriler dördüncü aktördür. Bireysel ve kurumsal müşteriler fintek şirketlerinin hedef noktasını oluşturmaktadır. Ekosistemin son aktörü ise finansal kurumlardır. Bunlar ekosistemde etkilenen taraf olmaktadır. Bu kurumlar iş modellerini yeniden değerlendirmek durumunda kalmaktadır (Lee, 2018: 42).

Fintek Sektörünün Tarihsel Gelişimi ve Dönüşümü

Fintek sektörünün zaman içindeki değişimini belirli tarihler aralığında ifade edersek Tablo 1 'de görüldüğü gibi üç ana döneme ayırabiliriz. Birinci dönem, Fintek (0.1) 1866-1967 yılları arasındaki dönem için geçerlidir ve özellikle analog kullanımdan teknolojinin ilk gelişimiyle birlikte dijital döneme geçilmiştir (Taştan ve Uralcan, 2019: 46). Fintek (0.1) döneminde teknoloji hızlı bir biçimde hayatın tüm alanlarına girmesine rağmen finansal hizmetler ve bankacılık alanlarında istenilen değişim kaydedilmemiştir (Desai, 2015).

İkinci dönem, fintek (2.0) 1968-2008 yılları arasındaki dönem olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde, özellikle iletişim ve finansal işlemlerde dijitalleşmenin etkisiyle fintek teknolojileri gelişmeye başlamıştır aynı zamanda bu dönem için küreselleşmenin dijitalleşme ile finansal hizmetlerdeki etkinliğini de ifade etmektedir.

Üçüncü dönem, fintek 3.0 2009'dan günümüzü ifade eden dönem olarak kabul edilmektedir. Artık bu dönemde doğrudan fintek adı verilen girişimler kurulmaya başlanmıştır ve bu girişimler gelişen son sistem teknolojileri kullanarak internet aracılığıyla kullanıcılarına, şirketlere, bankalara ve tüketicilere hayatlarını kolaylaştıran ve hızlandıran finansal hizmetler sunmaktadır (Douglas vd., 2017: 3). Tüm bu dönemlere ilaveten literatürde fintek (3.5) olarak kabul edilen bir gelişmiş dönemden de söz edilmektedir (Arner vd., 2016:19).

Fintek Oluşumunun Tarihsel Gelişimi

Tablo:1 Fintek'in Tarihsel Süreci

Dönem	Fintek 1.0 1866-1967	Fintek 2.0 1967-2008	Fintek 3.0 2008-Devam	Fintek 3.5 Etmekte
Coğrafya	Gelişmiş Ülkeler	Dünya Geneline	Gelişmiş Ülkeler	Gelişmekte Olan Ülkeler
Anahtar Oyuncular	Alt Yapı	Bankalar	Start-Up Şirketleri	
Başlangıç Noktası	Küreselleşme	Teknoloji	2008 Finansal Krizi	Piyasa Reformları

Küresel ekonomik krizle birlikte batılı ülkelerde tetiklenen fintek süreci doğu ülkelerinde farklı bir biçimde gelişmiştir. Bu bakımdan Asya ve Afrika ülkelerinde ekonomik kalkınma modeli arayışı finteklerin gelişimine zemin hazırlamıştır. İşte bu ülkelerin ekonomik durumlarındaki farklılıklar ve yükselen piyasa koşullarındaki ekonomik gelişmeler ve dönüşümler fintek (3.5) olarak kabul edilmiştir (Arner vd., 2016: 20).

2022'ye gelince KPMG tarafından hazırlanan ve küresel çapta bir araştırma olan fintek'in nabızı adlı yatırım raporu “*Pulse of Fintech*” yayımlanmıştır. Bahsi geçen rapora göre fintek yatırımlarının küresel bazdaki hacimleri incelenmiştir. Raporda yayımlanan verilere göre, 2021 yılında yatırım miktarı 238,9 milyar

doları bulmuş ve 7.321 anlaşma miktarına ulaşarak kendi rekorunu kıran fintek sektörü, 2022 yılına gelince biraz düşerek 6.006 anlaşma sayısı ve toplamda 164,1 milyar dolarlık yatırım hacmi topladığını görüyoruz. Rakamlardaki düşüşe rağmen toplam fintek yatırımları açısından incelediğimizde günümüze kadar en iyi ikinci olarak kabul edilmektedir (Cantürk, 2023).

2022 yılını detaylı şekilde incelersek, yılın ilk yarısında küresel boyutta fintek yatırım hacmi 119,2 milyar dolar iken yılın ikinci yarısında bu oran ciddi anlamda düşüş kaydederek 44,9 milyar dolar seyrine gerilemiştir. Bu düşüşün sebebi büyük anlaşmaların sayısındaki dramatik azalmadır. Zira yılın ilk altı ayında bir milyar doların üstünde yapılan anlaşma adedi 8 iken yılın son altı ayında bu rakam 4 anlaşma adedine gerilemiştir. 2022 yılının son yarısındaki en büyük yatırım 8.4 milyarlık ABD merkezli yatırım olmuştur (Cantürk, 2023).

Fintek Uygulamaları

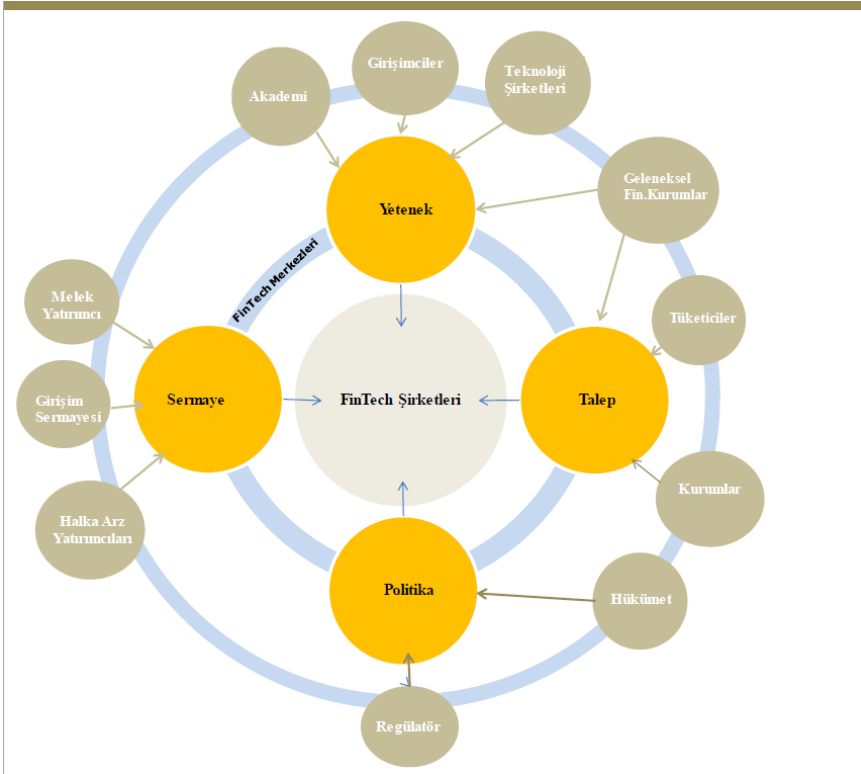
Gelişen bilişim teknolojisinin özellikle mobil uygulamalar için sunduğu hizmetler artan tüketici taleplerinin karşılaması için uygun faaliyet alanları oluşmaya çalışmaktadır. Bu bağlamda tüketici taleplerinin karşılanmaya çalışılması da fintek sektörünün bu alanda daha çok gelişeceğini göstermektedir. Özellikle genç tüketicilerin ihtiyaçlarına göre şekillenebilen mobil uygulamalar üzerine hizmet sunmaktadır (Sezal, 2020: 237).

Fintek Ekosisteminin Paydaşları

Fintek girişimleri uygulanma alanlarına göre değişiklik göstermektedir fakat ekosistemin merkezini ilk unsurunu fintek yatırımları oluşturmaktadır. Özellikle fintek teknolojisinden faydalanan şirket yapıları incelendiğinde bu girişimci kuruluşların ödeme, kredilendirme, sermaye piyasası işlemleri, varlık yönetim ve bankacılık işlemleri ve kitlesel fonlama gibi alanlarda yenilikçi uygulamalar ve ürünler geliştirdiğini söyleyebiliriz. Gelenekçi ve konvansiyonel finans kuruluşlarına kıyasla fintek kuruluşları daha

düşük maliyetlerle müşterilerine kişiselleştirilmiş hizmetler sunmaktadırlar.

