

Güncel Mali Araştırmalar

Editörler:

Doç. Dr. Mehmet ELA • Arş. Gör. Dr. Murat ALBAYRAK



Güncel Mali Araştırmalar

Editörler:

Doç. Dr. Mehmet ELA

Arş. Gör. Dr. Murat ALBAYRAK



Published by

Özgür Yayın-Dağıtım Co. Ltd.

Certificate Number: 45503

📍 15 Temmuz Mah. 148136. Sk. No: 9 Şehitkamil/Gaziantep

☎ +90.850 260 09 97

📞 +90.532 289 82 15

🌐 www.ozgurayinlari.com

✉ info@ozgurayinlari.com

Güncel Mali Araştırmalar

Editörler: Doç. Dr. Mehmet ELA • Arş. Gör. Dr. Murat ALBAYRAK

Language: Turkish-English

Publication Date: 2024

Cover design by Mehmet Çakır

Cover design and image licensed under CC BY-NC 4.0

Print and digital versions typeset by Çizgi Medya Co. Ltd.

ISBN (PDF): 978-625-95513-7-1

DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub577>



This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). To view a copy of this license, visit <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/>

This license allows for copying any part of the work for personal use, not commercial use, providing author attribution is clearly stated.

Suggested citation:

Ela, M. (ed), Albayrak, M. (2024). *Güncel Mali Araştırmalar*. Özgür Publications.

DOI: <https://doi.org/10.58830/ozgur.pub577>. License: CC-BY-NC 4.0

The full text of this book has been peer-reviewed to ensure high academic standards. For full review policies, see <https://www.ozgurayinlari.com/>



Ön Söz

Kamu maliyesi, mali olayları inceleme konusu yapan, kapsamı oldukça geniş bir bilim dalıdır. Öyle ki, kamu maliyesi başta ekonomi olmak üzere, hukuk, siyaset bilimi, işletme, sosyoloji ve psikoloji gibi bilim dalları ile ilişki içerisinde. Söz konusu ilişkilerin bir yansıması olarak hükümetlerin kamu maliyesi konusunda aldıkları kararların ekonomik, politik ve sosyolojik birçok sonucu ortaya çıkabilmektedir. Örneğin Yunanistan’da yaşanan bir borç krizi sonucunda hükümetin aldığı kemer sıkma kararı sonucunda halk gösteri ve grevlere başvurabilmekte ya da ABD yönetimi başta Çin olmak üzere çeşitli ülkelere karşı mali bir araç olan gümrük vergilerini arttırabilmektedir. Geçmişte daha birçok benzeri örneklere rastlamak mümkündür. Bu durum hiç şüphesiz maliye biliminin sürekli olarak dünyanın gündeminde kalmasına, güncelliğini korumasına ve ülkeleri çeşitli yönleri ile etkilemeye devam etmesine yol açmaktadır. Bu anlamda “Güncel Mali Araştırmalar” başlıklı bu kitap çalışmasında son dönemde gündemde olan çevresel tahviller, enerji politikaları ve doğal afetlerin mali yansımaları, uzlaşma müessesesi ve mülkiyet hakkı konularına yer verilmiştir.

Kitapta yer alan kitap bölümleri ise kısaca şu şekildedir: Doç. Dr. Mehmet ELA, “Devlet Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvilleri: Genel Bir Değerlendirme” başlıklı bölümde, iklim değişikliğinin bozucu etkileri veri iken artan finansman ihtiyacı sonucunda geliştirilen yenilikçi bir ürün olan devlet sürdürülebilirlik tahvillerini incelemiştir. Arş. Gör. Murat ALBAYRAK, “Türk Devletleri Teşkilatı’nda Ekonomik İşbirliği ve Enerji Politikalarının Mali Yansımaları” başlıklı bölümde, Türk Devletleri Teşkilatı’nda yaşanan gelişmeler ve önemli bir işbirliği alanı olan ekonomik işbirliği ve enerji politikaları konuları ele alınmıştır. Öğr. Gör. Dr. Semih KURT, “Vergi Usul Kanununda Yer Alan Uzlaşma Müessesesinin Vergi Tahsilatı Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi” başlıklı bölümde, uzlaşma müessesesinin uygulanma süreci, olumlu ve olumsuz yönleri ile vergi tahsilatı üzerindeki etkilerini ele almıştır. Dr. Hüseyin ERCAN ve Dr. Öğr. Üyesi Mahmut KÜÇÜKOĞLU, “Doğal Afetlerin Mali Risk Açısından Değerlendirilmesi” başlıklı bölümde, doğal afetlerin kamu maliyesini etkileme kanalları ile mali sonuçlarını ele almıştır. Arş. Gör. Erkam BİRSENOĞUL tarafından kaleme alınan “Mülkiyet Hakkının Türk Anayasa Tarihi İçerisindeki Süreci” başlıklı bölümde, mülkiyet hakkının gelişimi ve içeriği Türk Anayasa tarihi perspektifinden ele alınmıştır.

“Güncel Mali Araştırmalar” başlıklı bu kitabın alana ve ilgi duyan herkese faydalı olmasını temenni ederiz.

İçindekiler

Ön Söz iii

Bölüm 1

Devlet Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvilleri: Genel Bir Değerlendirme 1
Mehmet Ela

Bölüm 2

Türk Devletleri Teşkilatı'nda Ekonomik İşbirliği ve Enerji Politikalarının Mali Yansımaları 27
Murat Albayrak

Bölüm 3

Vergi Usul Kanununda Yer Alan Uzlaşma Müessesesinin Vergi Tahsilatı Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi 55
Serhat Kurt

Bölüm 4

Doğal Afetlerin Mali Risk Açısından Değerlendirilmesi 67
Hüseyin Ercan
Mahmut Küçükkoçlu

Bölüm 5

Mülkiyet Hakkının Türk Anayasa Tarihi İçerisindeki Süreci 87
Erkam Birsenoğul

Devlet Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvilleri: Genel Bir Değerlendirme

Mehmet Ela¹

Özet

Son yıllarda iklim değişikliği ve getirdiği sonuçlar, tüm dünya ülkelerinin gündeminde olup iklim değişikliğine karşı eyleme geçme gerekliliği konusunda dünyada güçlü bir fikir birliği bulunmaktadır. İklim değişikliği ve beraberinde getirdiği problemlere karşı önlem almak içinse önemli derecede yatırım yapılması gerekmektedir. Bu yatırımların ülkelere hayata geçirilebilmesi ise oldukça yüksek miktarda sermaye ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Buna karşın, birçok ülke yüksek borç seviyeleri nedeniyle iklim değişikliğine karşı gerekli önlemleri almak için yeterli mali alana sahip değildir. İklim değişikliği ve getirdiği problemlere karşı önlem almak için gerekli finansman ihtiyacı, yenilikçi finansman arayışlarını da beraberinde getirmiştir. Ünelere iklim değişikliğine karşı finansman sağlamak üzere yeşil tahvil ve mavi tahvil gibi çeşitli tahvil türleri ihraç edilmekte olup bu tahvillerden birisi de son zamanlarda birkaç ülke tarafından ihracına başlanan sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerdir. Sürdürülebilirlik bağlantılı tahvil, son dönemde geliştirilen bir enstrüman olup ihraç eden devletlerin sayısı henüz çok kısıtlıdır. Buna karşın çeşitli tahminlere göre ihraç sayısı ve hacminin gelecek dönemlerde artması beklenmektedir. Bu bakımdan bu çalışmanın amacı sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller hakkında genel değerlendirmelere yer vermektir. Buna uygun olarak, çalışmada sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller hakkında genel bilgilere, söz konusu tahvillerin devletlere sağladığı avantajlara, ihracının önündeki birtakım zorluklara ve bu zorluklara karşı çözüm önerilerine yer verilmiştir.

1 Doç. Dr., Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, İİBE İktisat Bölümü,
mehmetela@osmaniye.edu.tr; ORCID ID: 0000-0001-7341-6312.

1. Giriş

Günümüzde hükümetler küresel çapta benzeri görülmemiş borç seviyeleri, iklim değişikliği ve doğa (ekosistem ve tür) kaybından oluşan üçlü bir kriz ile karşı karşıyadır. Ancak birçok ülke, iklim şokları ve doğa kaybını önlemek amacıyla doğa ve iklim yatırımlarını gereken seviyeye çıkarmak için gerekli finansmanı sağlayacak mali alana sahip değildir. Pandemi krizi ise yatırımlara yönelik kaynakları daha da azaltmıştır (Flugge vd., 2022:7).

İklim değişikliği, küresel anlamda acil olarak ele alınması gereken konular arasında sayılmaktadır (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:8). Nitekim bu konuda atılan önemli adımlardan olan ve 2015 yılında kabul edilen Paris Anlaşması ile iklim değişikliğine karşı belirlenen hedefler arasında küresel sıcaklık artışını sanayi öncesi döneme göre 2 °C ile sınırlamanın ve sıcaklık artışlarında 1,5 °C amacına ulaşmanın önemine dikkat çekilmiştir (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2023). Paris Anlaşması'nı imzalayıp kabul etmiş olan ülkeler, iklim değişikliğine uyum ve iklim değişikliğini azaltma eylemlerini uygulamak için iddialı Ulusal Katkı Beyanları (NDC) oluşturmuştur (World Bank, 2022). Paris Anlaşması ile kabul edilen 1,5 °C hedefi, iklim değişikliği ile mücadelenin önemini vurgulamaktadır. Öyle ki hedeflere ulaşılamaması durumunda, küresel sıcaklık 1,5 °C artarsa 150 milyon çocuğun hayatı tehdit altına girmektedir. Sıcaklık 4 °C arttığında ise bu rakam 1,5 milyar seviyesine çıkmaktadır. Ayrıca hava kirliliği dünya çapında her 10 ölümden birine neden olmaktadır. Bu rakam ise, HIV'den dört kat, sıtmadan altı kat daha fazla insanın ölümü anlamına gelmektedir (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:8).

Her ne kadar Paris Anlaşması ve 2021 yılında gerçekleşen COP 26 Konferansı'nda küresel liderler, küresel sera gazı emisyonlarını azaltmak ve Paris Anlaşması'nın daha etkili bir şekilde uygulanmasını tartışmak için bir araya gelmiş ve iklim konusunda eyleme geçme konusunda güçlü bir fikir birliğine varmış olsalar da dünyanın iddialı iklim hedeflerine ulaşmak için büyük bir finansman açığı bulunmaktadır. Bu anlamda, herkesin bağımlı olduğu havayı, suyu ve toprağı düzenlemek ve ekosistemlerin bozulmasının yarattığı zorlukları ele almak için oldukça yüksek miktarda yatırıma ve fona ihtiyaç vardır (Flugge vd., 2022:12). Ek olarak, Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'nde belirtilen iddialı sosyal hedeflere ve yönetim hedeflerine ulaşmak, fon ihtiyacını daha da arttırmaktadır (Berrada vd., 2022:1). Nitekim Birleşmiş Milletler Çevre Programı, 2030 yılına kadar her yıl 16 trilyon dolarlık “yeşil” yatırıma ihtiyaç duyulacağını tahmin etmektedir (Kulenkampff ve Pipan, 2023:4). Dünya Bankası'nın tahminine göre, Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ni finanse etmek için dünya genelinde

5 trilyon ila 7 trilyon dolar arasında bir fon miktarı gereklidir. Yalnızca gelişmekte olan ülkelerde temel altyapı, gıda güvenliği, iklim değişikliğiyle mücadele ve uyum ile sağlık ve eğitim konusunda Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ne yönelik yatırım ihtiyaçları, 3,3 trilyon ila 4,5 trilyon dolar arasında değişmektedir (World Bank, 2022). Ancak özellikle kırılgan ülkeler olmak üzere birçok ülke iklim değişikliğine karşı gerekli önlemleri almak ve yatırım yapmak için yeterli mali alana sahip değildir. Pandemiye bağlı ağır borçlanmanın bir sonucu olarak birçok ülkenin borç yükü artmıştır. Aynı zamanda, yüksek küresel faiz oranları nedeniyle borç ödeme maliyetleri de artmaktadır. Bu konuda IMF'e göre, düşük gelirli ülkelerin yaklaşık %15'i zaten borç stresi içindeyken %45'i yüksek borç stresi riskiyle karşı karşıyadır. Yükselen piyasa ekonomilerinin yaklaşık %25'i yüksek risk altında olup temerrüt benzeri borçlanma marjlarıyla karşı karşıyadır (Kulenkampff ve Pipan, 2023:7).

İklim değişikliğine karşı önlemlerin aciliyeti veri iken ülkelerin borçlanma konusunda yaşadığı birtakım problemler nedeniyle iklim değişikliğine ve getirdiği problemlere karşı yeterli derecede faaliyete geçilememesine ilişkin önemli derecede risk bulunmaktadır (Kulenkampff ve Pipan, 2023:4). Bu riski doğrular biçimde, küresel girişimler biyoçeşitliliğin eşi benzeri görülmemiş bir oranda azaldığı ve bu düşüşe neden olan baskıların yoğunlaştığı konusunda uyarıda bulunmaktadırlar. Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi kapsamındaki uluslararası biyoçeşitlilik hedeflerinden hiçbiri (Aichi Biyoçeşitlilik Hedefleri) tam olarak karşılanmamıştır. Bu durum Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ne ulaşmayı tehdit etmekte ve iklim değişikliğiyle mücadele çabalarını baltalamaktadır (Flugge vd., 2022:11).

İklim değişikliği ve getirdiği problemlere karşı önlem almak için gerekli finansman ihtiyacı, yenilikçi finansman arayışlarını da beraberinde getirmiştir (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:4). Bunun sonucunda 2008 yılında Dünya Bankası'nın ilk yeşil etiketli tahvil ihracının ardından sosyal tahviller ve sürdürülebilir tahviller gibi gelir kullanımı (*use of proceeds*) tahvilleri piyasada görülmeye başlanmıştır. Gerek daha ucuz finansman sağlaması ve gerekse de çevre ve iklim odaklı olmaları nedeniyle ihraç seviyeleri hızla artan gelir kullanımı tahvillerinin birtakım kısıtlamalara sahip olması ve kapsayıcılığının dar olması gibi nedenlerle, sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller (SLB) son dönemde yeni bir enstrüman olarak ortaya çıkmıştır.

Özel sektör kuruluşlarınca ihraç edilen ve ihraç miktarı hızla artan sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller, devletler tarafından da ihraç edilmekte birlikte henüz devlet ihraçlarına ilişkin örnekler oldukça sınırlı sayıdadır. Buradan hareketle bu çalışmada devlet sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerine

ilişkin genel bilgilere, karşılaşılan zorluklara ve devletlere sağladığı avantajlara değinilmektedir. Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Giriş bölümünün ardından ilk bölümde SLB'lerin tarihsel gelişimine değinilirken ikinci bölümde tanımına, özelliklerine, işleyiş mekanizmasına, ilkelerine ve gelir kullanımı tahvilleri ile karşılaştırmasına yer verilmiş, üçüncü bölümde devletlerce ihraç edilen SLB örneklerine, SLB'lerin devletler için avantaj ve zorluklarına ve bu zorluklara ilişkin birtakım çözüm önerilerine yer verilmiştir. Ardından sonuç bölümü ile çalışma tamamlanmıştır.

2. Yeşil Tahvillerden Devlet Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvillerine: Tarihsel Gelişim

İçinde bulunduğumuz dönem, çevre ve toplumların ihtiyaçları ve refahı üzerindeki etkilerini dikkate almadan ekonomik kalkınmaya odaklanmanın doğurduğu tehlikeler konusunda dünya çapında artan bir farkındalığa tanık olmuştur. Buna yanıt olarak uluslararası toplum, üç ayrı hedefi (ekonomik kalkınma, çevre koruma ve sosyal kalkınma) uzlaştırmaya çalışan “sürdürülebilir kalkınma” kavramını geliştirmiştir. Küresel finansın yirminci yüzyılın ikinci yarısında ekonomik kalkınmayı kolaylaştırmada kilit bir rol oynaması gibi, devletler ve özel sektör aktörleri de yüzyılın başından bu yana sürdürülebilir kalkınma çabalarını finanse etmek için küresel borç piyasalarına giderek daha fazla yönelmişlerdir. Bu eğilimler son on yılda hızlanmış olup günümüzde yeşil, sosyal ve sürdürülebilirlik (GSS) tahvilleri, tahvil piyasasında önemli bir yer edinmeye başlamıştır. Başlangıçta, GSS tahvilleri çoğunlukla yeşil tahvillerden oluşmuştur. Ancak ilerleyen yıllarda özel sektör kuruluşları tarafından sosyal tahviller ve sürdürülebilirlik tahvilleri de ihraç edilmeye başlanmıştır (Giraldez ve Fontana, 2022:8-9). Söz konusu GSS tahvillerinin ihracı, 2015 yılında Paris Anlaşması'nın yürürlüğe girmesiyle önemli ölçüde artmıştır (Liberadzki vd., 2021:3).

Oldukça geç sayılabilecek bir süre sonra devletler de GSS tahvilleri ihraç etmeye başlamışlardır. Bu gecikmenin nedeni, GSS tahvillerinin gelirlerinin sadece belirli yeşil ve sosyal projeler için kullanılabilir olmasıdır (Cheng vd., 2022:47). Bu özellik gelir kullanımı (*use of proceeds*) olarak anılmaktadır. Bu anlamda 2008 yılında özel sektör tarafından ilk yeşil tahvilin ihracından dokuz yıl sonra Polonya, 2016 yılında ilk devlet yeşil tahvilini ihraç etmiştir. Yeşil tahvillerin başarısının ardından devletler, çevresel faydaları olan projeler için geleneksel yeşil tahvillerin yanı sıra, olumlu sosyal sonuçları olan projeler için sermaye sağlayan sosyal veya sürdürülebilirlik tahvilleri ihraç etmeye başlamışlardır. İlk devlet sosyal tahvili, 2020 yılında Ekvador tarafından ihraç edilmiştir (Linder ve Chung, 2023:39). Devlet GSS ihraçları günümüzde toplam GSS ihraçlarının %10-15'i düzeyindedir (Giraldez ve

Fontana,2022:12). Toplam devlet GSS tahvilleri ihraç hacmi ise Temmuz 2022 itibariyle yaklaşık 243 milyar dolardır. Bu ihraçlardan devlet yeşil tahvilleri 195 milyar dolar, devlet sosyal tahvilleri 18 milyar dolar ve devlet sürdürülebilirlik tahvilleri 30 milyar dolar civarındadır (Linder ve Chung, 2023:52).

Yeşil, sosyal ve sürdürülebilirlik tahvillerin, gelir kullanımı yapısına sahip olması, diğer bir deyişle tahvilden elde edilen fonların sadece yeşil, sosyal ve sürdürülebilirlikle ilgili projelere tahsis edilebilmesi önemli bir kısıt oluşturmuştur. Diğer yandan söz konusu tahvil grubunun dışında daha yeşil ve sosyal açıdan daha kapsayıcı bir ekonomiye geçişi hızlandıracak bir tahvil türüne ihtiyaç duyulmuştur (Feldhütter vd., 2023:22). Bu ihtiyaca cevap olarak sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller (SLB) geliştirilmiştir. SLB, ihraççının sürdürülebilirlik hedefini gerçekleştirmesi yönünde ihraççıya finansal teşvikler sunma özelliği ile dikkat çekmiştir. İlk SLB, 2019 yılında İtalyan çok uluslu enerji şirketi Enel tarafından ihraç edilmiştir (Povilonis, 2022:646). Belirli bir projeye bağlılık yönünde bir kısıtı olmayan ve genel kurumsal amaçlar için de kullanılabilen SLB fonlarının bu yenilikçi yaklaşımı sonucunda SLB ihraçları hızla artmıştır (Orden ve Calonje, 2022:4). SLB, şu ana kadar ağırlıklı olarak finansal olmayan şirketler (%84) tarafından ihraç edilmiştir. 2022 yılında ise devletler SLB ihracına başlamışlardır. Buna göre ilk olarak Şili ve ardından Uruguay ilk devlet SLB'lerini ihraç ederek piyasaya giriş yapmışlardır (OECD, 2023:15). Ancak bu ihraçlar, devlet yeşil ve sosyal, sürdürülebilirlik tahvilleri ile devlet sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerinin toplamının ancak %1'i kadardır (World Bank, 2023).

3. Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahviller

Aşağıda sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerin tanımı ve özelliklerine, işleyişine, ilkelerine ve gelir kullanımı tahvilleri ile karşılaştırmasına yer verilecektir.

3.1. Tanımı ve Özellikleri

SLB'ye ilişkin en geniş tanımlama Uluslararası Sermaye Piyasaları Kurumu (ICMA) tarafından yapılmıştır. ICMA, bir piyasa standardı sağlamak ve SLB piyasasında uyumu desteklemek amacıyla Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil Çerçevesi ve ICMA Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil İlkeleri'ni yayınlamıştır. Bu ilkelere göre, SLB şu şekilde tanımlanmaktadır: “Sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller, ihraççının önceden tanımlanmış sürdürülebilirlik/ESG hedeflerine ulaşmış olduğuna bağlı olarak finansal ve/veya yapısal özellikleri değişebilen her tür tahvildir”. Bu anlamda, ihraççılar, açık bir şekilde (tahvil belgelerinde bulunmak üzere) önceden

tanımlanmış bir dönem içinde sürdürülebilirlik sonuçlarında iyileştirme taahhüt etmektedir. SLB, ileriye dönük, performansa dayalı bir araçtır”. Bu konuda yapılan bir diğer tanımlamaya göre SLB, “tahvilin finansal özelliklerinin belirli bir sürdürülebilirlik hedefine bağlı olduğu sabit getirili bir araçtır” (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:5). Natixis (2021:4) tarafından yapılan tanıma göre SLB, “ihraççıların önceden tanımlanmış sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşip ulaşmamasına bağlı olarak finansal ve/veya yapısal özellikleri değişebilen bir tahvil türü olarak tanımlanmaktadır”. Bir diğer tanımlamaya göre SLB, “borçlunun temel performans göstergeleri kullanılarak ölçülen iddialı, önceden belirlenmiş sürdürülebilirlik performans hedeflerine ulaşmasını teşvik etmeyi amaçlayan, özel bir finansal araç türüdür” (Flugge vd., 2022:13). Cheng vd. (2022:53)’e göre SLB, “ihraççının belirli bir tarihe kadar karşılamayı taahhüt ettiği, önceden tanımlanmış sürdürülebilirlik performansı hedeflerine sahip araçlardır”.

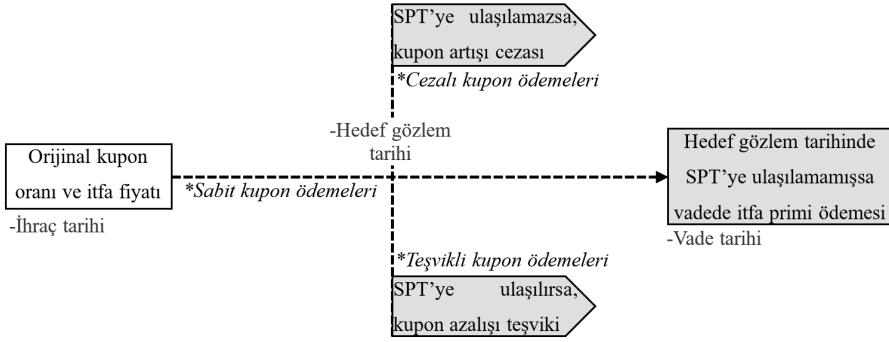
SLB’lerin temel özelliği, kupon oranının ihraççının sürdürülebilirlik performans hedefine (SPT) ulaşmasına bağlı olmasıdır. Bu hedeflerin çevre temasıyla ilgili olması şart olmayıp herhangi bir sürdürülebilirlik, yönetim veya sosyal sorunla da ilgili olabilmektedir. Belirlenen hedefler, temel ölçütler olan temel performans göstergeleri (KPI) kullanılarak ölçülmektedir (Ul Haq ve Doumbia, 2022:5). Ayrıca hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı bağımsız harici bir doğrulayıcı tarafından tespit edilmektedir. Örneğin, Şili tarafından ihraç edilen SLB’de ölçüt olan KPI, milyon ton CO₂ cinsinden ölçülen yıllık sera gazı emisyonları olarak belirlenmişken, hedef, yani SPT ise 2030 yılına kadar 92 milyon ton CO₂ eşdeğeri sera gazı emisyonuna ulaşmak olarak belirlenmiştir (Kulenkampff ve Pipan, 2023:14). Hedefe ulaşılamaması halinde ise ihraççı genel olarak kupon artışı yapmakta ve bu anlamda daha fazla geri ödeme yapmak zorunda kalmaktadır. Böylece SLB ile ihraççılar için, belirlenen sürdürülebilirlik hedefine ulaşılması yönünde finansal bir teşvik yaratılmaktadır (Kölbel ve Lambillon, 2022:1). Bu bakımdan, tipik bir SLB’de yenilikçi olan özellik, kupon yükseltme cezasıdır. Burada ihraççı önceden belirlenmiş SPT’lerini bir hedef gözlem tarihine kadar karşılayamazsa, müteakip faiz ödemeleri önceden belirlenmiş bir ceza miktarı kadar artırılmaktadır (Lefournier, 2023:4). Söz konusu ceza ise daha önce belirtildiği gibi, ihraççının belirlenen hedeflere ulaşması için önemli bir teşvik yaratmaktadır.

Bunun yanında SLB ile gelen diğer bir yenilikçi özellik, SLB ihracından elde edilen sermayenin belirli bir projeye harcanmak zorunda olmamasıdır. Bu durum ihraççının elde ettiği fonların tahsisi konusunda herhangi bir kısıtlama ile karşı karşıya olmadığı anlamına gelmektedir (Maino, 2022:4). Bu özelliği ile SLB ihracı için doğası itibari ile projeye sahip olmayan “karbon

azaltılması zor” sektörler (örneğin, çimento, çelik ve alüminyum endüstrisi, petrol ve gaz) de sürdürülebilirlik alanında yatırım yapma imkanına kavuşmaktadır. Böylece ihraççı profili de genişlemektedir (Natixis, 2021:4).

3.2. İşleyişi

SLB ihracı için öncelikle ihraççı tarafından bir sürdürülebilirlik hedefi belirlenmektedir. Bu hedef(ler)e doğru yol kat etmek için ayrıntılı olarak önceden tanımlanmış sürdürülebilirlik performans hedefleri yani SPT belirlenmekte ve bu SPT, yine önceden tanımlanmış temel performans göstergeleri, yani KPI'lar kullanılarak ölçülmektedir. Bu anlamda KPI'lar ölçüt veya metriklerdir (Kölbel ve Lambillon, 2022:5). İhraççılar ayrıca tahvilin Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil İlkeleri ile uyumlu olduğunu doğrulamak için harici bir doğrulayıcı taraf atamaktadırlar. Burada bağımsız ve harici doğrulayıcılar, tahvil ihraç edilmeden önce tahvilin söz konusu ilkelere uyumuna yönelik ikinci taraf görüşü (SPO) yayınlamakta ve tahvilin ilkelerle uyumlu olduğunu doğrulamaktadır (Berrada vd., 2022:8). Bazı tahvillerde SPT ve dolayısıyla KPI birden fazla olabilmektedir. Uygulamada emisyonların azaltılması ile ilgili KPI'lar en yaygın olan KPI türüdür. Bununla birlikte, yenilenebilir enerji, su kullanımı, atık yönetimi, topluluk katılımı veya cinsiyet çeşitliliği ile ilgili çeşitli KPI'lar da mevcuttur (Moody's, 2021:5).



Şekil 1: SLB'nin İşleyişi

Kaynak: Maino (2022:6) ve Ul Haq ve Doumbia (2022:6)'dan uyarlanmıştır.

SLB'de SPT ve KPI'nın belirlenmesinin ardından sabit faiz (kupon) ödemeleri başlamaktadır (Bkz. Şekil 1). Söz konusu sabit kupon ödemeleri ancak ilgili SPT'ye ulaşıp ulaşılmadığının belirleneceği bir değerlendirme (hedef gözlem) tarihine kadar yapılmaktadır. Hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının gözlemlenmesinin sonucuna tetikleyici olay adı

verilmektedir (Uzsoki ve Rahim, 2021:3). Bu gözlem ve ilgili hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının doğrulanması ise harici bir doğrulayıcı tarafından yapılmaktadır. Tetikleyici olay sonucunda bir ceza (veya teşvik) ortaya çıkmaktadır. Uygulamada genellikle hedeflere ulaşılamaması durumunda kupon arttırımı cezası ve itfa primi kullanılmakla birlikte hedeflere ulaşılması halinde kupon azaltımı (step-down) gibi teşvikler de uygulanabilmektedir. Şekil 1’de bu duruma uygun olarak kupon artışı cezası ve kupon azalışı teşviki ile itfa primi ödemesi birlikte verilmiştir. Ancak piyasada yoğunlukla kupon artışı cezasının kullanıldığı ve kupon artışı için de genellikle 25 baz puan belirlendiği görülmektedir. Şekil 1’e göre eğer ihraççı gözlem tarihinde, önceden belirlenen hedeflere ulaşamazsa kupon belirlenen oranda (genellikle 25 baz puan) artırılır. SLB bazı durumlarda birden fazla SPT’ye ve dolayısıyla birden fazla kupon artışına sahip olabilir (örneğin, SPT başına 5 baz puan artış gibi). Bazı durumlarda ise SPT’ye ulaşılması durumunda kupon belirlenen oranda (genellikle 25 baz puan) azaltılır. Gözlem tarihinden itibaren tetiklenen ceza (kupon artışı) veya teşvikler (kupon azalışı), sabit kupon ödemesine eklenerek (kupon azalışı halinde çıkarılarak) vadeye kadar geri ödeme sürdürülür. İtfa primi cezasında ise hedefe ulaşılamaması halinde ihraççı vade sonunda yatırımcılara bir prim (daha yüksek itfa fiyatı) öder (Ul Haq ve Doumbia, 2022:5-9).

Uygulamada tipik SLB işleyişi Şekil 1’de gösterilen biçimdeyken, sayıları az da olsa SLB işleyişinde çeşitli varyasyonların ortaya çıktığı görülmektedir. Örneğin, tek bir hedefle ilişkili birden fazla aynı ya da farklı türde ceza uygulanabilmektedir. Bu anlamda farklı türde cezalar olan itfa primi ve kupon arttırımı aynı SLB’de bulunabilmektedir. Bazen bir SLB’de her biri birden fazla finansal teşvik içeren birden fazla sürdürülebilirlik hedefi olabilmektedir (Ul Haq ve Doumbia, 2022:5-9). Bunun yanında tetikleyici olaylar da farklılaşabilmektedir. Örneğin, tetikleyici olay olarak, (i) KPI’lara puanlama ölçüğü uygulama, (ii) tüm KPI’lara ulaşılması, (iii) KPI’ları ağırlıklandırma ve (iv) KPI’ların seçici olarak yerine getirilmesi belirlenebilmektedir (Uzsoki vd., 2022:31).