Şekil:2 Fintek Ekosisteminin Paydaşları



Kaynak: Ernst and Young, UK Fintech on the cutting edge

Fintek paydaşlarının ikinci unsuru, teknoloji geliştiriciler yani özel yeteneklerdir. Bu yetenekler fintek kurumları için yenilikçi, hızlı ve kolay bir biçimde hizmet sunabilen teknolojik alt yapı sistemlerini sağlayan sistemi kuran geliştiricilerdir. Bu bağlamda fintek yapısında, blokzincir, kripto para, yapak zeka, bulut bilişimi, akıllı robot, sanal gerçeklik ve veri analitiği gibi teknolojik hizmetler sunulmaktadır (Lee, 2016: 58-59).

Fintek paydaşlarının üçüncü unsuru ise, yasama organı ve siyasal iktidarlar, bankacılık kurulları ve bağımsız denetleme kurumları olarak kabul edilmektedir. Özellikle 2008 ekonomik kriziyle ortaya çıkan finansal sorunlar sonrasında devletler geleneksel kurum ve kuruluşlara ağır yaptırımlarda bulundurmıştır fakat diğer yandan girişimci fintek kuruluşlarının uygun ortam bulması için zemin hazırlayarak sıkı olmayan hukuksal düzenlemeler yapmışlardır (Lee, 2016: 58-59).

Fintek paydaşlarının dördüncü unsuru ise doğrudan finansal teknoloji hizmetinin tüketicisi olan kullanıcılarıdır. Bu teknolojinin asıl gelir kaynağı olan nihai tüketiciler yani müşterilerdir. Sistem tarafından bu müşteriler büyük oranda gelir kaynağı olarak kabul edilse de aslında kobi ve bireysel çapta müşterilerdir. Yaşları 18 ile 34 arasında değişkenlik gösteren müşteriler dijital fintek hizmetlerini aktif ve yoğun şekilde uygulayan kesim olarak önemli bir kitleyi oluşturmaktadır (Sezal, 2020: 235).

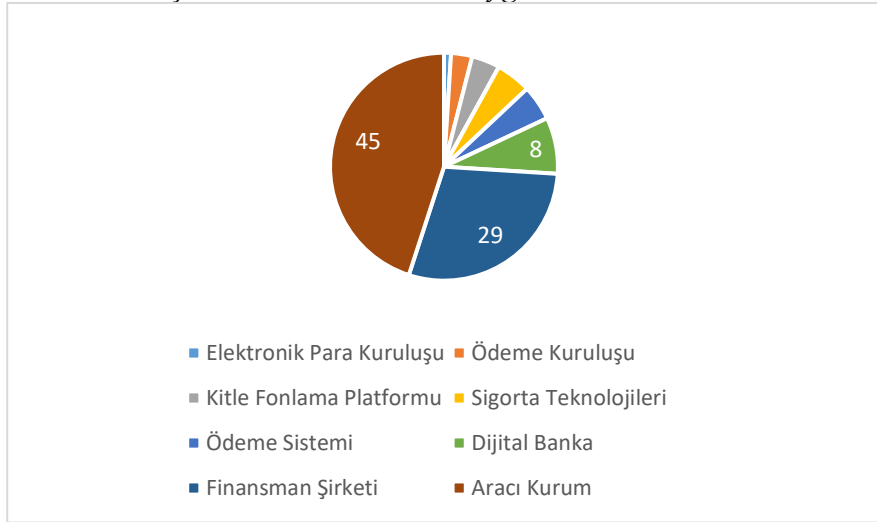
Fintek ekosisteminin son unsuru ise bu hizmetleri sunan finans işletmeleridir. Bu işletmeler ise yatırım bankaları, sigorta kuruluşları, geleneksel bankalar, melek yatırımcılar ve hisse senedi aracı şirketleridir. Görüldüğü üzere bu kurumlar ülkelerde ekonomiyi canlandırarak bankacılık sektöründe iş birliği ve rekabeti hızlandırır ve kolaylaştırır aynı zamanda tüm finans sektörüne yenilikçi bir bakış açısı kazandırarak tüketicilere fayda sağlamayı hedefleyen şirketlerdir (Lee, 2016: 58).

Yenilikçi fintek girişimleri en yaygın kullanım sektörü olan bankacılık ve finans alanında verimliliği arttırmak için çözüm odaklı uygulamalar geliştirmektedir böylece iş-finans dünyasında köklü değişiklikler yaparak geleceğin finans dünyasını şekillendirmektedirler. Günümüzde, fintek girişimlerinin müşterilere kişisel hizmet sunma opsiyonuna varan ürün çeşitliliği ile banka ve müşterisi arasındaki iletişimi yeniden dizayn edilmiştir. Fintekler, özellikle müşterilerin birbirleri arasındaki para transferleri işlemleri ve diğer işlemlerde geleneksel işletmeler karşısında güç kazanarak yeni finans dünyasında söz sahibi olmuşlardır.

Fintek girişimcilerinin elde ettikleri bu başarıların temelinde finans piyasasında hizmet veren kuruluşlara yapılan destekler ve yatırımlar amacıyla kurulan “teknolojik start-up’ların” varlığı gelmektedir. Böylece fintekler, finans alanında hizmet veren kuruluşlara farklı ve yenilikçi hizmet modelleri ile daha erişilebilir, kolay ve cazip çözümler sunmaktadır (Sezal, 2020: 236).

Fintek Uygulama Alanları

Şekil:3 Lisanslı Fintek Uygulama Alanları



Şekil 3’te görüldüğü gibi Fintek uygulama alanlarından özellikle ödeme işlemlerinin bankacılık ve finans alanında uygulandığını ve bu durumdan anlaşılabileceği üzere fintek kuruluşlarının ödeme sistemlerinin kolaylığı ve müşteri odaklılığının pazarda karşılık bulduğunu söyleyebiliriz. Böylece asgari düzeydeki maliyetler, verimlilik açısından değerlendirilen uygulama alanları iş ve finans sektöründe çözüm odaklı hizmetler sunarak yeni dönem başlatmıştır. Özellikle aracı kurumlar, banka benzeri finansman kurumlarının alt yapı hizmetinde kullanıldığı görülmektedir. Kitle fonlama platformu, sigorta teknolojileri gibi alalarda ise ödeme kuruluşlarındaki payına göre daha az uygulama alanı bulmuştur (Sezal, 2020: 236).

Bankacılık ve finans alanındaki fintek uygulamalarını incelediğimizde karşımıza şu sonuçlar çıkmaktadır; alışlagelmiş geleneksel bankacılık sisteminin müşterilerine yoğun bürokratik ve kırtasiye işlemlerinin olduğu hizmetler sunması ve buna karşılık fintek girişimcilerinin ilgili hizmetleri hızlandırması, kişiye özel hizmetler sunması ile cazip hale gelen finansal ürünler artık ekonomiyi canlı kılmakta ve iş modellerinin de zamanla bu değişime uyumunu gerekli kılmaktadır. Banka ve benzeri kurumlar tarafından kullanılan fintek girişimlerinden öne çıkan ürünler, ödeme sistemleri aracılığı ile para transferi işlemleri yapmak, kredi başvurularını şube ya da müşteri hizmetleriyle irtibata girmeden doğrudan mobil olarak gerçekleştirmek, hesap açma işlemlerini mobil yapmak, bankacılık işlemlerinden piyasa işlemleri yapmak, hisse senedi alımı yapmak gibi hizmetleri almak sadece birkaç saniyede mümkün hale gelmiştir (Kömürcüoğlu ve Akyazı, 2020:39).