3.3. İlkeleri

SLB’nin seçimi, ölçümü, doğrulanması ve raporlanmasına ilişkin resmi bir kanun veya düzenleme bulunmamaktadır. Haziran 2020’de, SLB piyasasının hızla gelişiminin ışığında ICMA, SLB’nin beş temel bileşenini özetleyen ve gönüllülük esasına dayanan bir klavuz olan Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil İlkeleri’ni yayınlamıştır. Buna göre beş temel bileşen, (i) KPI’ların seçimi, (ii) SPT’lerin ayarlanması, (iii) tahvil özellikleri, (iv) raporlama ve (v) dış doğrulamadır (Giraldez ve Fontana, 2022:14).

3.3.1. KPI'ların Seçimi

KPI'lar, ihraççının sürdürülebilirlik performansını ölçmek için kullanılmakta olup SLB'nin özünü oluşturmaktadırlar. KPI'lar, ihraççının temel sürdürülebilirlik ve iş stratejisinin uygunluğunu ve önemliliğini² yansıtmaktadır (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:11). Genel olarak KPI'lar şu şekilde yapılandırılmalıdır (Maino, 2022:4; Natixis, 2021:11):

- İhraççının genel işiyle ilgili, temel, önemli ve ihraççının mevcut ve/veya gelecekteki işlemleri açısından yüksek stratejik öneme sahip olmalıdır.
- Tutarlı bir metodolojik temelde ölçülebilir olmalıdır.
- Doğrulanabilir olmalıdır (Dış paydaşlara belirlenen hedefleri değerlendirme imkânı sunmalıdır).
- Kıyaslanabilir olmalıdır (Mümkün olduğunca harici bir referans veya SPT'lerin değerlendirilmesini mümkün kılan tanımlar kullanılmak suretiyle hedefleri ihraççılar arasında karşılaştırmak mümkün olmalıdır).

Mümkün olduğu ölçüde, yatırımcıların seçilen KPI'ların geçmiş performansını değerlendirmesine olanak sağlamak için KPI'lar yıllık raporlarda, sürdürülebilirlik raporlarında veya diğer finansal olmayan rapor açıklamalarında bulunmalıdır. Devletlerden oluşan ihraççılar için ayrıntılı bir tavsiye bulunmamaktadır, ancak bu tavsiyeler devlet SLB'leri için halihazırda yayınlanmış, sağlam ve yaygın olarak tanınan bir kaynak tarafından yayınlanan çevresel veya sosyal istatistiksel KPI'lar anlamına gelmektedir (Bouzidi ve Papaioannou,2022:11).

3.3.2. SPT'lerin Ayarlanması

SPT'ler iyi niyetle belirlenmeli ve ihraççı, SPT'lerin başarısını kesin olarak etkileyebilecek stratejik bilgileri açıklamalıdır. Bu anlamda SPT'ler (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:11):

- İddialı olmalıdır.
- İlgili KPI'larda önemli bir gelişmeyi temsil etmeli ve işlerdeki olağan gidişatın ötesinde olmalıdır.

2 Önemlilik (materiality): Bir şirketin genel ESG analizinin bir parçası olarak belirli bir önemin etkinliği ve finansal önemidir. Örneğin karbon azaltılması zor sektörler için emisyonlar büyük önemliliğe sahiptir. Çünkü havacılık gibi karbon azaltılması zor sektörlerde elde edilen gelir daha fazla uçuşa bağlıdır ve bu da daha fazla emisyon demektir. Ancak çok fazla emisyon yaymayan bankalar için gelirlerin artışı ile emisyon artışı tam olarak bağlantılı değildir. Bu nedenle bankalar için emisyon, çok önemlilik arz etmemektedir.

- Mümkün olduğunda bir kıstas (*benchmark*) veya harici bir referansla karşılaştırılmalıdır.
- İhraççının genel stratejik sürdürülebilirlik stratejisiyle tutarlı olmalıdır.
- Tahvilin ihracından önce veya eş zamanlı olarak atanmış bir zaman çizelgesine göre belirlenmelidir.

2.3.3. Tahvil Özellikleri

Tahvil özellikleri, SLB'nin yapısal detaylarından oluşmakta ve özellikle KPI'lar ve SPT'lerle ilgili tetikleyici olaylar ve kupon yükseltme/azaltma koşulları gibi hüküm ve koşulları tanımlamaktadır (Maino, 2022:5). Bu bağlamda tahvil özellikleri şu şekilde olmalıdır (Natixis, 2021:11):

- Tahvilin finansal özellikleri, seçilen KPI'ların önceden tanımlanmış SPT'lere ulaşıp ulaşmayacağına bağlı olarak değişiklik göstermelidir. Diğer bir deyişle, SLB'nin, tetikleyici olay(lar)ı içeren bir finansal etkiyi dahil etmesi gereklidir.

- Kuponun potansiyel değişimi en yaygın örnektir ancak diğer varyasyonları da dikkate almak mümkündür.

- Tahvilin finansal özelliklerindeki değişiklik, ihraççının orijinal tahvil finansal özelliklerine göre orantılı (uygun) ve anlamlı olmalıdır.

- Tahvil belgelerinin gerekli unsuru, KPI(lar)ın tanımı, hesaplama metodolojileri dahil olmak üzere SPT(ler) ve SLB'nin finansal özelliklerindeki potansiyel değişikliktir.

- SPT'lerin yeterli şekilde hesaplanamaması veya gözlenememesi durumunda ikinci seçenek mekanizmaları açıklanmalıdır.

- İhraççılar, gerektiğinde düzenleyici ortamda KPI'nın hesaplanmasını, SPT'nin yeniden düzenlenmesini ve/veya referans değer veya KPI kapsamının tahmin ayarlamalarını önemli ölçüde etkileyebilecek ciddi değişiklikler dahil olmak üzere potansiyel istisnai olayları veya olağanüstü olayları tahvil belgelerinde açıklamalıdır.

3.3.4. Raporlama

İhraççılar, şeffaflığı teşvik etmek için aşağıdaki yapısal unsurlar hakkında en az yıllık olacak biçimde ayrıntılı bilgiler yayınlamalıdır (Maino, 2022:5):

- Seçilen KPI'lar hakkında bilgi,
- SPT'lerin ayarlanması ve tarihsel performansı ile bunların SLB'nin yapısal öğeleriyle ilişkisi,

- İhraççının sürdürülebilirlik stratejisi veya KPI'lar ve SPT'lerle ilgili faaliyetleriyle ilgili bilgilerdeki güncellemeler.

2.3.5. Doğrulama

Doğrulama, SLB'lerin temel bileşenlerinden olup aşağıda belirtilen şekilde olmalıdır (Natixis, 2021:11):

- İlgili uzmanlığa sahip nitelikli bir dış inceleme (bir denetçi veya çevre danışmanı) tarafından her bir KPI'nın her bir SPT'ye göre performans seviyesinin bağımsız ve harici olarak doğrulanması gereklidir.

- Yılda en az bir kez ve SLB'nin finansal özelliklerinde potansiyel bir değişime yol açacak olan SPT performansının değerlendirilmesiyle ilgili herhangi bir tarih/dönemde yapılması gereklidir.

- SPT'lere göre performansın doğrulanması kamuya açık hale getirilmelidir.

ICMA İlkeleri'ne göre SPT'ler, ilgili KPI'larda iddialı bir gelişmeyi temsil etmeli ve harici ölçütlere dayanmalıdır. Bununla birlikte ilgili ilkeler, belirli sektörler veya sürdürülebilirlik konuları için "önemli" veya "iddialı" KPI'lar veya SPT'lerin tanımını içermemektedir (Vulturius vd., 2022:3). Bu durum ise SLB piyasası için birtakım problemlere yol açabilmekte ve standardizasyonu engelleyebilmektedir. Bu açıdan özellikle özel sektör tarafından ihraç edilen SLB'lerde görülen ve uygulamaya yönelik tanımlama ve belirlemelerdeki eksikliğe dayanan bazı problemler ortaya çıkabilmektedir. Bunlar arasında, i) iddiasız hedefler bulunabilmesi ve hedef tarihin geç belirlenebilmesi, ii) ceza ve teşviklerde ihraççının ölçüğüne ve yatırım yapılabilirliğine uygun çeşitliliğin olmaması ve bu anlamda ceza olarak genellikle 25 baz puan kupon artışına yer verilmesi, iii) KPI'larda ve tetikleyici olaylarda standardizasyonun yakalanamaması (Ul Haq ve Doumbia, 2022; Berrada vd., 2022; Liberadzki vd., 2021; Reznick vd., 2022; Orden ve Calonje, 2022; Uzsoki ve Rahim, 2021) sayılabilmektedir.

3.4. Gelir Kullanımı Tahvilleri ile Karşılaştırılması

SLB'ler ve gelir kullanımı tahvilleri arasında önemli farklılıklar vardır. SLB ile gelen etki raporlaması ve tahvil gelirlerinin kullanımında serbestlik gibi yeni özellikler SLB'nin gelir kullanımı tahvillerinden farklılaşmasına yol açmıştır. Aşağıda SLB ile gelir kullanımı tahvillerinden olan yeşil tahvil ve sürdürülebilirlik tahvili arasındaki birtakım farklılıklara yer verilecektir.

Tablo 1: SLB ile Yeşil ve Sürdürülebilirlik Tahvillerinin Karşılaştırılması

	Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahviller	Sürdürülebilirlik Tahvilleri	Yeşil Tahviller
Çerçeve	Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil İlkeleri (2020)	Sürdürülebilirlik Tahvil Rehberi (2018)	Yeşil Tahvil ICMA İlkeleri (2018)
Raporlama	Evet	Evet	Evet
Tahvillerin diğer isimleri	Politika performans tahvilleri	SDG tahvilleri	İklim tahvilleri, mavi tahviller vb.
Gelirlerin kullanımı (<i>use of proceeds</i>)	Hayır	Evet	Evet
Piyasa büyüklüğü (2020 Aralık, Milyar Dolar)	10	100	1000
Beklenen piyasa büyüklüğü	12 ila 15 kat	-	1.35 ila 1.5 kat
Yeşil taahhüdün yerine getirilmemesine karşı korunma (<i>hedging</i>)	Evet	Hayır	Hayır
Çevresel ve finansal teşviklerin uyumu	Evet	Hayır	Hayır

Kaynak: Bouzidi ve Papaioannou (2022:7).

Tablo 1’de yer verilen farklılıklar sırasıyla aşağıdaki gibi açıklanabilir:

- SLB’lere ilişkin temel çerçeveyi çizen ilkeler 2020 yılında ICMA yayınlanan Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil İlkeleri iken sürdürülebilirlik tahvilleri ve yeşil tahvillere ilişkin rehberler 2018 yılında yayınlanmıştır.
- Sürdürülebilirlik tahvilleri ve yeşil tahvillerde tahvillerden elde edilen gelirlerin hangi projelerde kullanıldığına ve beklenen etkiye ilişkin raporlama yer alırken (Kandır ve Yakar, 2017:94), SLB’lerde raporlama temel olarak KPI’ların güncel durumu ve ilgili hedeflere ulaşıp ulaşılmadığına ilişkindir (Natixis, 2021:11; Reznick vd., 2022:3). Bunun yanında yeşil tahviller gibi gelir kullanımı tahvillerinde etki raporlaması nispeten daha basittir (World Bank, 2022:23).
- SLB’lere politika performans tahvilleri veya KPI tahvilleri gibi isimler verilebilirken, sürdürülebilirlik tahvilleri, SDG tahvilleri olarak anılabilmekte, yeşil tahviller ise iklim tahvilleri olarak isimlendirilebilmektedir (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:7; Giraldez ve Fontana, 2022:8).

- Yeşil tahviller ve sürdürülebilirlik tahvilleri, gelir kullanımı tahvilleridir. Bu tahvillerde ihraççı, fonları yalnızca çevresel ve sosyal açıdan sürdürülebilir proje veya faaliyetleri finanse etmek için kullanmayı taahhüt etmektedir (World Bank, 2022:23). Ancak SLB'de tahvilden elde edilen gelirlerin (sermayenin) kullanımı konusunda bir kısıtlama yoktur. Çoğu durumda, SLB, ihraççının sermayenin kullanımı konusunda tam takdir yetkisini elinde tuttuğu genel kurumsal amaçlar için kullanılmaktadır. Bu durum SLB'nin hızlı biçimde büyümesinin temelinde yatmaktadır (Orden ve Calonje, 2022:4). Nitekim karbon azaltılması zor sektörlerdeki şirketler ile belirli bir yeşil projesi olmayan şirketlerin çevresel proje üretememelerinden dolayı yeşil tahvil veya sürdürülebilirlik tahvili ihracı mümkün değilken, tüm bu sektörler SLB ihracında bulunabilmektedir (Reznick vd., 2022:3).

- Sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerin piyasa hacmi görece daha düşüktür. Ancak tahminlere göre sürdürülebilirlik bağlantılı tahvil piyasası önümüzdeki dönemde oldukça hızlı şekilde büyüyecektir (Kulenkampff ve Pipan, 2023:4).

- Yatırımcıların SLB'ye bakış açısına göre, ihraççılar tarafından ödenen ceza (kupon artırımı vb.) ihraççının sürdürülebilirlik taahhüdünün yerine getirilmesinde temerrüde düşmeye karşı bir korumadır (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:7). Bu açıdan bakıldığında, yeşil ve sürdürülebilirlik tahvillerinde hedefe ulaşılmaması halinde bir ceza söz konusu olmadığından herhangi bir koruma da bulunmamaktadır.

- Yeşil ve sürdürülebilirlik tahvillerinde, SLB'de yer alan mekanizmaya benzer olarak belirli hedeflere ulaşılamaması halinde belirli bir finansal cezaya katlanma durumu söz konusu değildir. SLB'de ise SPT kaçırılırsa kupon yükseltme cezası söz konusu olduğundan tahvil faizi artar. Benzer şekilde hedeflere ulaşılması halinde bazı durumlarda kupon azaltma söz konusu olabilmektedir (Maino, 2022:2). SLB'de yer alan bu özelliklerle ihraççı ilgili sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmak konusunda teşvik edilmektedir. İhraççı ilgili hedeflere ulaştığında hem sermaye maliyetini azaltmakta ve hem de sürdürülebilirlik hedefini gerçekleştirmiş olmaktadır (Reznick vd., 2023:3).

4. Devlet Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvilleri

2022 yılında devletler SLB ihraç etmeye başlamışlardır. İlk olarak Şili ve daha sonra Uruguay tarafından dünyada ilk devlet SLB'leri ihraç edilmiştir (OECD, 2023:15). Ancak bu ihraçlar, devlet yeşil, sosyal, sürdürülebilirlik ve sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerinin toplamının ancak %1'i kadardır (World Bank, 2023). Bu açıdan bu bölümde devlet SLB'lerinin örnekleri, faydaları, karşılaştıkları zorlukları ve çözüm önerilerine yer verilecektir.

4.1. Örnekleri

Devlet SLB'lerine ilişkin ilk örnekler, Mart 2022'de Şili tarafından 2 milyar dolar tutarındaki 20 yıllık SLB ve kısa süre sonra Uruguay tarafından Ekim 2022'de vadesi 2034'te dolacak olan 1,5 milyar dolar tutarındaki SLB ile oluşmuştur. Her iki tahvil de ICMA Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil İlkeleri ile uyumlu olarak yapılandırılmış ve ihraçtan önce piyasayla bu konuda uzun bir görüşme dönemi gerçekleştirilmiştir. Sonuç olarak, her iki SLB'ye de birkaç kat fazla talep gelmiştir (Kulenkampff ve Pipan, 2023:14).