Fintek girişimleri, kurumsal hizmetler dışında bireysel tüketiciye ve KOBİ'lere de geleneksel hizmetler dışında çözüm odaklı ürünler sunarak küçük yatırımcıların işlerini kolaylaştırmayı amaçlamıştır. Örneğin perakende ve hizmet sektöründe bulunan KOBİ'ler için finansal analiz, muhasebe-raporlama, teknolojik finansal ödeme alt yapısı kurarak bu firmalara önemli kolaylık ve avantajlar sağlamıştır. Finansal teknoloji alt yapısını kullanan farklı sektörlerdeki girişimciler, fintek sisteminin entegre çözüm uygulamaları aracılığı ile dijital platformlarda faaliyetlerde bulunarak yeni iş kolları ortaya çıkarmış ve kısa zamanda kendilerini geliştirmişlerdir. Bu bağlamda örnek verirse dünyaca bilinen ve fintek altyapısını kullanan “*Uber ya da Airbnb*” gibi şirketler doğrudan tüketicilere hizmet sağlamakta ve bunun etkinliğini kanıtlamaktadır (Sezal, 2020: 236).

Fintek girişimlerinde özellikle perakende ve tüketici sektöründe sağladığı ödeme hizmetleri aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Kişiler arası mobil ödemeler,
- Dijital mobil cüzdanlar,

- Döviz havale işlemleri
- Kripto para ve gerçek zamanlı ödeme işlemleri

Bu hizmetler özellikle zaman tasarrufu, kolaylık, çok kanallı erişilebilirlik ve maliyet açısından müşterilerine özel ve çeşitli ödeme hizmetleri sağlamaktadır (BNY Mellon, 2015: 6).

Fintek kurumlarının uygulama alanlarındaki çeşitlilik ve yüksek teknoloji alt yapısıyla çalışmalarından dolayı ülkelerin hukuksal alt yapılarında özel düzenlemelere yer vermeleri gerekmektedir. Özellikle işlemlerin kayıt altına alınması ve vergisel bağlamda kayıp ve kaçığın oluşmaması için hukuksal düzenlemeler yapılmalıdır. Fintek kuruluşlarını vergiler bağlamda incelersek özellikle İngiltere ve Avrupa Birliği vergi sistemlerinde bu girişimci şirketler için özel bir tanımlama yapılmadığı görülmektedir. Ancak Avrupa Birliği bünyesindeki bazı girişimci fintekler için sektörel bazda bazı gelişimler ortaya çıkmıştır bu bağlamda Avrupa birliği, süreç destekleri ve operasyonel uygulamalar açısından yenilikçi ürün ve hizmetlerin kontrolünün sağlanması ve testi için bazı düzenlemeler yaparak sanal alanlar oluşturmuştur (Akkan, 2018: 9). Görüldüğü gibi, Avrupa Birliği finteklerin uygulama alanlarında test edilebilirliği geliştirmek için bazı düzenlemeler yapmıştır fakat finteklerin desteklenmesi bununla kalmamıştır.

Vergilendirme kapsamında çeşitli düzenlemeler uygulamaya almıştır. Fintek şirketleri, birlikteki diğer şirketler gibi aynı vergi düzenlemelerine tabi tutulmuştur. Böylece kurumlar vergisi bağlamında ya da bireysel girişimciler için gelir vergisi bağlamında aynı uygulamalara tabi olacaklardır. Bu genel düzenlemenin dışında Avrupa Birliği, söz konusu fintek girişimcileri için yatırım destekleri ve vergi teşvik kolaylıkları da getirmiştir. Ülkelerin finansal alt yapısını geliştirmek adına işlem yapan girişimci firmalar için vergi istisna düzenlemeleri ve vergi indirim uygulamaları yapılmaktadır. Örneğin “Avrupa Sosyal Girişimcilik Fonu” “(EuSEF/European Social Entrepreneurship Funds)” ve “Avrupa Girişim Sermayesi Fonu” “(EuVECA/European Venture Capital Fund)”aracıları ile

fintek girişimlerine yatırım desteği sağlayan kurumlara çeşitli vergi avantajları ve indirimleri sunulmaktadır (Öz ve Kutbay, 2017:785).

Japonya'ya bakıldığında ise fintek girişimleriyle ilgili düzenlemeler Avrupa Birliği düzenlemelerinkinden çok farklı değildir. Japonya içi hukuk düzenlemelerine bakıldığında fintek şirketleriyle ilgili özel bir tanımlama bulunmamaktadır. Ancak Japonya, finansal teknoloji şirketleri için inovatif ürün ve hizmetlerini kolayca geliştirebilmeleri adına gerekli test ortamlarının oluşturulmasını sağlamak, düzenlemek ve sanal teknik ortamları oluşturduğunu söyleyebiliriz. Bu düzenlemelerin en önemli sonucu fintek girişimlerinin içinde bulunduğu finans dünyasındaki güveni tesis etmektir. Japonya'da fintek şirketleri genel kapsamda diğer kurumlar vergisi mükellefleriyle aynı vergileme rejimine tabidir fakat fintek start-up şirketleri devlet tarafından desteklenmek adına “Nippon Bireysel Yatırım Hesabı” “(*Nippon Individual Savings*)”ve *Tsumitate NISA* gibi çeşitli vergi teşvik uygulamaları yapılmaktadır (Sezal, 2020: 235).

Amerika Birleşik Devletleri vergi sistemlerinde fintek girişimcileri için ayrıca düzenlenmiş bir tanımlama yapılmamasına rağmen fintek şirketlerini diğerleriyle aynı koşullarda vergilemektedir. Dolayısıyla ABD'de yer alan fintek şirketleri de diğer kurumlar vergisi mükellefleri gibi vergilendirilmektedir. Özellikle finte şirketlerinin yoğunlukta bulunduğu ABD, bu yenilikçi start-up şirketlerine yatırımı cazip kılp desteklemek için düzenlemeler ve teşvikler uygulamaktadır. “Örneğin, Nitelikli Küçük İşletme Hisse Senedi Programı”“(*Qualified Business Stock Program*)”ve”Piyasalar Vergi Kredisi Programı”“(*New Markets Tax Credit Program*)” ile finteklere yatırım sağlatıyor ve vergi indirimi gibi kolaylıklardan faydalandırıyor (Aytaş, 2023).

Görüldüğü üzere fintek işletmelerine bakış açısı dünya genelinde birbirine benzemektedir, ABD, AB ve Japonya örneğinde olduğu gibi genelde ülkeler fintek şirketleri Kurumlar vergisi mükellefi statüsünde belirlemekte ve aynı vergilendirme rejimine tabi tutulmuştur. Fakat finteklerin yenilikçi yapısının devlet

tarafından desteklenmesi yatırımcılarına çeşitli vergi kolaylıkları tanınmasına sebep olmaktadır.

Fintek Yatırımlarının Küresel Konumu

Fintek yatırımlarının sağladığı kolaylıklar düşünüldüğünde, fintek yatırımlarının dünya genelinde beklenen düzeyde olmadığı görülmektedir. Bu bakımdan fintek girişimleri geleneksel finans faaliyetlerinde kendine pazar payı bulmuş akabinde kurumsal girişimcilerden ve fintek yatırımcılarından istenilen ilgiyi almayı başarmıştır. Finansal teknolojik yatırımlara ilk olarak banka ve benzeri kurumlar (sigorta ve varlık yönetim) şirketleri mevcut sistemlerindeki değişimi göze almışlardır (Sezal, 2020: 235). Banka benzeri kurumlar fintek sektörüne girişin beraberinde getirdiği zorlukları ve riskleri de göz önüne alarak uzun zaman zarfında bu süreci tamamlamışlardır. Zira fintek sektörüne girişin bazı zorlukları bulunmaktadır bunlar; finans regülasyon ortamlarının içinde bulunduğu karmaşık durum, yüksek sermayeli yatırımcı rasyosu, kamunun ve tüketicilerin alışlagelmiş ve markalaşmış kurumlarına duydukları güven, önemli hizmetlerin yerini alacak uygulamaların eksikliği olarak kabul edilmektedir.

İşte bu sebeplerle tüketicilerin konvansiyonel kurumlarına duydukları sadakat ve yeni sisteme uymak için hesap açma zahmeti gibi sebeplerle fintek yatırımlarının gelişimi ve yayılımı gecikmiştir. Ancak gelişen teknolojinin hayata entegrasyonundaki karşı konulamaz güç sayesinde fintek yatırımları gelişerek özellikle bankalar bazında ve diğer banka benzeri kurumlar ortadan kalkmaya başlamıştır. Dolayısıyla regülasyon, özellikle ekonomik kriz sonrası dönemlerde geleneksel metotların uygulandığı bankaları gözden düşürmüş ve yeni hizmetler sunmayı vadeden girişimcileri pazara sokmayı başarmıştır (EY Building a Better Working World, 2018).