Tablo 2: Şili Devlet Sürdürülebilirlik Tahviline İlişkin Yapısal Bilgiler

SPT	KPI	Gerekeçe
SPT 1: 2030 yılına kadar 95 milyon ton CO ₂ eşdeğeri sera gazı emisyonuna ulaşmak; 2020 ile 2030 arasında maksimum 1.100 milyon ton CO ₂ eşdeğeri karbona ulaşmak.	KPI 1: Yıllık sera gazı emisyonları, milyon ton CO ₂ eşdeğeri cinsinden ölçülür.	Azaltma hedefi, bilimsel tavsiyelere, Paris Anlaşması'nın hedeflerinde belirlenen karbon azaltma gerekliliklerine ve Şili'nin güncellenmiş NDC'sine uygun olarak formüle edilmiştir.
SPT 2: 2028 yılına kadar elektrik üretiminin %50'sini geleneksel olmayan yenilenebilir enerji kaynaklarından elde etmek; 2032 yılına kadar elektrik üretiminin %60'ını geleneksel olmayan yenilenebilir enerji kaynaklarından elde etmek.	KPI 2: Ulusal elektrik sistemindeki toplam üretimin yüzdesi olarak geleneksel olmayan yenilenebilir enerji.	Enerji Bakanlığı, 2018-2022 Uzun Vadeli Enerji Planı'nda yer alan bir analizde, ulusal karbon hedeflerinin yanı sıra yatırım hattının, geleneksel olmayan yenilenebilir enerjinin toplam üretime %40 (veya daha yüksek) oranda katılımıyla başarılabildiği belirlenmiştir.

Kaynak: Kulenkampff ve Pipan (2023:15).

Mart 2022'de Şili Hazinesi bugüne kadarki ilk devlet SLB'sini ihraç etmiştir. Üçüncü taraf bir doğrulayıcı olan Sustainalytics, Şili Hükümeti'nin Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil Çerçevesi'ni incelemiş ve ICMA Sürdürülebilirlik Bağlantılı Tahvil İlkeleri ile uyumu hakkında görüş sağlamıştır (Maino, 2022:15). Tahvile Avrupa, Asya ve Amerika kıtasından yatırımcılar, 4,1 kat fazla talep göstermiştir (Bouzidi ve Mills, 2022:5). Şili tarafından SLB çerçevesine uygun olarak ihraç edilen SLB, iki KPI ve SPT içermektedir (Maino, 2022:15). KPI'ların seçimi, Şili'nin güncellenmiş ulusal katkı beyanları tarafından belirlenen çevresel hedefleri takip etmiş ve

Şili'nin kalkınma stratejisiyle uyumlu hale getirilmiştir. Seçilen KPI'lar ve bunların gerekçelerine Şili'nin Uzun Vadeli İklim Stratejisinde (LTCS) yer verilmiştir. Seçilen SPT'ler, KPI'larla ve Şili'nin LTCS kapsamında belirlenen sürdürülebilirlik hedefleriyle tutarlıdır. Bir kupon yükseltme hükmü, her iki KPI'nın da gözlem tarihinde SPT'den düşük performans göstermesi durumunda, kuponu KPI başına 12,5 baz puan artırarak, ihraç sırasındaki yıllık %4,34'ten %4,59'a yükseltecektir (Kulenkampff ve Pipan, 2023:15). Şili tarafından ihraç edilen SLB'ye ait SPT'lere, KPI'lara ve bunların gerekçelerine ilişkin bilgilere Tablo 2'de yer verilmiştir.

Uruguay'ın SLB Çerçevesi, Uruguay'ın devlet tahvili finansman stratejisini Paris Anlaşması kapsamında belirlenen iklim ve doğa hedefleriyle ilişkilendirmektedir. Çerçeve, Uruguay'ın sürdürülebilir stratejik önceliklerini tanımlamış, sera gazı emisyonlarının yoğunluğunun gelişimi ve ülkedeki doğal ormanların alanı ile bağlantılı hedefler ortaya koymuştur. Tahvil, SPT'lerde düşük veya yüksek performans olması durumunda sırasıyla KPI başına 15 baz puanlık simetrik bir artış ve düşüş hükmü içermektedir. Uruguay tarafından ihraç edilen SLB'ye ait SPT'lere, KPI'lara ve bunların gerekçelerine ilişkin bilgilere Tablo 3'te yer verilmiştir.

Tablo 3: Uruguay Devlet Sürdürülebilirlik Tahviline İlişkin Yapısal Bilgiler

SPT	KPI	Gereğe
SPT 1.1: 1990 baz yılına göre 2025 yılına kadar sera gazı emisyon yoğunluğunu %50 oranında azaltmak. SPT 1.2: 1990 baz yılına göre 2025 yılına kadar sera gazı emisyon yoğunluğunu %52 oranında azaltmak.	KPI 1: 1990 baz yılına göre reel GSYH birimi başına toplam brüt sera gazı emisyonlarında (CO ₂ eşdeğeri) (yüzde olarak) azalma.	NDC uyumlu olması ve Uruguay'ın sera gazı emisyonlarının öncelikli/önemli meselesine ilişkin ekonomi performansıyla bağlantılı olması.
SPT 2.1: 2012 baz yılına göre doğal orman alanının %100'ünü korumak. SPT 2.2: 2012 baz yılına göre doğal orman alanında %3'lük bir artış elde etmek.	KPI 2: 2012 baz yılına göre doğal orman alanının sürdürülmesi (yüzde olarak).	NDC uyumlu olması ve Uruguay'ın doğal orman alanlarının korunmasına ilişkin öncelikli/önemli meselesine ilişkin performansının doğrudan ölçümü.

Kaynak: Kulenkampff ve Pipan (2023:15).

4.2. Faydaları

Sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerin devletlere sağladığı birtakım faydalardan bahsetmek mümkündür. Bunlar arasında fonların kullanım alanları üzerinde kısıtların bulunmaması, yüksek yatırımcı talebi ve maliyet avantajı, yerel tahvil piyasalarının güçlendirilmesi ve sürdürülebilirlik hedeflerine güçlü bağlılık sayılabilmektedir.

4.2.1. Fonların Kullanım Alanları Üzerinde Kısıt Bulunmaması

Gelir kullanımı tahvilleri, sermaye piyasalarında olumlu karşılanmış olsa da tahvillerden sağlanan sermayenin belirli projelerde kullanımını vaat ettiklerinden devletler için bütçe yönetimini karmaşık hale getirmişlerdir. Bunun yanında yeşil tahvil gibi gelir kullanımı tahvillerinin iklimsel etki yaratmada ihraççıya yeterli derecede teşvikler sunmaması gibi birtakım problemleri de söz konusudur (Lehmann ve Martins, 2023:1). Bunun yanında gelir kullanım tahvili ihraç eden ülkelerin bu tahvillere yönelik belirli bir proje stokuna sahip olması zorunludur.

SLB'lerde ise ihraççı devletler, tahvil ihracı ile elde ettikleri sermayenin kullanım alanı konusunda herhangi bir kısıta sahip değildir. Bu durumda ihraççılar, güçlü bir yeşil veya sosyal proje stokuna ihtiyaç duymamaktadırlar. Diğer yandan, SLB'lerde önemli olan sermayenin nasıl kullanıldığı değil, hedeflenen sonuçların elde edilmesidir. Bu yönüyle SLB'ler diğer tahvil türlerine göre daha etkili ve yatırımcılar açısından daha ikna edici olabilmektedir (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:8, 24). Tüm bu özellikleri nedeniyle SLB ihraç eden devletler, diğer tahvil türlerinde bulunan maliyetli bütçe etiketleme (iklimle ilgili harcamaları bütçede izleme) ve proje tanımlama maliyetlerinden kaçınabilmektedir. Bu açıdan SLB'ler özellikle küçük borç yönetimi ekiplerine sahip ülkeler için daha çekici olabilir (Flugge vd., 2022:13).

4.2.2. Güçlü Yatırımcı Talebi ve Maliyet Avantajı

SLB'ler, ihraççılar için normalde mümkün olandan daha geniş bir yatırımcı tabanına (ESG odaklı yatırımcılara) erişim sağlayarak yatırımcı tabanının çeşitlendirilmesine ve daha geniş sermaye havuzlarına ulaşılmasına olanak tanımaktadır (Kulenkampff ve Pipan, 2023:4; Bouzidi ve Papaioannou, 2022:24). Diğer yandan genel olarak SLB'lere yönelik yüksek yatırımcı talebi söz konusudur (Giraldez ve Fontana, 2022:15). Nitekim Şili tarafından ihraç edilen SLB'ye yatırımcılar 4,1 kat fazla talep göstermiştir (Bouzidi ve Mills, 2022:5). Ayrıca bu konuda Natixis (2021) tarafından yapılan ve 40 global yatırım yöneticisinin katıldığı ankete göre, katılımcıların %88'i SLB'ye yatırım yapmayı düşünmektedir veya yatırım yapmıştır.

Güçlü yatırımcı talebi, sürdürülebilirlik odaklı tahvil yapısı ve geniş yatırımcı tabanı veri iken SLB, aynı ihraççının ihraç ettiği benzer tahvillere kıyasla fiyat avantajı da sağlayabilmektedir. Bu konuda çeşitli raporlar, SLB'lerin ihraççılar için mevcut getiri eğrisinin yaklaşık 50 ila 75 baz puan altında bir fiyatlandırma avantajı sunduğunu göstermiştir (Giraldez ve Fontana, 2022:15). Bu durum devletler için düşük finansman maliyeti anlamına gelmektedir. Bu konuda Feldhütter vd. (2023) tarafından 36 SLB üzerinde yapılan analiz, yatırımcıların 4-7 puanlık getiri düşüklüğüne tahvilin ESG etiketine sahip olmasından dolayı razı oldukları sonucuna ulaşmıştır.

4.2.3. Yerel Tahvil Piyasalarının Gelişimine Katkı Sağlaması

Yurtiçi tahvil piyasası, ihraççılara dayanıklı ve sürekli bir finansman kaynağı sağlarken daha küçük boyutlara ve daha sık ihraçlara izin vermekte ve kur riskine karşı koruma sağlamaktadır. Yerel piyasada devletlerin SLB de dahil olmak üzere tematik tahvil ihraçları, ülkelerin bir yandan yerel sürdürülebilir tahvil piyasalarını geliştirmelerine ve diğer yandan yerel bankaları ve şirketleri tematik tahviller ihraç etmeye teşvik ederek finansal sistemleri daha sürdürülebilir odaklı hale getirmelerine olanak tanımaktadır (World Bank, 2022:27). Bu açıdan devletlerin SLB ihraçları sürdürülebilir odaklı yerel tahvil piyasalarının gelişimine katkıda bulunabilmektedir. Ayrıca bu durum yerel piyasayı iklim değişikliği risklerine karşı daha dayanıklı hale getirebilmektedir (Lehmann ve Martins, 2023:13).

4.2.4. Sürdürülebilirlik Hedeflerine Güçlü Bağlılık

Devlet sürdürülebilirlik hedeflerinin birçoğu, niyet beyanları biçiminde veya geniş politika hedeflerinin bir parçası olarak yumuşak taahhütleri temsil etmektedir. Bu hedeflere uymamanın devlet açısından genellikle somut ve kati sonuçları yoktur. Sonuç olarak, pek çok ülke için SLB ihraç edilmesi, SLB'lerin sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmaya yönelik teşvik edici yapısı göz önüne alındığında, devletlerin bu konudaki hesap verebilirliğini garanti altına almaktadır. Diğer yandan SLB, ihraççı devletlerin hedefe ulaşmamanın sonuçlarını yüklenmesi anlamına gelmektedir. Bu durum, hedefe ulaşmaya ilişkin devletler tarafından verilen sağlam bir taahhüt ve piyasaya verilen güçlü bir sinyal anlamına gelmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki SLB'lerle verilen güçlü taahhüt ve sinyallerin geçerli olabilmesi için ihraççıların katlanacağı finansal cezaların (kupon artışı vb.) uygun şekilde ayarlanması gerekmektedir (Giraldez ve Fontana, 2022:16; Cheng vd., 2022:54).

Dünya Bankası tarafından 2022 yılında 32 borç yönetim ofisi ile yaptığı ve borç yönetim ofislerinin tematik tahvil ihraçlarındaki amaçlarını ölçen bir anket (World Bank, 2022) ise bu tahvillerin ilgili faydaları arasındaki öncelik

sıralamasının görülmesine olanak tanımaktadır. Sonuca göre, borç yönetim ofisleri, tematik tahvil piyasasından yararlanmanın (öncelikli olandan öncelikli olmayana doğru) faydalarını şu şekilde belirtmişlerdir: Yatırımcı tabanını çeşitlendirmek, sürdürülebilirlik taahhüdünün sinyalini vermek, özel sektör ihraççıları motive etmek için yerel bir piyasa oluşturmak ve uluslararası yatırımcıları çekmek. Bir yeşil prim (*greenium*) elde etmek ve böylece daha düşük faiz oranlarından fon elde etme olasılığı ise tematik tahvil ihracının son sıradaki gerekçesi olmuştur.

4.3. Zorlukları ve Çözüm Önerileri

Devlet SLB'leri birtakım zorlukları bünyesinde barındırmaktadır. Bunlar arasında uygun tahvil özelliklerinin (hedef, ceza vb.) belirlenmesi, veri seçimi zorlukları ve veride özel sektörün sorumluluğu, ihraç sürecindeki karmaşıklıklar, kurumlar arası koordinasyonda yaşanan güçlükler ve siyasi döngülerin etkisi bulunmaktadır.

4.3.1. Uygun Finansal Yapının Belirlenmesi

Devlet SLB'lerinin finansal yapılarının ve özelliklerinin belirlenmesi, özel sektör ihraçlarında olduğu gibi dikkat ve çaba gerektirmektedir. Bu konuda sıklıkla üzerinde durulan konular, SLB'ye ilişkin hedeflerin ve cezaların uygun şekilde belirlenmesi ve performansın ikinci taraf doğrulayıcı tarafından doğrulanmasıdır.

İlk olarak hedef belirleme konusu ele alınırsa, hedef belirlemede kaçınılmaz olarak bir ödünleşim bulunmaktadır. Nitekim yatırımcılar iddialı hedefler ile yatırımlarının etkisini görmek isterken hükümetler ise faiz artışı ve itibar kaybı ile sonuçlanabilecek bir hedefe ulaşamama durumundan kaçınmak için daha düşük, daha ulaşılabilir seviyeler belirlemek isteyebilmektedirler. Bu açıdan, hedefin piyasa tarafından ciddiye alınacak kadar iddialı olmasını ve aynı zamanda ülkeler için ulaşılabilir olmasını sağlamak önemlidir. Bu konuda devletlerden daha önce ihraçlara başlamış olan özel sektöre bakıldığında, özel sektörün hedefleri yeterince iddialı belirlemediği yönünde eleştiriler gelmiş ve bazı yatırımcılar bunun sonucunda SLB yatırımını bırakmıştır (Flugge vd., 2022:34). Bu durumu Feldhütter vd. (2023)'ün 36 SLB ve eşdeğer tahvili analiz ettiği ve özel sektörün kolaylıkla ulaşılabilir hedefler belirlediği yönünde sonuca oluşan çalışması da destekler niteliktedir. Bu bağlamda, devletlerin belirlediği hedeflerde sürdürülebilirlikte yaratılan iyileştirmenin düşük düzeyde kalması veya hedef seviyeye ulaşılsa bile bunun tatmin edici çevresel veya sosyal performansı temsil etmemesi durumunda, yatırımcılar ve diğer paydaşlar arasında tepki oluşabilmektedir. Hedeflerle ilgili bir başka zorluksa devletlerin seçilen hedefleri önceliklendirme konusunda

soru veya eleştirilerle karşılaşması ve hangi hedefin daha önemli ve öncelikli olarak belirleneceği konusunda yaşayabileceği potansiyel problemlerdir. Nitekim, devletler özel sektör ihraççılarından çok daha geniş bir kitleye hitap etmektedirler ve hangi hedefin ilgili, temel ve önemli olduğunun belirlenmesi çok daha karmaşık bir durum arz etmektedir (Giradez ve Fontana, 2022:16-17).