Türkiye'nin Avrupa, Ortadoğu ve Kuzey Afrika Bölgelerindeki Fintek Yatırımlarındaki Konumu

Tablo 2 ve 3'te görüldüğü gibi Türkiye 2022 yılında toplam 1,6 milyar dolar start-up yatırımı almıştır. Böylece 1 milyar dolar ile 10 milyar dolar arasında yatırım alan ülkeler arasındaki yerini alarak süper Lig kategorisine girmiştir. Türkiye, finansal teknoloji yatırımlarını çeken ve bu şirketlere yatırım alan ülkeler sıralamasında Avrupa içinde 10. sırada yerini alırken Ortadoğu ve Kuzey Afrika ülkeleri içinde ise 3. sırada bulunmaktadır (Türkiye Fintek Rehberi 2023). Türkiye'nin fintek yatırımlarına karşı vergisel avantajlar yaratması ve hatta teşvikler düzenlemesi ile fintek kuruluşların gelişmesini ve giderek yatırımcıların dikkatini çekmesini sağlamaktadır. Böylece ülke sıralamalarındaki yeri değişerek yukarılara çıkacağı düşünülmektedir.

Tablo: 2 ve 3 Türkiye'nin ODKA ve Avrupa Konumu

ODKA (Milyar Dolar)

İSRAİL	8,3
BAE	2,5
TÜRKİYE	1,6
SUUDİ ARABİSTAN	0,7
MISIR	0,6
BAHREYN	0,1

AVRUPA (Milyar Dolar)

İNGİLTERE	24,3
FRANSA	11,7
ALMANYA	11
İSVEÇ	3,5
İSVİÇRE	3,4
İSPANYA	3,4
HOLLANDA	2,3
İRLANDA	2,2
İTALYA	1,7
TÜRKİYE	1,6
ESTONYA	1,5
FİNLANDİYA	1,3
BELÇİKA	1,2
NORVEÇ	1,2
AVUSTURYA	1,1
DANİMARKA	1,1

Kaynak: Türkiye Fintek Rehberi 2023

2008 Finansal Krizinin Fintekler Üzerindeki Etkisi

2008 Küresel ekonomik krizi finans piyasalarında etkili olmuştur fakat asıl önemli etkisini bankacılık sisteminde göstermiştir. Krizin etkisiyle bankacılık sistemine karşı müşterilerin duyduğu güven sorunları ve teknolojik eksiklikler gibi nedenler fintek sektörüne açık alan tanımış ve böylece gelişimini hızlandırmıştır. Bu durum bankacılık alanında yeni bakış açılarının doğmasına ortam hazırlamıştır. Fakat bir yandan ekonomik krizin etkisiyle bankacılık sektörlerine ağırlaştırılmış hukuksal düzenlemeler ve prosedürler bankaların finteklere ilgi duymasını ve teknoloji satın almalarını sağlamıştır. Bu süreç içerisinde hızla gelişen teknolojik gelişmelerin de etkisiyle banka ve müşteri ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. Özellikle müşteri odaklılık ve tüketici ihtiyaçlarına duyarlı sistemlerin geliştirilmesi bağlamında çalışmalar yapılmıştır. Bankacılık piyasası artık teknolojik gelişmeleri yakından takip eden teknolojik ürün ve hizmetlerden yararlanan bir alan haline gelmiştir ve böylece bankalar, Fintekler tarafından geliştirilmiş hizmetleri piyasadaki rakiplerine göre güç ve farklılık olarak görmeye başlamışlardır (Lawrence, 2014).

Türkiye’ deki Fintek Ekosistemi

Fintek şirketlerinin teknolojiyi finans piyasalarında kullanılmasının yaygınlaşmasıyla ülke ekonomilerindeki yeri önemli ölçüde artmıştır. Böylece Fintekler ulusal ve uluslararası ekonomilerde ekonomik ve sosyal dönüşümleri beraberinde getirmiştir. Türkiye’de finansal teknoloji ekosistemi yeni yorumlanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Türkiye finteklerle ilgili girişimleri desteklemek ve yatırımcıların ihtiyaçları kapsamında adımlar atmak için alternatif zeminler oluşturmaktadır. Zira Türkiye’de özellikle bankacılık alanında, ödeme sistemleri kapsamında gelişen fintek hizmetlerinin kullanıldığını görüyoruz.

27 Haziran 2013 tarihinde 6493 sayılı kanun ile finteklerle ilgili önemli düzenlemeler yapılmıştır. Mezkur kanuna göre, “*Ödeme ve Menkul Kıymet Mutabakat Sistemleri, Ödeme Hizmetleri ve Elektronik Para Kuruluşları*” adıyla hizmet yapan şirketlere

hizmet izni alma mecburiyeti getirilmiştir. İlgili kanun hükmü gereği, mutabakat sistemleri, elektronik para şirketleri ve ödeme hizmetleri gibi faaliyet sunan işletmeler için faaliyet izin belgesi almak zorunluluğu getirilmiştir. bu şirketlerin konu faaliyetleri merkez bankası ve BDDK tarafından takibe başlanmıştır. Yapılan hukuki düzenlemeler, Türkiye’de ilk defa fintek şirketlerinin yasal tanınırlığı sağlanmış olduğu gibi güvenilirliklerine de önemli değerler katmıştır (EY, 2018: 12-13).

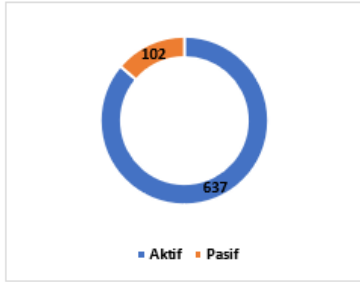
Türkiye’de fintek uygulamaları bankacılık sisteminde kendine yer bulduğunu söyleyebiliriz. Türk bankacılık sisteminde aktif olarak işlem yapan 58 banka bulunmaktadır bu bankaların 32’si mevduat bankası, 6 adet banka katılım bankası, 17 tanesi de kalkınma ve yatırım bankası olarak hizmet verirken 3 tanesi de TMSF’ye devredilen bankalardandır. Teknolojik gelişmelerden hareketle dijitalleşmenin etkisiyle müşteri potansiyellerinde değişimler olmuştur. 2021 yılında 9 bin 792 olan şube sayısı 9 bin 661 şubeye düştüğü görülmüştür (KPMG, 2023). Bu verilerden hareketle, dijital gelişmelerin etkisindeki işlem kolaylıkları bankaların şube bazında küçülmeye gitmelerine sebep olmuştur.

Bankacılık sektöründe yoğunluk kazanan fintek girişimlerinin beraberinde getirdiği işlem kolaylıkları ve müşterilerin kişisel ihtiyaçlarına duyarlı hizmet sağlayan yapısı ile Türkiye’de tüketici beklentilerine karşılık verme anlamında önemli gelişimler kaydetmiştir. Özellikle dijitalleşmenin ekonomik ve sosyal alanda tesis ettiği fırsatlar müşteri beklentilerini günden güne arttırmaktadır. Fintek girişimleri, yükselen müşteri beklentilerini daha güvenli ve hızlı bir biçimde karşılama kolaylıkları sağlamaktadır. Aynı zamanda teknolojik yenilikleri sistemlere kolaylıkla entegre etmekte ve rekabet edilebilirliğini yükseltmektedir. Türkiye’de özellikle bankacılık sektöründe rekabet düzeyi oldukça yüksektir ve fintek teknolojisi yardımıyla iş birliğini arttırarak etkin bir finans sistemi oluşturmak amacıyla çalışmalar yapılmaktadır (Türkiye Bankalar Birliği).

Türkiye’deki fintek yatırımları hem gelişerek büyümekte hem de çeşitli alanlarda faaliyet göstermektedir. Fintek girişimcileri özellikle melek yatırımcılar ve risk sermayesi yatırımcıları tarafından desteklenmektedir. Böylece gerek devlet tarafından yasal düzenlemelerin yapılması gerekse vergi istisna düzenlemelerinin yapılması ile fintek sektörü her geçen gün büyümektedir.

Fintek ekositemi haritasında Türkiye’de faaliyet gösteren girişimci firmalar öncelikle ödeme sistemleri, bankacılık, sigorta, varlık yönetimi, servet yönetimi, kripto, finansman, kişisel finansal yönetimi, big data gibi alanlarda sınıflandırılmıştır (Startups. Watch, 2023). Fintekler faaliyet alanlarına göre sınıflandırılmasına yönelik yapılan çalışmalardan biri olan “*Definition of FinTech and Description of the FinTech Industry FinTech in Germany*” araştırmasına göre, fintek girişimlerini faaliyet konularına göre ödemeler, finans, varlık yönetimi ve diğer finans konuları olarak tasnif etmektedir (Dorfleitner et al., 2017:7).

Şekil:4 Türkiye’deki Fintek Sayısı

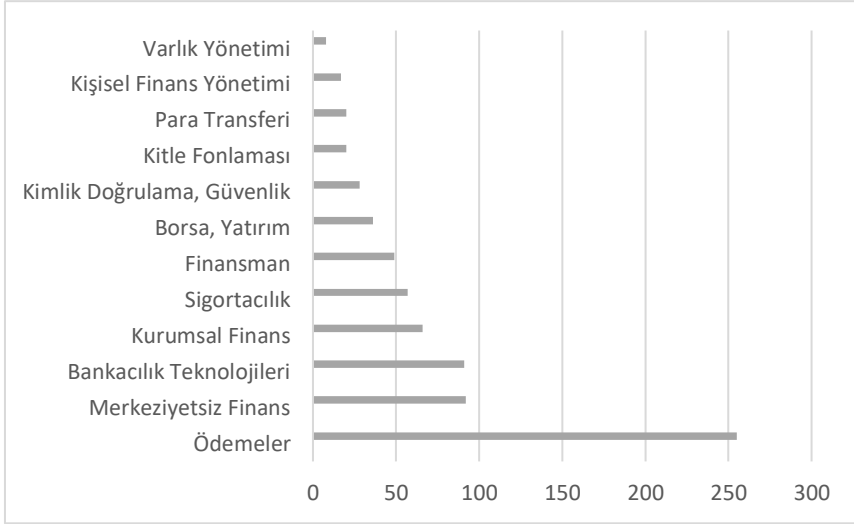


Şekil 4’te görüldüğü gibi, 637’si aktif olmak üzere Şubat 2023 itibarıyla Türkiye’de bugüne kadar 739 fintek kurulmuştur.

Kurulan finteklerin aktif olarak faaliyette bulunma oranları oldukça fazladır ve grafik 1 de görüldüğü gibi aktif firmaların ödemeler alanındaki faaliyetlerde çok etkin olduğunu kabul edebiliriz.

Kaynak: Türkiye Fintek Rehberi, s. 12

Grafik:1 Türkiye’de Finansal Teknoloji Alanlarındaki Finteklerin Dağılımı



Kaynak: Türkiye Fintek Rehberi, s. 12

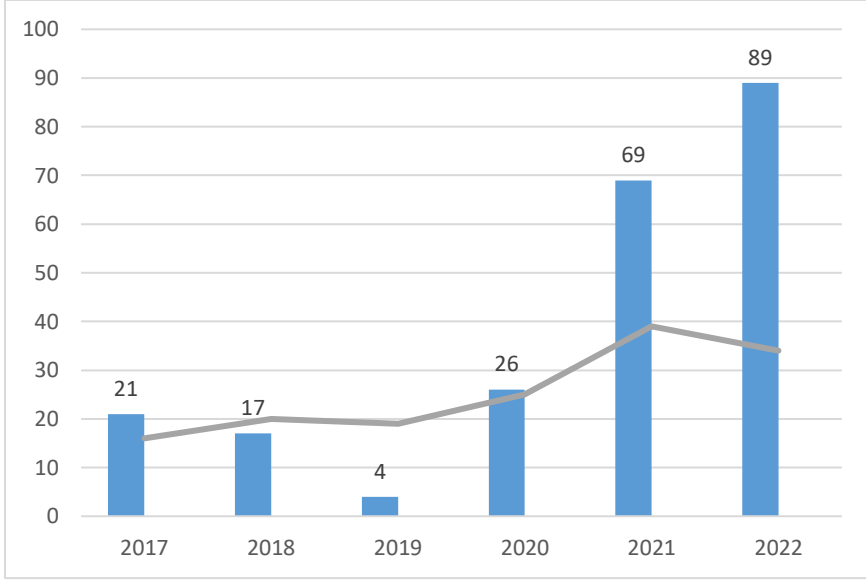
Fintek şirketlerini Grafik 1’deki dikeylere göre değerlendirdiğimizde özellikle ödemeler faaliyet alanında diğer alanlara göre etkinliğini görüyoruz. Fintekler, Türkiye’de ödemeler alanında 255 kuruluş ile ilk sırada bulunmaktadır. Akabinde 92 firma ile merkeziyetsiz finans ve bankacılık teknolojileri takip etmektedir. Bu alanda en düşük sayıdaki faaliyet alanı da varlık yönetim şirketleridir. Görüldüğü üzere Türkiye’de fintek kuruluşları değişik alanlarda aktif olarak hizmet vermektedir ancak bankacılık sektöründeki ödemeler hizmetlerinde yoğunluk görülmektedir ve bu alandaki rekabet edilebilirlikleri de oldukça yüksektir.

Türkiye’deki Start-Up Yatırımlarının Yıllara Göre Dağılımı

Grafik 2’de Türkiye’deki start-up yatırımlarının yıllar içindeki değişimini göstermektedir. 2022 yılı itibariyle toplam 300 girişime yapılan destek hacmi 1,6 milyar dolar olarak tespit edilmiştir buna karşılık 2021 yılında ise yatırım yapılan şirket sayısında da fazlalık bulunmaktadır. 2021’de toplam 332 firmaya ya

yaklaşık 1,6 milyar dolarlık yatırım tespit edilerek son dönemin en yüksek hacmine ulaşılmıştır (Türkiye Fintek Rehberi, s. 13).

Grafik: 2 Start-Up Yatırımlarının Yıllara Göre Dağılımı



Kaynak: Türkiye Fintek Rehberi, s. 13

Grafik 2’de Start-up şirketlerinin yıllar içindeki yatırım miktarı ile yatırım adedinin gelişimini görüyoruz. Türkiye’de covid-19 etkisini göz önünde tutarsak yıllar içinde fintek yatırımlarının hacminin geliştiğini söyleyebiliriz. 2022 verilerine göre 34 adet açılan fintek kuruluşlarının işlem hacmini yaklaşık 90 milyon dolar olarak okuyabiliriz.

Türkiye’de aktif büyüklüklerine göre yapılan sıralamada iki decacorn, dört unicorn şirket bulunmaktadır. İki adet şirketin değeri 10 milyar dolardan fazla olan trandyol ve getir şirketleridir. Aynı zamanda değeri 1 milyar dolardan fazla işlem yapan şirketler ise unicorn olarak kabul edilmektedir. Bu şirketlere örnek olarak Hepsiburada, peakgames, Insider ve dream olarak kabul edilmektedir. Bu 6 şirketin toplam finansal değerleri 37,8 milyar dolardır.

Görüldüğü üzere start-up'lar son dönemlerde oldukça önemli bir ivme yakalamıştır (Sakarya ve İlkdoğan, 2023: 149).

Fintek terimi, yenilikçi finansal teknoloji hizmetleri sunan şemsiye tanımdır (Softtech Teknoloji Raporu, 2019: 163), bu nedenle de, *“Finansal piyasalar ve kuruluşlar üstünde bütüncül bir etkiye sahip ve finansal hizmetleri karşılayan ürünler, yeni iş modelleri, uygulamalar, süreçler ile sonuçlanan teknolojik olarak olanak sağlayan finansal inovasyonlar”*a (BCBS, 2018: 8) fintek denilmektedir.