SLB'de hedefin belirlenmesinin ardından KPI'ya ilişkin performansın harici doğrulayıcılar tarafından doğrulanması ve raporlanması konusu devletler için zorluklar oluşturabilmektedir. Nitekim özel sektör uygulamaları ve ICMA İlkeleri takip edilirse, devletlerin de belirlenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının tespiti konusunda harici taraflardan izleme ve doğrulama alması gerekmektedir. Bu konuda, devletlerin SLB'ye temel olabilecek birçok göstergeye ilişkin gelişmeleri halihazırda raporladığı dikkate alınırca harici doğrulamadan ziyade kendileri de göstergelere ilişkin performansı doğrulayabilecek veya onaylayabilecektir. Bir diğer alternatif ise güvenilir ve sağlam verilerin yayınlanması için bir çerçeve oluşturmak üzere Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası veya Uluslararası Kalkınma Bankası gibi çok taraflı kuruluşlar veya diğer uluslararası kuruluşlarla çalışılmasıdır (Giradez ve Fontana, 2022:16-17). KPI'lara ilişkin bir diğer konu özel sektörün ihraçlarında ağırlıklı olarak iklim ve enerjiyle ilgili hedeflere odaklandığı ve devletlerin de bu durumdan istisna olmadığıdır. Bazı gelişmekte olan ülke ihraççılarının iklim dışında sosyal konulara ve sürdürülebilirlik konularına karşı doğal bir eğilimi olduğu bilinmektedir. Bu durumda SLB'lerin finansmanı bu ülkelere yönlendirebilmesi için sosyal konularda göstergeler ve metodolojiler geliştirmeye ihtiyaç duyulacaktır (OECD, 2022:18).

Devlet SLB'lerine ilişkin bir diğer konu, performansın ölçümü sonucunda verilen cezalarla ilgilidir. Bu noktada temel sorun, pratikte cezaların sürdürülebilirlik hedeflerine ulaşmaya yönelik güçlü finansal teşvikler yaratacak kadar yüksek belirlenmemesidir. Yalnızca enerji sektörü için Paris Anlaşması ile tutarlı bir ulusal emisyonu ulaşmak için gereken yıllık harcamalar, GSYİH'nın yüzde birkaçına tekabül etmektedir. Bu durum, geri ödeme maliyetlerindeki cezaya bağlı artışları gölgede bırakmaktadır. Uygulamaya bakıldığında, devlet SLB ihraçlarında çoğu durumda kupon artışlarının 25 baz puan veya daha az olduğu görülmüştür (Cheng vd., 2022:54). Cezaların çok düşük belirlenmesi, SLB iledevletlerin piyasaya gönderdiği sinyalin ve sürdürülebilirliğe bağlılık taahhüdünün yatırımcılar nezdindeki güvenilirliğini ve potansiyel sürdürülebilirliği zayıflatabilecektir (Kulenkampff ve Pipan, 2023:16). Cezalara ilişkin bir başka konu ise devlet SLB'lerinde bir ceza/teşvik türü olarak kupon azaltımının uygulanmasındaki zorluklardır. Nitekim, çoğu varlık sahibinin ve varlık yöneticisinin vekalet

dayalı görevi ve kupon azaltma yapılarını değerlemede zorluk yaşayabileceği gerçeği göz önüne alındığında, kupon azaltma uygulamasının SLB yatırımlarını daraltacağı düşünülebilir. Bu nedenle özellikle devletlerden oluşan ihraççıların kupon azaltımı teşviki içeren SLB yapılarını tasarlarken dikkatli olmaları gerekmektedir. Çünkü belirtildiği üzere, bu tür bir teşvik içeren SLB'nin ihracı zordur ve kupon azaltma teşviki, yatırımcı tabanını daraltabilir (OECD, 2021:28; Bouzidi ve Papaioannou, 2022:34).

Devlet SLB'lerinin finansal yapısının uygun şekilde belirlenebilmesi için yatırımcılar ve ihraççıların bir araya gelmesi ve yatırımcı tabanı ile gerekli görüşmelerin yapılması gerekmektedir. Örneğin, daha önce belirtildiği üzere ilk devlet SLB'lerini ihraç eden Şili ve Uruguay, ihraçtan önce piyasayla bu konuda uzun bir görüşme dönemi gerçekleştirmiştir. Bir diğer çözüm önerisi ise paydaşların bu konuda eğitilmesidir (Kulenkampff ve Pipan, 2023:14, 27).

4.3.2. İhraç Sürecinin Karmaşıklığı ve Kurumlar Arası Koordinasyon Problemi

SLB ihraç süreci ve vadeye kadar geçen diğer süreçler, birçok paydaşın katılımını gerektirmektedir. Bunlar arasında ikinci taraf görüşü sağlayan taraflar, ihraççı devlet, yatırımcılar, harici doğrulayıcılar vb. bulunmaktadır. İhraç sürecindeki paydaşların sayısı dikkate alındığında SLB ihracının karmaşık bir süreç olduğu görülmektedir (Bouzidi ve Mills, 2022:11). Bu nedenle, finansal araçlarla ilgili yalnızca sınırlı deneyime sahip gelişmekte olan ülke ihraççıları için SLB'nin son derece karmaşık yapısının benimsenmesinin zor olabileceğine dair endişeler bulunmaktadır (OECD, 2022:18). Bu endişeleri doğrular nitelikte, Dünya Bankası tarafından yapılan bir ankete göre, borç yönetim ofislerinin tematik tahvil konusunda karşılaştığı temel zorluk ihraç sürecinin maliyetli ve karmaşık olmasıdır (World Bank, 2022). Bu karmaşıklığın önlenmesi için, hükümet içi iletişim kanalları ve iletişimdeki işleyiş, süreç başladıktan sonra herhangi bir yasal engel veya zorluk yaşanmamasını sağlamak için dikkatli bir şekilde oluşturulmalı ve haritalandırılmalıdır. Ayrıca iletişim kanalları sürekli açık olmalıdır (Bouzidi ve Mills, 2022:11).

Söz konusu karmaşıklık ve bununla gelen yüksek iletişim ihtiyacı ise, SLB ihracında kurumlar arası koordinasyonun gerekliliğini ve önemini göstermektedir. Koordinasyonu sağlamak için, en azından güçlü bir borç yönetim ofisi liderliği veya SLB ile ilgili operasyonları yönetebilecek ve denetleyebilecek kurumlar arası bir koordinasyon/uygulama birimi önerilmektedir. Bu birim, sürdürülebilirlik hedeflerinin belirlenmesinde

önemli bir rol oynayabilecek ve sistem liderliği ile ilgili performans birimleri arasındaki müzakerelere aracılık edebilecektir. Ancak bu tür birimlerde çalışan uzmanların değer katacak teknik kapasiteye sahip olmaları ve yüksek profilli devlet memurları ile “etki oluşturma” konusunda deneyimi olan özel sektör uzmanları arasında doğru denge kurularak seçilmesi gerekmektedir (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:18).

4.3.3. Veri Problemleri ve Özel Sektörün Verilerdeki Rolü

Yetersiz veri altyapısı ve veri yönetiminin yanı sıra zayıf veri kalitesi veya kapsam boşlukları, bilgi asimetrisini ve işlem maliyetlerini arttırmaktadır. Bunun yanında ulusal veri sağlama süreçleri manuel, hantal ve maliyetli olmaya devam etmektedir. Verilerle ilgili bu şartlar, güvenilir bir şekilde izlenebilecek KPI çeşidini sınırlayabilmekte ve buna bağlı olarak SPT'lerin iddialılığını kısıtlayabilmektedir (Kulenkampff ve Pipan, 2023:37). Bu nedenle, devlet SLB'leri için kullanılan ulusal resmi istatistikler, uygun veri kaynaklarına, sağlam yöntemlere ve sağlama alınmış kaliteye dayanmalıdır (Bouzidi ve Papaioannou, 2022:36).

Devlet SLB'lerinde kullanılacak potansiyel KPI'ları belirlemeye yönelik IMF kaynaklı geniş bir çalışma (Flugge vd., 2022), ülkeler tarafından sunulan ve SLB'ye temel oluşturabilecek verilerle ilgili birtakım problemlerin söz konusu olduğunu belirtmiştir. Buna göre (Flugge vd., 2022:27-30):

- Birçok veri (sera gazı vb.) gecikmeli olarak yayınlanmaktadır. Örneğin 2018 verisi, 2019 ve 2020'de yayınlanmaktadır ve bu durum güncel veri gerektiren enstrümanlar için problemdir.
- Bazı veriler farklı ülkelerde farklı metodolojilerle hesaplanmakta olup karşılaştırılabilirliği engellemektedir.
- Bazı veriler uzun vadede çok yavaş değişmektedir. Bu durum bazı göstergelerin ancak uzun vadeli tahvillere uygun olduğunu göstermektedir.
- Bazı ülkelerin veri yayınlaması zorunlu değildir ve bu durum eşitliği engellemektedir.
- Bazı göstergeler devlet müdahalesinden etkilenmekle birlikte diğer faktörlerden de etkilenmektedir. Bu durumda bazı göstergeler, devlet kontrolü dışındadır. Bu konuda literatürde üzerinde en fazla durulan husus, özel sektörün bazı verilere etkisidir. Örneğin sera gazı emisyonlarının azaltılmasıyla bağlantılı bazı sürdürülebilirlik performans hedefleri, büyük ölçüde özel sektör ile iş birliğine dayanmaktadır. Nitekim CDP raporuna göre dünya sera gazı emisyonlarının %71'inden 100'den az şirket sorumludur. Sonuç olarak, büyük ölçüde devlet tarafından kontrol edilmeyen veriler içeren

göstergelerin seçimi önemli bir problem oluşturabilecektir (Bouzidi ve Mills, 2022:13). Bu nedenle devletlerce kontrol edilebilen veri ve göstergelerin seçilmesi önemlidir.

Devlet SLB'lerinin önemli potansiyeli veri iken, özellikle büyük devletlerce yapılacak ihraçlar, SLB piyasasının gelişmesine ve yaygınlaşmasına yol açarak, standartlaşmaya yol açabilecektir (Volz, 2022:404). Bu durumda artan devlet ihraçları ile göstergelerde ve tahvil yapılarında standartlaşma ve yaygınlaşma oluşabilecektir.

4.3.4. Siyasi Döngülerden Etkilenme Riski

Devlet SLB'leri ile ilgili temel problem alanlarından birisi, tahvilin vadesi boyunca birçok siyasi değişimin ve politik devrin yaşanmasıdır. Bu anlamda, tahvilin vadesine bağlı olarak birden fazla hükümet belirli bir SLB ile karşılaşabilecektir. Bu durumda, hükümetin değişmesi ile gelen yeni iktidarın SLB'de yer alan taahhütleri yerine getirmek istememesi riski, yatırımcılar arasında endişelere yol açmıştır. Ancak literatürde bu konuyu ele alan başlıca iki çalışmaya göre (Bouzidi ve Mills, 2022:12; Bouzidi ve Papaioannou, 2022:33): Sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller tam olarak böyle bir riskten korunmak için oluşturulmuştur. İhraççının bir şirket, bir finans kurumu veya bir hükümet olup olmadığı fark etmemektedir. Nitekim şirketlerde ortalama yönetici görev süresinin 6 yıldan daha az olduğu göz önüne alındığında, 10 yıllık SLB ihraç eden bir şirket de aynı zorlukla karşı karşıyadır. Bir hükümete özel şirket yöneticisinden farklı davranmak mantıklı değildir. Buna ek olarak, 10 yıldan daha uzun vadeli enflasyona endeksli tahviller halihazırda yatırımcıların veya ihraççıların endişelerini artırmadan birçok hükümet tarafından ihraç edilmektedir. Bunun yanında hedeflere ulaşmamak veya ulaşmaktan vazgeçmek, borçlanma maliyetlerinin artışı anlamına da gelmektedir.

Henüz yeni bir piyasa olan devlet SLB'leri için önümüzdeki dönemlerde siyasi döngülerin etkisi daha net görülebilecektir. Siyasi risk konusunda alınabilecek bir önlem ise, siyasi yönetimler arasında tutarlı hedeflerin belirlenmesi, SLB'nin siyasi dalgalanmalara dayanabilecek ve gelecekteki yönetimlerin hedeflerine uyum sağlamak için gereken esnekliği sağlayabilecek yapıda ihraç edilmesidir (Giraldez ve Fontana, 2022:16).

Sonuç

Son dönemlerde çeşitli etkilerinin artan şekilde hissedilmesi ile dikkatleri üzerine çeken iklim değişikliği, küresel olarak çözüm üretilmesi gereken temel konulardan birisi haline gelmiştir. İklim değişikliği ile mücadele konusunda

gerek ülke bazında ve gerekse de uluslararası alandaki çabalar, önemli bir finansman açığının bulunduğunu gözler önüne sermiştir. Nitekim birçok ülkede halihazırda yüksek olan borç seviyeleri son yıllarda yaşanan covid-19 salgını ile daha da artmıştır.

Ülkelerin iklim değişikliğine karşı mücadelesine finansman sağlamak üzere yeşil tahvil gibi çeşitli inovatif tematik tahviller geliştirilmiş olup bu konuda son olarak devletlerce sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller ihraç edilmeye başlanmıştır. Sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller, iklim değişikliğine karşı bazı temel özellikleri ile kendinden önce ihraç edilen diğer tahvillerden ayrılmıştır. Bu özelliklerden en önemlileri, tahvilden sağlanan sermayenin kullanım alanı üzerinde kısıtın bulunmaması ve ihraççının sürdürülebilirlik hedefine ulaşması için teşvik edilmesidir.

Henüz yeni bir enstrüman olan sürdürülebilirlik bağlantılı tahviller, devletlerce 2022 yılında ihraç edilmeye başlanmıştır. Devletlere düşük finansman maliyeti, geniş yatırımcı tabanı, hedeflere ulaşmaya yönelik güçlü teşvikler, sağlanan sermayenin kullanım alanı üzerinde geniş serbesti ve yerel tahvil piyasasına katkı gibi birçok fayda sağlayan söz konusu tahvillerin önümüzdeki dönemde devletlerce daha yaygın biçimde ihraç edileceğine ilişkin çeşitli tahminler yapılmaktadır. Ancak sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerin devletler tarafından ihracının yaygınlaşması ve bu anlamda tahmin edilen potansiyeline ulaşabilmesi için temel bazı zorlukların aşılması gerekmektedir. Bu zorluklar arasında tahvilin finansal özelliklerinin belirlenmesinde yüksek hassasiyet ve özenin gerekmesi, ihraç sürecinin karmaşıklığı, çok paydaşlı olması sonucunda gelen kurumlar arası koordinasyon problemleri, kullanılacak potansiyel verilerde karşılaşılan birtakım problemler ve siyasi döngülerden etkilenme riski bulunmaktadır.

Çalışma, gelecek çalışmalar için birtakım araştırma alanları sunmaktadır. İlk olarak, devlet sürdürülebilirlik bağlantılı tahvillerine ilişkin uygun veri türleri belirlenebilir. İkinci olarak, halihazırda kullanılan KPI türlerine çeşitli potansiyel KPI türleri eklenebilir. Üçüncü olarak ise, çeşitli ülkeler ve özelde ise Türkiye için söz konusu tahvilin potansiyeline değinilebilir.

Kaynakça

- Berrada, T., Engelhardt, L., Gibson, R. ve Krueger, P. (2022). The Economics of Sustainability Linked Bonds. *Swiss Finance Institute Research Paper*, No.22-26.
- Bouzidi, D. ve Mills, S. (2022). Sovereign Sustainability-Linked Bonds - Chile Sets A High Bar. <https://www.longfinance.net> (Erişim Tarihi: 25.08.2023).
- Bouzidi, D. ve Papaioannou, D. (2022). Sovereign Sustainability-Linked Bonds - Opportunities, Challenges and Pricing Considerations. <https://ssrn.com> (Erişim Tarihi: 25.08.2023).
- Cheng, G., Ehlers, T. ve Packer, F. (2022). Sovereigns and Sustainable Bonds: Challenges and New Options. *BIS Quarterly Review*, September, 47-55.
- Feldhütter, P., Halskov, K. ve Krebbers, A. (2023). Pricing of Sustainability-Linked Bonds. <https://ssrn.com> (Erişim Tarihi: 25.08.2023).
- Flugge, M. L., Mok, R. C. K. ve Stewart, F. E. (2022). *Striking the Right Note: Key Performance Indicators for Sovereign Sustainability-Linked Bonds*. Washington, D.C.: World Bank Publishing.
- Giraldez, J. ve Fontana, S. (2022). Sustainability-Linked Bonds: The Next Frontier in Sovereign Financing. *Capital Markets Law Journal*, 17(1), 8-19.
- Kandır, S. Y. ve Yakar, S. (2017). Yenilenebilir Enerji Yatırımları İçin Yeni Bir Finansal Araç: Yeşil Tahviller. *Maliye Dergisi*, 172, 85-110.
- Kölbel, J. F. ve Lambillon, A. P. (2022). Who Pays for Sustainability? An Analysis of Sustainability-Linked Bonds. *Swiss Finance Institute Research Paper*, No. 23-07.
- Kulenkampff, A. ve Pipan, G. (2023). More for Less: Scaling Sustainability-Linked Sovereign Debt. *Sustainability-Linked Sovereign Debt Hub*, <https://www.naturefinance.net> (Erişim Tarihi: 06.08.2023).
- Lefournier, J. (2023). The Design Flaw in Sustainability-Linked Bonds. *Chair Energy & Prosperity Working Paper*, No. 06/2023.
- Lehmann, A. ve Martins, C. (2023). The Potential of Sovereign Sustainability-Linked Bonds in The Drive for Net-Zero. *Bruegel Policy Brief*, No. 07/2023.
- Liberadzki, M., Jaworski, P. ve Liberadzki, K. (2021). Spread Analysis of the Sustainability-Linked Bonds Tied to An Issuer's Greenhouse Gases Emissions Reduction Target. *Energies*, 14(23), 7918.
- Lindner, P. ve Chung, K. (2023). Sovereign ESG Bond Issuance: A Guidance Note for Sovereign Debt Managers. *IMF Working Paper*, No. WP/23/58.
- Maino, A. (2022). Sustainability-Linked Bonds and Their Role in the Energy Transition. *Oxford Institute for Energy Studies*, Paper No. ET18.

- Moody's (2021). Credible Targets and Structures Key to Long-Term Growth of Sustainability-Linked Bonds. <https://assets.website-files.com> (Erişim Tarihi: 01.08.2023).
- Natixis (2021). Sustainability-Linked Bonds – Investor Views. <https://gsh.cib.natixis.com> (Erişim Tarihi: 10.07.2023).
- OECD (2021). Scaling Up Green, Social, Sustainability and Sustainability-Linked Bond Issuances in Developing Countries. <https://www.oecd.org> (Erişim Tarihi: 01.08.2023).
- OECD (2022). *Green, Social, Sustainability and Sustainability-Linked Bonds In Developing Countries: How Can Donors Support Public Sector Issuances?*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2023). *Green, Social and Sustainability Bonds in Developing Countries: The Case for Increased Donor Co-Ordination*, Paris: OECD Publishing.
- Orden, R. ve Calonje, I. (2022). Sustainability-Linked Finance - Mobilizing Capital for Sustainability in Emerging Markets. *International Finance Corporation*, Note 110, 1-8.
- Povilonis, J. R. (2022). Contracting for ESG: Sustainability-Linked Bonds and a New Investor Paradigm. *The Business Lawyer*, 77, 625-650.
- Reznick, M., Usson, R. ve Semare, S. (2022). Do Sustainability-Linked Bonds Have a Step-Up Problem? *Federated Hermes International*, <https://www.hermes-investment.com> (Erişim Tarihi: 10.07.2023).
- T.C. Dışişleri Bakanlığı (2023). Paris Anlaşması. <https://www.mfa.gov.tr> (Erişim Tarihi: 10.10.2023).
- Uzsoki, D. ve Rahim, S. (2021). Integrating Gender in Sustainability Linked Bonds: Innovations in Multi-KPI Sustainability-Linked Structures. *IISD Policy Brief*, <https://www.iisd.org> (Erişim Tarihi: 03.08.2023).
- Uzsoki, D., Rahim, S., Biegel, S., Pascual, G. ve Biswas, S. (2022). Integrating Gender Considerations into Sustainable Bonds. A How-to-Guide. <https://static1.squarespace.com> (Erişim Tarihi: 03.08.2023).
- Volz, U. (2022). On the Potential of Sovereign State-Contingent Debt in Contributing to Better Public Debt Management and Enhancing Sustainability Outcomes. *Journal of Globalization and Development*, 13(2), 379-409.
- World Bank (2022). *Sovereign Green, Social and Sustainability Bonds: Unlocking the Potential for Emerging Markets and Developing Economies*. USA: World Bank Publishing.
- World Bank (2023). Green, Social, and Sustainability (GSS) Bonds Market Update - January 2023. <https://thedocs.worldbank.org> (Erişim Tarihi: 10.10.2023).

Türk Devletleri Teşkilatı'nda Ekonomik İşbirliği ve Enerji Politikalarının Mali Yansımaları

Murat Albayrak¹

Özet

Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından bölgedeki Türk devletlerinin bağımsızlıklarını kazanması Hun ve Göktürk devletlerinden beri arzulanan turan ülküsünün gerçekleşmesinin önünü açmıştır. Bu amaçla ilk adımlar 1992 yılında Türk Dili Konuşan Ülkeler Devlet Başkanları Zirveleri ile atılmıştır. Kurumsal temellerinin 2009'da Nahçıvan Anlaşması'yla oluşmaya başladığı entegrasyon 2021 yılında Türk Devletleri Teşkilatı (TDT) adını almıştır. Bugün TDT Azerbaycan, Kazakistan, Kırgızistan, Türkiye ve Özbekistan ile beş asil üye, Türkmenistan, Macaristan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti ile üç gözlemci ülke ve Ekonomik İşbirliği Teşkilatı'nın gözlemci kuruluş ile faaliyetlerini yürütmektedir. Bugüne kadar yapılan zirve toplantılarıyla 30 alanda işbirliği alanı tespit edilmiş ve bu alanda çalışmalar hızlanmıştır. Bu işbirliklerinin en önemlilerinden biri de Türk Dünyası 2040 Vizyonu Belgesinde yer alan ekonomik ve sektörel işbirliği başlığı adı altındaki enerji işbirliğidir. Enerji işbirliğini bu derece önemli kılan husus TDT ülkelerinin enerji üretim potansiyelidir. Azerbaycan, Türkmenistan ve Kazakistan gibi ülkelerin kamu bütçelerinin gelir kısmı genellikle petrol, doğalgaz ve mineraller gibi doğal kaynaklardan elde edilen gelirlerle sağlanmaktadır. Buna ilaveten stratejik konumundan dolayı Türkiye'nin TDT ülkeleri ile Avrupa arasındaki bağlantı noktasında olması ayrı bir güç potansiyelidir. Diğer taraftan Türkiye'nin de ciddi bir enerji ithalatçısı ülke olması TDT ülkeleriyle geliştireceği işbirlikleriyle enerji arz güvenliğini güçlendirmesi ve enerji ithalatının kamu bütçesine olan yükünü hafifletmesi açısından bir kazanım olacaktır. Enerji işbirliğinin başarıyla sağlanması TDT ülkeleri arasında bir kazan-kazan politikasının gerçekleşmesine yardımcı olacaktır. Bu doğrultuda çalışma öncelikle TDT'nin kuruluş sürecini tarihsel açıdan ele almaktadır. Ardından ekonomik işbirliği çerçevesinde atılan adımları göstererek TDT ülkelerinin makroekonomik göstergelerini veri setlerinden

1 Arş. Gör. Dr., albayrakm@cu.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0003-2375-1117>

yararlanarak sergilemektedir. Son olarak ise enerji sektörü üzerinde TDT ülkelerinin potansiyelini ortaya koyarak karşılıklı kazanımların neler olduğunu ortaya koymaktadır. Çalışma sonucunda enerji sektörünün öncelikli alan olarak belirlenmesinin TDT'nin gelişiminde önemli katkı sağlayacağı tespit edilmiştir.

1. Giriş

1950'lerde başlayan ve 1980'lerde hız kazanan küreselleşme hareketleriyle dünya bir dönüşüm sürecine girmiştir. Bu yönüyle 20. yüzyıl, medeniyeti farklı bir boyuta konumlandıran küreselleşme yüzyılı olarak tarihteki yerini almıştır. Küreselleşmeyle birlikte gerek ülkeler gerekse de insanlar arasındaki karşılıklı bağımlılık din, kültür, ortak tarih geçmişi gibi kriterlere bakılmadan artmıştır (Cora vd., 2019, s.163). Bu süreçte yalnızca ülkelerin ekonomik yapısı değişmemiştir. Aynı zamanda bölgeselleşmeyle de oluşturulmaya çalışılan ortak siyasi, sosyal, kültürel, hukuki işbirlikleriyle gerek makro gerekse mikro ölçekte ulusal ve uluslararası sistemde köklü değişiklikler meydana gelmiştir. Bu yönüyle küreselleşme beraberinde bölgeselleşmeyi de ön plana çıkarmıştır. Yani dünya bir yandan küreselleşirken diğer yandan da bölgeselleşmeye ihtiyaç duymuştur. Bilhassa 2. Dünya Savaşı sonrasında ivmelenen bölgeselleşme başlarda gelişmiş ülkeler arasında sağlanırken gün geçtikçe gelişmekte olan ülkelerde de görülmeye başlamıştır (Batmaz vd., 2011, s.31). 2. Dünya Savaşı sonrasında oluşmaya başlayan bölgesel birlikteliklerin öncelikli amacı güvenlik kaygısı olmuştur. 1980'li yıllara gelindiğinde ise uluslararası ticaretin yaygınlaşmasıyla ekonomik birliktelikler artış göstermiştir. Bu entegrasyonların oluşturulmasında coğrafi yakınlık kayda değer bir kıstas olsa da tek başına yeterli olmamaktadır (Tiyek ve Balcı, 2023, s.819). Durağan olan fiziki konumun yanında değişken özelliklere sahip kültürel konum, siyasi konum, iktisadi konumların da etkili rol oynadığı görülmektedir (Kazel, 2023, s.1652). Buradan harekete oluşturulan entegrasyonların en başarılı örneği şüphesiz 1951 yılında Avrupa Kömür Çelik Topluluğu ile temelleri atılan Avrupa Birliği'dir. Avrupa Serbest Ticaret Birliği (EFTA), Orta Afrika Devletleri Ekonomik Toplulukları (ECOWAS), Güney Ortak Pazarı (MECOSUR), Güney Doğu Asya Ulusları Topluluğu (ESEAN), İktisadi İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD), Petrol İhraç Eden Ülkeler Teşkilatı (OPEC) diğer örnekler olarak gösterilebilir (Batmaz vd., 2011, s.31-39).

Dünyada süregelen küreselleşme ve bölgeselleşme hareketlerine zengin tarihi ve kültürel mirası, ekonomik yapısı, jeopolitik konumu gibi özelliklere sahip Türk Cumhuriyetleri de dâhil olmuştur. (Cora vd., 2019, s.164). Hun ve Göktürk devletlerinden günümüze dek Türkler ortak bağları olan din,

kültür ve gelenekleriyle kardeşlik bağlarını sürdürmüşlerdir. Geçen uzunca süreç içerisinde Türkler Arapların, Moğolların ve Rusların baskılarına rağmen ontolojik değerlerine sahip çıkmışlardır. Tarih boyunca kurulan Türk devletlerinin çoğunda Türk topluluklarıyla bütünleşme ideali mevcut olmuştur (Aydilek 2022 718). Kelime anlamı dünyadaki bütün Türkleri birleştirme ülküsü doğrultusunda kurulması hedeflenen devlet olan “Turan” fikri Oğuz Kağan’dan bugüne kadar her Türk devletinde varlığını devam ettirmiştir (Akyener, 2020).

Türkler var oldukları ilk günden itibaren dünyanın neredeyse her coğrafyasına uzanmış, büyük devletler kurmuş ve uygarlıklar oluşturmuşlardır. Türk adını ilk kez kullanan Göktürk Devleti’nden bütünleşme ülküsüyle günümüze dek varlığını devam ettiren Türk devletleri nihayet Türk Devletleri Teşkilatı (TDT) ile birlikte bu ülkülerine bir adım daha yaklaşmışlardır. 21. yüzyıl bütünleşmesinin en önemli organizasyonu olan Türk Devletleri Teşkilatı ile birlikte “Türk Dünyası” kavramı soyut bir fikir olmaktan öteye taşınmış ve somut bir gerçeklik durumuna erişmiştir (Sarıkaya, 2021, s.1).

Çalışma TDT’nin kuruluş sürecindeki amaçlarından olan ekonomik boyutuna odaklanmaktadır. Daha özelde ise 2040 vizyonunda da ortaya konulan ekonomik göstergelerden biri olan enerji politikaları üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu doğrultuda çalışmanın takip eden bölümünde TDT’nin oluşum süreci ortaya konulacaktır. Akabinde ise TDT’nin makroekonomik göstergeleri ortaya konulacak ve özellikle enerji boyutu detaylandırılacaktır. Çalışma sonuç ve önerilerle tamamlanacaktır.

2. Türk Devletleri Teşkilatı’nın Tarihçesi

Türk devletleri kavram olarak Türk Cumhuriyetlerini kapsamıyla birlikte coğrafi ve demografik açıdan çok daha kapsamlı bir anlam ifade etmektedir. Bu kavram İngilizce literatürde “Turkic World” olarak kullanılırken, bazı kaynaklarda “Turkic” kelimesi “Türki” olarak çevrilmiştir. Fakat yakın zamanda “Türk” kelimesi direkt olarak genel kabul görmüş bir kavram olarak literatürdeki yerini almıştır. Anadolu, Orta Asya, Balkanlar, Kafkasya, Orta Doğu, İran, Irak, Suriye, Rusya-Sibirya gibi bölgelerdeki Türk varlığı bu kavramı ifade etse de Türk devletleri denildiğinde akla gelen ülkeler Türkiye, Azerbaycan, Özbekistan, Kazakistan, Türkmenistan, Kırgızistan ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti’dir. Bu Türk devletlerinin bir araya gelebilme ülküsü yıllardır içten içe devam etmiş, ancak somut olarak ilk adım Soğuk Savaşın sona ermesiyle birlikte Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından bölgedeki Türk devletlerinin bağımsızlıklarını kazanmasının akabinde atılabilmektedir. 1992 yılında aynı dil ailesinden (Ural-Altay) gelen başta Türkiye olmak üzere Güney Kafkasya’dan Azerbaycan, Orta Asya’dan

Kırgızistan, Özbekistan ve Kazakistan'ın hayata geçirdiği “Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Zirveleri” ile Türk birliğinin temelleri atılmaya başlanmıştır. Türk birliğine dair adımların bu yıllara kadar atılmamasının başlıca nedeni Brzezinski'nin de belirttiği üzere Rusya'nın Kafkasya ve Orta Asya'daki Türk devletlerinde “Türkistan” diye tanımlanacak bir birlikliği girmelerine izin vermemesidir. Rusya bu bölgelerde uzun yıllar gerek coğrafi gerekse de toplumsal açıdan bölünmüş Türk dünyası politikası izlemiştir. Bu açıdan bakıldığında Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından birliğin hemen sağlanamaması normal bir durum olmakla birlikte bir an önce adım atılması da bir o kadar başarılı bir adımdır (Gök 2022, s.110-118).