Genel olarak fintek girişiminin temel amacı; finans piyasası için sunulan hizmetlerin en düşük maliyetle ve hızlı şekilde ortaya çıkarılmasıdır. Fintek terimi finans ile teknoloji kelimelerinin bir araya gelmesiyle oluşmaktadır ve günümüzde bu iki olgu aslında iç içedir. Dijitalleşmenin sunduğu kolaylıklar ve imkanlar fintekleri finans piyasayı için hep gündemde tutacaktır (Sezal, 2020: 230).

Türkiye’de fintekler ilk olarak 2016 yılında T.C. Merkez Bankası’nın “Finansal İstikrarlar Raporu”nda tanımı şu şekildedir; *“finansal hizmetler, piyasa ve kuruluşların üzerinde etki oluşturmakta olan finansal yenilikler”* olarak kabul edilmiştir (Şanakut, 2021: 26).

Bu raporlardan hareketle, fintek ekosisteminin gelişimi Türkiye ve dünyada paralellik göstermiş ve gelişmelere uyum sağlamıştır. Ancak, bu paralellik; Türkiye’deki fintek sektöründeki gelişmeleri takip etme, yasal düzenlemelerde bulunma, teşviklerde bulunma ve dünyanın gelecek planlarından kopmama anlamındadır. Nitekim, dünya ölçeğinde bakıldığında yatırım miktarları, işlem hacmi, fintek yatırımlarının tüketici tarafından uygulanması ve kabul görmesi, fintek ekosisteminin gelişimi açısından önemlidir ancak bu düzenlemelerin uygulanması için yeni önlem ve düzenlemelere ihtiyaç vardır (Kömürcüoğlu ve Akyazı, 2020: 44)

Günümüzde fintek kavramını, finans sektöründe teknolojik yenilikler getiren girişimci şirket olarak ifade edebiliriz (Deloitte, 2023). Fintek girişimcilerini, geleneklerin ötesinde hizmet ve ürün

sunan, çağın gerektirdiği teknoloji imkanlarını kullanan ve müşterilerin ihtiyaçlarına göre çözüm bulan bir platform olarak kabul edilmektedir (Gomber vd., 2017: 545).

Buradan hareketle fintekler artık müşteriler için stratejik öneme sahip ve rekabet edilebilirliği arttıran çözüm merkezi olarak kabul edilmektedir. Örneğin, günümüzde bankaların fintek maliyetleri tüm giderlerin ve maliyetlerin %15-20'sini kapsayarak şirketlerdeki işçi maliyetlerinden sonraki en büyük kalemi oluşturmaktadır (Puschmann, 2017).

Finteklere Verilen Devlet Destekleri ve Teşvikler

Finansal teknoloji şirketleri yapıları gereği ihracata ve Araştırma Geliştirme (AR-GE) destek ve teşviklerinden etkin ve hızlı bir şekilde faydalanabilirler. Özellikle, yenilikçi ve teknolojiyi finansla entegre ettirebilen yapılarından dolayı oldukça şirketler tarafından tercih edilmektedir. Finteklerde çalışan teknik personellerin yoğunluğunun olması bu şirketlerin ilk günden gelişim sürecine kadar devlet tarafından vergisel bağlamda avantajlar, istisna düzenlemeler getirilmektedir. Ayrıca ulusal ve uluslararası hibelerden de faydalanabilirler (Sezal, 2020:242).

Türkiye’de, teknoloji, bilim ve yenilikçi araştırma alanlarında çalışmalar yapan TÜBİTAK bünyesinde “*Teknoloji ve Yenilik Destek Programları Başkanlığı (TEYDEB)*”, kurumu bulunmaktadır böylece finteklerin araştırma, geliştirme ve yenilikçi faaliyetlerini devlet bizzat desteklemektedir.

Tübitak desteğiyle araştırma ve geliştirme faaliyetleri yaygınlaşmış ve rekabet edilebilir yenilikçi iş modelleri geliştirilmiştir. TEYDEB, özel sektördeki işletmeleri teknoloji geliştirme projeleri kapsamındaki faaliyetlere yönlendirerek bu faaliyetlerle ilgili kaynak ayırmalarını böylece risk paylaşımlı geliştirilmiş yeni iş birliklerinin oluşumunu sağlamaktadır. TEYDEB, üniversitelerin, araştırma kurumlarının ve sanayi kuruluşlarının ulusal ve uluslararası alanda teknoloji transfer

sistemlerinin oluşmalarına ve iş birliği yapmalarına katkı sağlamaktadır.

Türkiye’de finteklerin gelişimine katkı sağlamak adına KOSGEP ve TÜBİTAK gibi kuruluşların dışında AR-GE ve Tasarım destekleri, teknopark merkezleri, Kalkınma Fonu Ajansları, Ticaret Bakanlığı destekleri de bulunmaktadır (Türkiye Fintek Rehberi).

Türkiye’de Finteklerin Vergisel Düzenlemeleri

Türkiye’de finteklerin desteklenmesi sadece devlet teşvikleriyle değil aynı zamanda çalışma alanlarının da alt yapı ihtiyaçlarının desteklenmesi için teknik AR-GE destekleri sağlamaktadır. Ancak daha da önemlisi finteklerin hukuksal alt yapıyla desteklenerek özel kurumların yatırım yapması için yasal düzenlemeler yapılmasıdır. Ülkemizde fintek yatırımlarının artması için 4 Kasım 2019 tarihli resmi gazetede yayımlanan 1733 sayılı Cumhurbaşkanlığı kararı’na göre “*2020 Yılı Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı*” içine alınmış ve İstanbul Finans ve Teknoloji Üssü’nde finteklerle ilgili düzenlemelere yer verilmiştir.

Fintek girişimlerinin ön plana çıkarılması için 28 Haziran 2022 tarihli 31880 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 7412 sayılı İstanbul Finans Merkezi Kanunu ile önemli adımlar atılmıştır. Böylece Türkiye’nin uluslararası mecrada diğer ülkelerle teknolojik gelişmeler bağlamında rekabet edilebilirliğini arttırmaya, özellikle finans alanında piyasalar, hizmet ve ürünlerin gelişmesine olanak sağlamak ve uluslararası alanda entegrasyonunun güçlenerek İstanbul Finans Merkezi’nin, dünyada önde gelen diğer küresel finans merkezlerinden biri olması amaçlanmaktadır.

7412 sayılı İstanbul Finans Merkezi Kanunu’nda sıralanan amaçlar doğrultusunda bu merkezdeki faaliyetler ve çalışmalar için gerekli indirim, istisna, teşvik ve muafiyet düzenlemelerine genişçe yer verilmiştir. Fintek kurumlarının vergi avantajlarından faydalanması için kanunda geçerli şartları sağlamak ve istenen “katılım belgesi”ne sahip olması gerekmektedir. Zira katılım belgesi

sahibi olan finans teknoloji şirketleri bahse konu veri avantajlarından yani vergi indirim, istisna ve muafiyetlerden yararlanabilirler. Sonuç olarak uluslararası mecrada finansal gelişmelerin ve rekabet gücünün artık teknolojiden bağımsız bir şekilde ilerleyemeyeceği kesindir ve buradan hareketle, fintek kuruluşlarının giderek finans dünyasında daha yaygın olarak yer alacağı öngörülmektedir (Aytaş, 2023).

Türkiye’de kanunlarda fintek kuruluşları için doğrudan bir tanımlama ya da regülasyon bulunmamaktadır. Bu bakımdan da bu kurumlar da diğer şirketler gibi kurumlar vergisine tabidir ve aynı düzenlemeye tabidir. Örneğin, 5520 sayılı Kurumlar Vergisine tabi bankalar, yetkili döviz müesseseleri, varlık yönetim şirketleri, elektronik ödeme ve para kuruluşları, sigorta ve reasürans şirketleri, finansal kiralama, tasarruf finansman şirketleri, sermaye piyasası kurumları, emeklilik şirketleri, kapsamında değerlendirilip kurumlar vergisi oranı %25 olarak işlem yapılacaktır.