1990'lı yılların başında “Türk Dili Konuşan Ülkeler Devlet Başkanları Zirveleri” ile Türk devletlerinin entegrasyon süreci başlamıştır (Tekir, 2023, s.1085). 30-31 Ekim 1992 tarihlerinde Ankara'da yapılan toplantıya Türkiye, Azerbaycan, Özbekistan, Kazakistan, Türkmenistan ve Kırgızistan devlet başkanları katılmıştır. Toplantının ardından Ankara Bildirisi imzalanmış serbest ticaret düzeninin kurulmasına yönelik atılacak adımlar üzerine durulmuştur. Bunun yanında Türk Cumhuriyetlerindeki doğal kaynakların Türkiye kanalıyla Avrupa'ya ulaştırılması ve ekonomik iş birliği başlıkları gündeme alınmıştır. Bu zirveyi takiben 1994'de İstanbul'da, 1995'de Bişkek'te, 1996'da Taşkent'te, 1998'de Astana'da, 2000'de Bakü'de, 2001'de İstanbul'da 2006'da Antalya'da, 2009'da Nahçıvan'da ve 2010'da Antalya'da devlet başkanlarının katılımlarıyla zirveler gerçekleştirilmiştir (Tiyek, 2023, s.819-820).

2009 yılında gerçekleştirilen Nahçıvan Zirvesi Türk dünyası entegrasyonunu farklı bir düzeye taşımıştır. Türkiye, Azerbaycan, Kırgızistan ve Kazakistan'ın imzaladığı Nahçıvan Antlaşması ile Türk Konseyi (Keneşi) kurulmuştur (Tekir, 2023, s. 1087-8). Nahçıvan Anlaşması'nın 2. maddesinde bu konseyin amaç ve görevleri yer almaktadır. Bu amaç ve görevler şu şekildedir (T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, 2024):

- Taraflar arasında karşılıklı güvenin güçlendirilmesi;
- Bölge ve bölge dışında barışın korunması;
- Dış politika konularında ortak tutum benimsenmesi;
- Uluslararası terörizm, ayrılıkçılık, aşırılık ve sınır aşan suçlarla mücadelede gerekli koordinasyonun sağlanması;
- Ortak amaçlara dair etkili bölgesel ve ikili işbirliğinin her alanda geliştirilmesi;
- Ticaret ve yatırım için uygun koşulların yaratılması;

- Bilim, teknoloji, eğitim ve kültür alanlarında etkileşimin genişletilmesi;
- Medya ve kitle iletişim araçları arasındaki etkileşimin teşvik edilmesi.

2009 yılında imzalanan Nahçıvan Anlaşması ile kurulan Türk Konseyi ile birlikte artık katılımcı devletler arasındaki işbirliği kurumsallaşmıştır. Bundan sonra yapılacak zirveler kurumsal bir şekilde devam etmiştir. Bu yönüyle Nahçıvan Anlaşması özel bir önem taşımaktadır.

Şekil 1’de de görüleceği üzere Türk Konseyi’nin 1. Zirve Toplantısı “Ekonomik ve Ticari İşbirliği” temasıyla 20-21 Ekim 2011 tarihlerinde Almatı’da gerçekleştirilmiştir. 2. Zirve “Eğitim, Bilim ve Kültürel İşbirliği” temasıyla 22-23 Ağustos 2012 tarihlerinde Bişkek’te düzenlenmiştir. 3. Zirve 15-16 Ağustos 2013 tarihlerinde Azerbaycan’ın Gebele şhrinde “Ulaştırma ve Bağlantı” temasıyla gerçekleştirilmiştir. 4. Zirve, 5 Haziran 2014 tarihinde Bodrum’da “Turizm alanında işbirliği” temasıyla Bodrum’da düzenlemiştir. 5. Zirve, “Medya ve Enformasyon işbirliği” temasıyla, 11 Eylül 2015 tarihinde Astana’da gerçekleştirilmiştir. 6. Zirve, “Gençlik ve Ulusal Sporlar” temasıyla, 3 Eylül 2018 tarihinde Çolpon Ata’da gerçekleştirilmiştir. 7. Zirve, “Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmelerin (KOBİ’lerin) Desteklenmesi” temasıyla 15 Ekim 2019 tarihinde Bakü’de düzenlenmiştir. 8. Zirve 12 Kasım 2021’de İstanbul’da “Dijital Çağda Yeşil Teknolojiler ve Akıllı Şehirler” temasıyla toplanmıştır. Zirve’de Liderler, Teşkilatın isminin “Türk Devletleri Teşkilatı” olarak değiştirilmesi yönünde karar almıştır. Bu yönüyle bu zirve Türk Devletlerinin Bağımsızlığının 30. yıldönümüyle örtüşmesi ve Türkmenistan’ın Teşkilata gözlemci üye olarak katılmasından dolayı ayrı bir önem taşımaktadır. Türk Dünyası Medeniyet Başkenti ilan edilen Semerkant’ta 11 Kasım 2022 tarihinde düzenlenen Türk Devletleri Teşkilatı Dokuzuncu Zirvesi, “Türk Medeniyeti için Yeni Dönem: Ortak Kalkınma ve Refaha Doğru” temasına adandı. Kazakistan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı Sayın Kasım-Cömert Tokayev’in ev sahipliğinde 3 Kasım 2023 tarihinde, Kazakistan’ın başkenti Astana’da düzenlenen Türk Devletleri Teşkilatı Onuncu Zirvesi “Türk Devri” mottosuyla düzenlendi. Türk Devletleri Teşkilatı (TDT) On Birinci Zirvesi, 6 Kasım 2024 tarihinde Bişkek’te “Türk Dünyasının Güçlendirilmesi: Ekonomik Entegrasyon, Sürdürülebilir Kalkınma, Dijital Gelecek ve Herkes için Güvenlik” temasıyla düzenlenmiştir (TDT, 2024a).

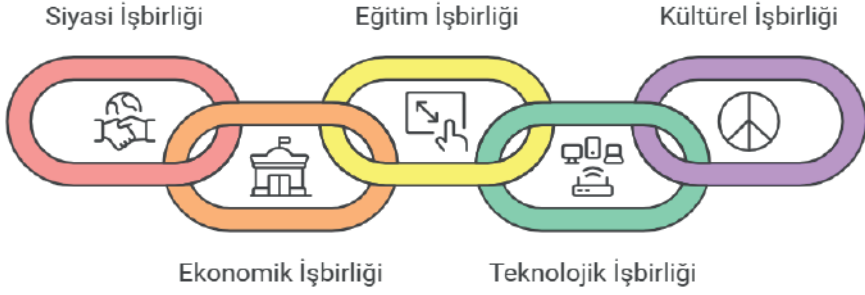
Yapılan bu zirvelerin her biri ayrı ayrı önemli konulara değinerek gerekli işbirliklerini kurumsal bir çerçevede ele almaktadır. TDT, kuruluş ilkelerine uygun bir çerçevede, üye ülkeleri arasında çeşitli alanlarda mevcut ikili işbirliğini çok taraflı işbirliğine geliştirmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, öncelikle işbirliğinin önündeki mevcut veya olası engeller tespit

edilir, ardından bu engellerin kaldırılması ve çeşitli projelerle işbirliğinin geliştirilmesi için gerekli uygulamalar hayata geçirilir. Günümüzde TDT'nin belirlediği yaklaşık 30 tane işbirliği alanı mevcuttur. Şekil 2'de de görüleceği üzere siyasi, ekonomik, gümrük, ulaştırma, eğitim, enformasyon ve medya, gençlik ve spor, diaspora, enerji, sağlık, göç, yargı, kültür bu işbirliklerine örneklerdir (TDT, 2024b). Bu işbirliği alanlarına yönelik atılan somut bir adım da TDT 8. Zirve Toplantısında kabul edilen "Türk Dünyası 2040 Vizyonu" belgesidir. Bu belgeyle birlikte gelecek 20 yıla ilişkin önceliklerinin neler olacağı, gelişiminin ve gidişatının nasıl şekilleneceğine yönelik direktifler sistematik bir şekilde ortaya konmuştur (Sandalcılar ve Cihan, 2023, s.135).



Şekil 1: Türk Devletleri Teşkilatı'nın Zirveleri

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.



Şekil 2: Türk Devletleri Teşkilatı İşbirliği Alanları

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur

TDT'nin üyelerinin ortak bir kültürel mirasa sahip olması, sürdürülebilir ekonomik işbirliğine elverişli olması ve önceliklerin siyasi işbirliğine dayanmaması bu teşkilatı diğerlerinden farklılaştırmaktadır. Bunun yanında yapılan zirvelerin karar alma süreçlerinde etkin olması üye ülkelerin teşkilat kararlarında daha katılımcı olmasına olanak tanımaktadır. Tüm bu şartlar dikkate alındığında TDT'nin sürdürülebilir bir işbirliği potansiyeline sahip olduğu görülmektedir (Çınar ve Uzun, 2023, s.142).

Bugün TDT'nin Türkiye, Azerbaycan, Kırgızistan, Kazakistan ve Özbekistan olmak üzere beş üyesi bulunmaktadır. Bunlardan ilk dördü kurucu ülkeler iken Özbekistan 2019 yılında teşkilata dahil olmuştur. Bunun yanında Macaristan 2018'de Türkmenistan 2021'de, Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti 2022'de ve Ekonomik İşbirliği Teşkilatı 2023 yılında birliğe gözlemci ülke olarak katılmıştır (Şekil 3).



Şekil 3: Türk Devletleri Teşkilatı Coğrafyası

Kaynak: TDT (2024c)

3. Türk Devletleri Teşkilatı'nda Ekonomik ve Sektörel İşbirliği

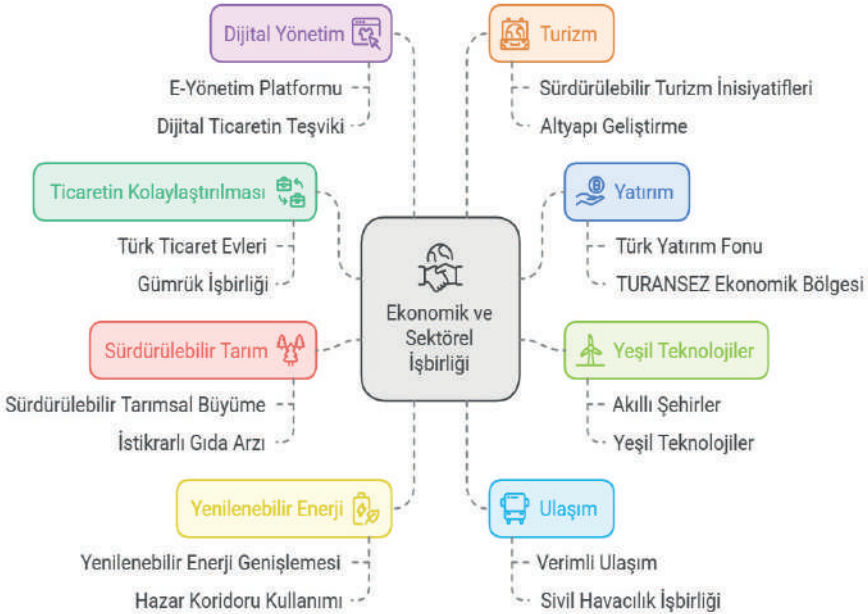
Bütünleşme sürecinin en efektif dinamiklerinden birisi şüphesiz ekonomik hususlardır (Akçapa, 2023, s.486). Bu doğrultuda TDT'nin "Ekonomik İşbirliği" başlığı adı altında Türk Devletleri arasındaki ekonomik işbirliğine ve üyelerinin dünyanın geri kalanıyla olan ekonomik ilişkilerine vurgu yapmaktadır. Bu doğrultuda "Türk Dünyası 2040 Vizyon" ve "TDT 2022-2026 Stratejisi" temel belgeleri ekonomik işbirliğini yönlendirmektedir. Bu temel belgelerin yanında TDT üye ülkelerinin ekonomik işbirliğinin yasal çerçevesini oluşturmak için birkaç kilit belge daha kabul edilmiştir. Bu belgeler (TDT, 2024d);

- Kazakistan'ın Almatı kentinde 21 Ekim 2011 tarihinde imzalanan Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi Birinci Zirvesi Bildirisi
- 17 Mayıs 2019 tarihinde Astana'da imzalanan Ortak Türk Ticaret ve Sanayi Odaları (TTSO) Tüzüğü
- 10 Eylül 2021 tarihinde Bakü, Azerbaycan'da imzalanan "Türk Dili Konuşan Ülkeler İşbirliği Konseyi Üye Devletlerinin Hükümet Organları Arasında Çeşitli Ekonomik Bölge Türleri Alanında Bilgi ve Deneyim Paylaşımına İlişkin Mutabakat Zaptı"
- 11 Kasım 2022 tarihinde Semerkant'ta imzalanan "Türk Yatırım Fonu'nun (TIF) Kurulması Hakkında" Kararı
- 11 Kasım 2022 tarihinde Semerkant'ta imzalanan "Türk Devletleri Teşkilatı Ticaretin Kolaylaştırılması Stratejisi" kararı
- 11 Kasım 2022 tarihinde Semerkant'ta kabul edilen "Kazakistan Cumhuriyeti'nin Türkistan Bölgesi'nde Özel Statülü Turan Özel Ekonomik Bölgesi'nin Kurulması Girişimi"
- 16 Mart 2023 tarihinde Ankara'da imzalanan "Türk Yatırım Fonu Kuruluş Anlaşması"
- 3 Kasım 2023 tarihinde Astana'da imzalanan "TDT Üye Devletlerinin İlgili Kurumları Arasında Metroloji Alanında İşbirliği Protokolü" şeklindedir.