Finansal teknoloji yatırımlarının desteklenmesi için Türkiye Fintek rehberinde de açıklandığı üzere devlet, AR-GE ve Tasarım faaliyetlerini desteklemek için Damga Vergisi ve Gümrük Vergisi istisnası uygulanmaktadır ayrıca Gelir vergisi stopaj teşviki ve sigorta primi desteği uygulanmaktadır. Teknoparklara yapılan destekler kapsamında ise Gelir Vergisi İstisnası Gümrük Vergisi İstisnası KDV İstisnası Kurumlar Vergisi İstisnası Sigorta Primi Desteği sağlanmaktadır (Türkiye Fintek Rehberi).

Fintek teknolojisi sadece kurumların finans dünyasındaki rekabet edilebilirliğini arttırmaz aynı zamanda gelişmiş teknolojiyle birlikte kurumların tüm işlemlerini kayıt altına alır bu bakımdan vergi kayıp ve kaçığının önlenmesi açısından da bu teknolojilerin kullanımı oldukça önemlidir. Buradan hareketle, fintek teknolojisinin kullanımının yaygın olduğu ülkelerde vergi gelirlerinde artış beklenmektedir. Gelişen teknolojiyle birlikte ilgili kurumların ulusal ve uluslararası alanlardaki tüm faaliyetlerinin denetimi de sağlanmaktadır. Böylece kurumların ülke sınırlarını aşan ekonomik ilişkileri daha rahat biçimde kayıt altına alınacaktır

ve vergiye konu edilecektir. Finteklerin yaygınlaşması özellikle girişimciler, müşteri taleplerinin karşılanması ve vergilendirme açısından her geçen gün önemli hale gelmektedir (Nicoletti, 2017: 26).

Sonuç

Günümüzde teknolojik gelişmelerde yaşanan hızlı ve yenilikçi değişimler hem tüketicileri hem de finans kurumlarını doğrudan etkilemektedir. Özellikle finans dünyasında büyüyen dijitalleşme ve teknoloji ekonomisi finteklerin gelişmesi için uygun zemin oluşturmuştur. Fintek girişimci şirketlerin artık günümüz dünyasında finansal ürün ve hizmet sunumlarını otomatikleştiren bir teknoloji statüsündedir. Özellikle bankacılık alanında gelişen fintekler müşteri odaklı çözüm üretme opsiyonları sağlamalarından dolayı bu alanda çok yaygın hizmet sağlamaktadır. Dijitalleşme ve hızlı teknolojik dönüşümler finteklerin kullanıcılar arasında benimsenmesine ve yaygınlaşmasına katkı sağlamıştır.

Türkiye’de fintek sektörü için dünyanın geri kalanında olduğu gibi benzer hukuksal düzenlemelere yer verilmiştir. Aynı zamanda devlet teşvikleri ve vergisel avantajlarla fintek kurumlarını desteklenmiştir. Türkiye’nin fintek sektörünü destekleyen tutumu uluslararası alandaki sektör oyuncuları arasında yüksek düzeyde iş birliği içinde olduğu ve rekabet edilebilen bir sisteme de sahip olduğunu göstermektedir.

Türkiye’nin genç, dinamik ve vasıflı iş gücüne sahip olması hızlı büyüyen fintek endüstrisi için büyümenin itici gücü olarak kabul edilmektedir. Türkiye’nin güçlü finansal potansiyeli ve coğrafi konumu gereği yakın gelecekte ülkenin bölgesel alanda fintek merkezi haline gelmesine olanak sağlamaktadır. Hali hazırda ise Türkiye’nin teknoloji kullanım oranı ve alt yapısı oldukça gelişmiş durumdadır bunda genç nüfusun mobil cihaz kullanımının payı büyüktür. Fintek uygulamalarının kullanımı ve yaygınlaştırılmasında bu faktörlerin etkisi önemlidir.

Türkiye’de fintek sektörüne ilgi son yıllarda artmıştır bu bakımdan 2022 yılında 34 anlaşma ile en çok yatırımın yapıldığı sektör olmuştur. Yapılan bu anlaşmalarla fintek şirketlerine 90 milyon dolar yatırım yapılmıştır.

Türkiye’de aktif olarak 637 Fintek şirketi bulunmaktadır. 2019 yılı verileri incelendiğinde 250,3 milyon dolar hacimle birleşme ve satın alma işlemleri açısından en aktif yıl kabul edilebilir. 2017-2022 yılları arası toplam 474 milyon dolar tutarında birleşme ve satın alma faaliyetleri meydana gelmiştir.

Fintek faaliyet alanlarını incelediğimizde küresel çapta daha çok ödemeler, mobil bankacılık, sermaye piyasası işlemleri, sigorta, blockchain-bitcoin, borç ödemeleri, varlık yönetimi gibi alanlarda etkinliğini sürdürmektedir.

Fintek uygulama alanlarındaki yoğunluklar ise ödeme sistemleri, dijital bankacılık işlemlerinde karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda ön ödemeli kart işlemleri, ödemeler takibi, tahsilat işlemleri, satış noktası ödemeleri (POS işlemleri), elektronik cüzdan uygulamaları, indirim kartları, kasa yönetimi, bankacılık sistem yazılımları ve kredi stok takibi gibi işlemler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de en önemli pazar payı Blockchain teknolojisinde bulunmaktadır. Blockchain yapısının en belirgin özelliği temassız ödeme sistemlerindeki başarısı ve nesnelerin interneti (IoT) gibi mobil için hazırlanmış uygulamaların tüm alanları etkilemesidir.

Türkiye’de finansal teknolojilerin gelişimi, dijital temelli endüstrilerin büyümesine katkı sağlayarak çeşitli çözümler sunmaktadır aynı zamanda küçük ve orta ölçekli işletmelerin kendini geliştirmesine olanak sağlamakta ve yeni girişimcilerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır. Bu gelişmeler neticesinde fintek sektörünün daha da gelişeceği ve faaliyet alanlarını genişleteceği beklenmektedir.

Fintek sektöründe, gerek devlet desteği ile gerekse özel sektör yatırımları ile fintek girişimlerinin katlanarak büyümesi hedeflenmektedir. Türkiye, dünya skalasına göre biraz daha geç fintek sektörüne yönelmesine rağmen devlet teşvikleri, vergisel düzenlemeler ve özel sektörün ilgisiyle hızlı bir ivme yakalamış ve ihtiyaç duyduğu yatırımcı desteklerini yakalamıştır.

Finansal teknoloji ekosistemine en önemli destek, 104 milyon dijital bankacılık sisteminde kullanıcı sayısına ve 15 trilyon TL aktif büyüklüğe, mevduatta ise 9 trilyon aktif büyüklüğe ulaşan Türk bankaları vermiştir. Buradan hareketle bankalar arası kart merkezi uygulamaları ve Fintek İstanbul platformu projeleri sürdürülebilir fintek ekosistemi oluşturma amacındadır.

Türkiye’de fintekler sadece devlet teşvikleri olarak değil aynı zamanda vergisel avantajlar bağlamında da desteklenmektedir. Fintek kuruluşları genel kapsamda diğer kurumlar vergisi mükellefleriyle aynı düzenlemeye tabidir ve kurum kazançlarına uygulanacak Kurumlar Vergisi oranı %25 olarak uygulanmaktadır.

Türkiye’de finansal teknoloji yatırımlarının desteklenmesi kapsamında bazı vergisel düzenlemeler yapılmaktadır. Bu düzenlemeler; AR-GE faaliyetleri için Damga vergisi ve Gümrük vergisi istisnaları uygulanmaktadır. Yine AR-GE faaliyetleri için Gelir vergisi stopaj teşviki ve sigorta prim desteği verilmektedir. Kurumlar vergisi mükellefi olarak kabul edilen fintek kuruluşlar, teknoparklar kapsamında yaptıkları faaliyetlerinden dolayı Gelir Vergisi İstisnası, Gümrük Vergisi İstisnası, KDV İstisnası, Kurumlar Vergisi İstisnası, Sigorta Primi Desteği sağlanmaktadır. Elbette ki bu istisna düzenlemeleri teknoparklarda bulunan ve AR-GE projeleri kapsamında elde ettikleri kazançlar için geçerlidir. Teknopark kapsamında çalışan AR-GE destek personel ücretleri de her türlü vergiden müstesna edilmiştir.

Türkiye’nin genç, dinamik ve vasıflı nüfusu ve ülkemizin jeopolitik konumu gereği finansal teknolojilerin merkezi olma potansiyeli oldukça yüksektir. Özellikle gençlerin teknoloji kullanımı bağlamında dünyanın önde gelen ülkelerinden olması ve

devlet tarafından uygulanan teşvikler ve vergisel avantajlar ile finansal teknoloji alt yapısının gelişerek dünya pazarında önemli bir yere gelmesi beklenmektedir.

KAYNAKÇA

Akkan, M., 2018. Dünya'nın Yükselen Yıldızı: Fintek Uygulamaları ve Türkiye, Konya Ticaret Odası, Ekonomik Araştırmalar ve Proje Müdürlüğü, ss.1-12, (10.11. 2023 tarihinde <https://www.kto.org.tr> adresinden ulaşılmıştır.)

Arner, Douglas vd., 2017. Fintech and Regtech in a Nutshell, and the Future in a Sandbox. CFA Institute Research Foundation, ss.1-30, (25.11.2023 tarihinde <https://www.cfainstitute.org> adresinden ulaşılmıştır.)

Arner, Douglas and Barberis, 2016, The Evolution of Fintech: A New Post-Crisis Paradigm?, SSRN Electronic Journal 47(4), ss. 1271-1319

Aytaş Şahinalp, Aysima, 2023. Yeni Nesil dünyasında vergisel bakış, <https://fintechtime.com/2023/04/yeni-nesil-finans-dunyasina-vergisel-bakis>, (25.11.2023 tarihinde <https://fintechtime.com/> adresinden ulaşılmıştır)

Basel Committee on Banking Supervision (BCBS), (2018). Sound Practices: Implications of Fintech Developments for Banks and Bank Supervisors, BIS. (26.11.2023 tarihinde <https://www.bis.org> adresinden ulaşılmıştır)

BNY Mellon, 2015. Innovation in Payments: The Future is Fintek, (26.11.2023 tarihinde <https://www.bnymellon.com> adresinden ulaşılmıştır)

Cantürk, Sinem. 2023, Pulse of Fintech, Küresel Çapta Yapılan Fintech Yatırım Analizleri, 26.11.2023 tarihinde <https://kpmg.com/tr/tr/home> adresinden ulaşılmıştır)

Desai, Falguni. 2015. The Evolution Of Fintech. Forbes. (26.11.2023 tarihinde <https://www.forbes.com/sites/falgunidesai/2015/12/13/the-evolution-of-fintech/?sh=330f765d7175> adresinden ulaşılmıştır)

Dorfleitner, G. et al.,2017, Segments of the FinTech Industry, Definition of FinTech and Description of the FinTech Industry. FinTech in Germany, Springer International Publishing

Durak, İsmail ve Gülçin Çelik, 2022. Finansal teknolojilerin (Finteklerin) Benimsenmesini etkileyen faktörlerin incelenmesi, sosyal bilimlerde Nicel araştırmalar dergisi, (2)1

Ernst and Young, UK Fintech on the cutting edge, (26.11.2023 tarihinde <https://assets.publishing.service.gov.uk/media> adresinden ulaşılmıştır)

European social entrepreneurship funds, (30.11.2023 tarihinde <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary> adresinden ulaşılmıştır)

EY Building a Better Working World, 2018. Türkiye Fintek Ekosisteminin Sürdürülebilir Gelişimi için 23 Öneri, Fintek İstanbul.

Gimpel, Henner, ve Maximilian Roeglinger 2017. Disruptive Technologien Blockchain, Deep Learning & Co, Wirtschaftsinformatik & Management 9(5), ss. 8-15

Gomber, Peter and Jascha-Alexander Koch, Michael Siering, 2017. Digital Finance and Fintech: current research and future research directions, 87, 537-580

Hu, Z., Ding, S., Li, S., Chen, L., & Yang, S., 2019. Adoption intention of fintech services for bank users: An empirical examination with an extended technology acceptance model. Symmetry, 11(3)

Kömürcüoğlu, Ömer Faruk ve Haydar Akyazı, 2020. Finansal Teknolojilerdeki Gelişmeler: Fırsatlar ve Riskler, Karadeniz Ekonomi Araştırma Dergisi, (1)1, ss.35-48

KPMG, Bankacılık Sektörel Bakış, 2023. (30.11.2023 tarihinde <https://kpmg.com/tr/tr/home/gorusler> adresinden ulaşılmıştır)

Lawrence, D. 2014, When Startups And Financial Hubs Collide: FinTech Developments In The Startup Nation. (30.11.2023 tarihinde <https://blog.ourcrowd.com> adresinden ulaşılmıştır)

Lee I, 2016, Fintech: Ecosystem and Business Models, “Advanced Science and Technology Letters” Vol.142/, p. 57., (29.11.2023 tarihinde <https://docplayer.net/64997806-Fintech-ecosystem-and-business-models.html>, adresinden ulaşılmıştır)

Lee I and Shin, Y. J., 2018. Fintech: Ecosystem, business models, investment decisions, and challenges. Business Horizons, 61(1), ss. 35-46.

Merian, 2017 L. What is FinTech and How Has it Evolved? ComputerWorld. (29.11.2023 tarihinde <https://www.computerworld.com/article/3225515/financial-it/what-is-fintech-and-how-has-it-evolved.html>. adresinden ulaşılmıştır)

Nicoletti, B., 2017. The Future of Fintech: Integrating Finance and Technology in Financial Services. İsvire: Palgrave Macmillan, (29.11.2023 tarihinde <https://finance.swiss/en/innovation/> adresinden ulaşılmıştır)

Oxford learners dictionaries, (29.11.2023 tarihinde <https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/english/fintech?q=fintech> adresinden ulaşılmıştır)

Öz, Ersan ve Hüseyin Kutbay, Türkiye ve Seçilmiş Ülkelerde Ar-Ge Faaliyetlerine Yönelik Uygulanan Vergi Teşviklerinin Karşılaştırılması, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 24(3), ss. 783-802

Puschmann, Thomas, 2017. Fintech, (02.12.2023 tarihinde [Business & Information Systems Engineering](#) 59(1) adresinden ulaşılmıştır)

Sakarya, Şakir ve Sena İlkdoğan, 2023. Türkiye’de Startup Yatırımları ve Finansmanı, Bucak İşletme Fakültesi Dergisi, (6)2, ss. 146-171

Sezal, Levent. 2020, Fintek Hizmetlerinin Finans Sektörüne Etkileri ve Sağlanan Devlet Teşvikleri, Ekonomi, İşletme ve Maliye Araştırmaları Dergisi, (2)3, ss. 233-248

Schueffel, Patrick . 2016. Taming the Beast: A Scientific Definition of Fintech, SSRN Electronic Journal 4(4), ss. 32-54

Softtech Teknoloji Raporu, 2019. (02.12.2023 tarihinde <https://softtech.com.tr/2019-teknoloji-raporu/> adresinden ulaşılmıştır)

Startups.watch, Turkish Startup Ecosystem, (02.12.2023 tarihinde <https://startups.watch/> adresinden ulaşılmıştır)

Şanakut, B., 2021. Türk Banka Hukuku Açısından Fintek, MEF Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Özel Hukuk Yüksek Lisans Programı. ss. 1-31

Taştan, Selim. ve G. Şebnem Uralcan, 2019. Küresel Finansal Teknoloji Sektöründe Ortaya Çıkan Yeni Girişimlerin Ekonomik ve Teknolojik Belirleyicileri, Haliç Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (2)1, ss. 41-69

Türkiye Fintek Rehberi, 2023. (02.12.2023 tarihinde <https://www.cbfo.gov.tr/sites/default/files/docs/2023-03/turkiye-fintek-rehberi.pdf> adresinden ulaşılmıştır)

Türkiye Bankalar Birliği, (02.12.2023 tarihinde https://www.tbb.org.tr/Content/Upload/Dokuman/8969/Bankalarimiz_2022.pdf adresinden ulaşılmıştır)

Türkiye Fintech Ekosistemi, 2023. (02.12.2023 tarihinde <https://www2.deloitte.com/tr/tr/pages/finance/articles/fintech-ecosystem-in-turkey.html> adresinden ulaşılmıştır)