TDT Sekizinci Zirve Bildirisi'nde Ekonomik ve Sektörel İşbirliği başlığında birtakım tespitler ve yapılması planlanan aksiyonlar ortaya konmuştur. Bildiride karşılıklı ticaret ve yatırımı kolaylaştırmak için gerekli önlemleri almak, Türk Yatırım Fonu'nu bir an önce kurmak, Üye ve Gözlemci Devletlerin arasındaki ticareti, ihracat potansiyelini ve yatırımları artırmak amacıyla Türk Ticaret Evleri'nin (TTE) kurmak, Türk devletleri arasındaki ekonomik işbirliğini ve bağlantısallığı güçlendirmek amacıyla Türkistan'da

Türk devletleri için kurulacak “TURANSEZ” özel ekonomik bölgesini kurmak, yeşil teknolojiler ve akıllı şehirler konusunda işbirliğini çok taraflı bir biçimde harekete geçirmek, bölgede sürdürülebilir tarımsal büyüme ve istikrarlı gıda arzına yönelik çok taraflı işbirliğini güçlendirmek, yenilenebilir enerji alanında işbirliğini genişletmek, Üye Devletlerin ilgili kurumlarını Hazar Geçişli Uluslararası Doğu-Batı Orta Koridorundan daha verimli, sürdürülebilir ve kesintisiz bir güzergah olarak istifade etmesini sağlamak, sivil havacılıkta işbirliğinin güçlendirilmesini sağlamak, Kervansaray Projesi çerçevesinde gümrük işbirliği ile İpek Yolu’nu canlandırmak, Kamu yönetimi sisteminin kalitesini iyileştirmek ve bölge içi dijital ticaret ve alım satımı teşvik etmek için e-yönetişim ve e-hizmetler konusunda bir işbirliği platformu oluşturmak, sürdürülebilir turizm ve ilgili altyapının geliştirilmesi için ortak girişimler sağlamak gibi birçok uygulama sunulmuştur (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2024).

Şekil 4’de görüleceği üzere yapılan zirve toplantılarında alınan kararlar göstermektedir ki TDT üye ve gözlemci ülkeleri arasında ekonomik işbirliğini sağlamaya yönelik önemli adımlar atılmaktadır. Bu adımlara yönelik alınan kararlar planlı bir şekilde ve zaman kaybetmeksizin hayata geçirilmeye çalışılmaktadır. Bu durum da TDT’nin kurulmasından bu yana geçen kısa sürede oldukça başarılı bir ilerleme kaydettiğinin bir göstergesidir.



Şekil 4: Türk Devletleri Teşkilatı'nda Ekonomik ve Sektörel İşbirliklerine Örnekler

Kaynak: Tarafımızca oluşturulmuştur.

4. Türk Devletleri Teşkilatı'nda Temel Makroekonomik Göstergeler

Ekonomik entegrasyonu amaçlayan bölgesel işbirliklerinin politik olarak taşıma etkisi oluşturma potansiyeli vardır. Türk Konseyi'nden Türk Devletleri Teşkilatı'na geçilmesi de bu potansiyelin ortaya çıktığı örneklerdendir (Tekir, 2023, s. 1088). TDT'nin bu potansiyelini anlayabilmek için öncelikle üye ve gözlemci ülkelerin ekonomik potansiyellerinin ortaya konulması gerekir (Gündoğdu, 2023, s.274).

Dünyanın en önemli mali güçlerinden biri olan Türkiye TDT'de katalizör görevini üstlenmiştir. Türkiye'nin jeopolitik olarak stratejik bir konumda olması, NATO üyesi olarak güçlü bir orduya sahip olması ve birçok alanda gelişmeye elverişli olması ülkenin güçlü yönlerindedir. Buna karşılık enerji ve doğal kaynaklar açısından dışa bağımlı olması ve teknoloji altyapılı sanayisinin gelişmekte olması gibi eksikliklerini de diğer Türk devletlerinden işbirliği ile sağlayabilmesi hem Türkiye hem de diğer TDT üyeleriyle bir kazan-kazan politikası izlenmesine imkân kılacaktır. TDT'na üye Azerbaycan, Kırgızistan ve Özbekistan ile gözlemci ülke Türkmenistan doğal kaynak açısından oldukça önemli bir zenginliğe sahiptir. Türkmenistan ve Azerbaycan doğalgaz ile petrol, Özbekistan doğalgaz, altın ile uranyum, Kırgızistan petrol, doğalgaz ve kalay, çinko, nikel, krom gibi diğer madenler açısından kaynak zenginidirler. Bunlara ilaveten Özbekistan ve Türkmenistan pamuk, Kırgızistan tarım ve hayvancılık sektörlerinde öncü ülkelerdendir. Diğer taraftan gözlemci ülkelerden KKTC'nin Akdeniz'deki önemli stratejik konumu ve Macaristan'ın Avrupa Birliği (AB) üyeliği TDT'nin potansiyel gücüne katkı sağlamaktadır (Gündoğdu, 2023, 274-275).

TDT üye ülkelerinden Azerbaycan zengin petrol ve doğalgaz kaynaklarına sahip olmanın yanı sıra şarapçılık ve ipekçilik alanlarında da gelişme kaydetmiştir. Kazakistan'da hizmet sektörü başlıca sektör olmakla birlikte petrol, doğal gaz, kömür, manganez, nikel, bakır, kurşun, çinko, kobalt, uranyum, demir cevheri, boksit gibi madenlere de sahiptir. Hatta uranyum üretiminde Kazakistan dünyada ilk sırada gelmektedir. Kırgızistan'da ekonominin en önemli sektörü tarımdır. Pamuk, yün, hazır giyim, et bu sektöre dayalı başlıca ihracat kalemleridir. Türkmenistan'da sanayinin payı ekonomide fazladır. Türkiye ise sanayi, tarım, turizm, ticaret gibi farklı sektörlerden beslenmektedir. Özellikle tarım ürünleri üretiminde dünyanın ilk on sırasında yer almaktadır. Fındık, kekik ve kayısı üretiminde dünyada birinci sıradadır. Bunun yanında pamuk, sebze ve meyve, kümes hayvanları, buğday, şeker pancarı, süt üretiminde oldukça ön plandadır. Turizm ve inşaat sektörü ülke ekonomisinde önemli yer edinmektedir. Özbekistan

ekonomisinde enerji ve doğal kaynakların yanında tarım, finans sektörü ve imalat ön plana çıkmaktadır (Özer vd., 2024, s.19).

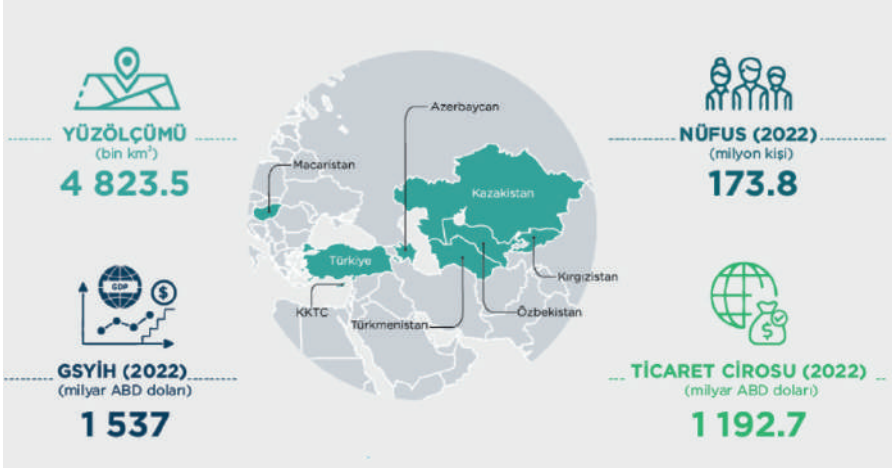
TDT'na üye ve gözlemci ülkelerin ekonomileri hakkında genel bilgileri verdikten sonra bu ülkelerin makroekonomik göstergelerini (Tablo 1) ortaya koymak bu teşkilatın ekonomisinin potansiyelini anlamak için önemli olacaktır. Tablo 1 incelendiğinde teşkilatın en büyük ekonomik gücünün Türkiye olduğu görülmektedir. Türkiye gerek GSYİH gerekse kişi başına GSYİH ile öncül ülkelerden biridir. Türkiye'yi ise bu büyüklüklerde Kazakistan ve Özbekistan takip etmektedir. Nüfus açısından incelendiğinde ise en büyük ülkeler sırasıyla Türkiye, Özbekistan ve Kazakistan'dır. Büyüme ve enflasyon oranları ise ülkeden ülkeye ve yıldan yıla farklılık göstermektedir.

Tablo 1: Türk Devleti Teşkilatı Üye Ülkelerinin Temel Makroekonomik Göstergeleri

Türkiye	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Nüfus (milyon)	64,1	68,7	73,1	78,2	83,4	85,3
GSYİH (milyar dolar)	274,3	506,3	777	864,3	720,3	1.108
Büyüme oranı	6,9	9,0	8,4	6,1	1,9	4,5
Kişi başı gelir	4278	7369	10623	11050	8639	12986
Enflasyon oranı	54,9	8,2	8,6	7,7	12,3	53,9
Azerbaycan	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Nüfus (milyon)	8	8,3	9,1	9,6	10,1	10,1
GSYİH (milyar dolar)	5,3	13,2	52,9	53,1	42,7	72,4
Büyüme oranı	11,1	28,0	5,0	1,1	-4,3	1,1
Kişi başı gelir	655	1578	5844	5501	4230	7155
Enflasyon oranı	1,8	9,7	5,7	4,0	2,8	8,8
Kırgızistan	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Nüfus (milyon)	4,9	5,2	5,4	6	6,6	7,1
GSYİH (milyar dolar)	1,4	2,5	4,8	6,7	8,3	14
Büyüme oranı	5,4	-0,2	-0,4	3,9	-7,1	6,2
Kişi başı gelir	280	477	880	1121	1257	1970
Enflasyon oranı	18,7	4,3	8,0	6,5	6,3	10,8
Kazakistan	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Nüfus (milyon)	14,9	15,1	16,3	17,5	18,8	20
GSYİH (milyar dolar)	18,3	57,1	148	184,4	171,1	261,4
Büyüme oranı	9,8	9,7	7,3	1,2	-2,5	2,6
Kişi başı gelir	1229	3771	9070	10510	9121	13136
Enflasyon oranı	13,2	7,6	7,4	6,7	6,7	14,7
Özbekistan	2000	2005	2010	2015	2020	2023
Nüfus (milyon)	24,7	26,2	28,6	31,3	34,2	36,4
GSYİH (milyar dolar)	13,8	14,3	49,8	86,2	60,2	90,9
Büyüme oranı	3,8	7,0	7,6	7,2	2,0	6,0
Kişi başı gelir	558	547	1742	2754	1759	2496
Enflasyon oranı				8,8	12,9	

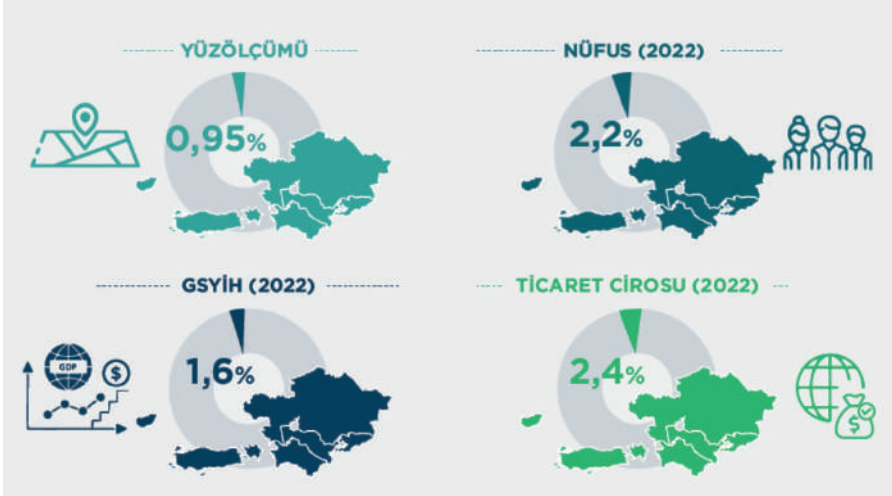
Kaynak: Dünya Bankası (2024)

TDT üye ve gözlemci ülkelerinin bir bütün olarak incelendiğinde ise (Şekil 4 ve Şekil 5) 2022 yılı verileriyle 173,8 milyon nüfusu ile dünya nüfusunun %2,2'sine sahip olduğunu görmekteyiz. Bunun yanında 1.537 milyar dolar ile dünya GSYH'sinin %1,6'sına sahiptir. 1.192,7 milyar dolar ticaret hacmiyle ile dünya ticaret hacminin %2,4'ünü oluşturmaktadır.



Şekil 4: Türk Devletleri Teşkilatı'nın Özeti

Kaynak: Türk Cumhuriyetleri Ekonomik Görünümü Ocak-Aralık 2023, No.4

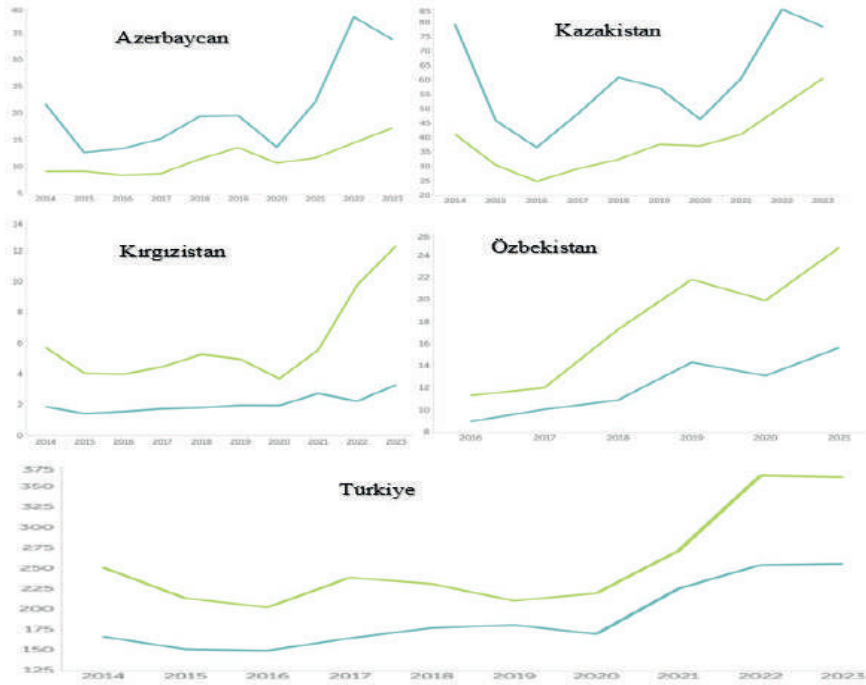


Şekil 5: Türk Devletleri Teşkilatı'nın Dünyadaki Payı

Kaynak: Türk Cumhuriyetleri Ekonomik Görünümü Ocak-Aralık 2023, No.4

Yukarıda ortaya konulan göstergelerden de görüleceği üzere TDT üyeleri jeopolitik ve jeoekonomik unsurlarıyla önemli bir kolektif güç potansiyeli barındırmaktadır. Bu kriterlerden yola çıkarak TDT bölgedeki büyük güçler arasında önemli bir rol oynayarak güç dengelerinde söz sahibi olabilecektir. TDT üyeleri Zengezur Koridoru, Hazar geçişi ulaştırma projeleri ve İpek Yolu ile git git yükselen ticari ve insani mobilitayla uluslararası sistemin önemli bir parçasıdır. Dünya genelinde kendini gösteren enflasyon ve resesyon gibi problemlerin patlak verdiği günümüzde küresel çapta ortaya çıkan enerji ve gıda krizinin bastırılmasında TDT çıkış yolu olarak işaret edilmektedir. Bunun yanında Turan Koridoruna ayrı bir parantez açmak gerekir. ABD, Güney Kore ve Japonya'nın Çin üzerindeki baskısının arttığı günümüzde bu kara koridorunun projesinin hayata geçirilmesi ekonomik geçiş potansiyelini daha da artıracaktır. Üye ülkelerin Turan Koridoru ile birlikte bölgesel ve küresel tedarik zincirlerine erişmesi kolaylaşacaktır (Babahanoğlu ve Akbaş, 2023, s.257-258).

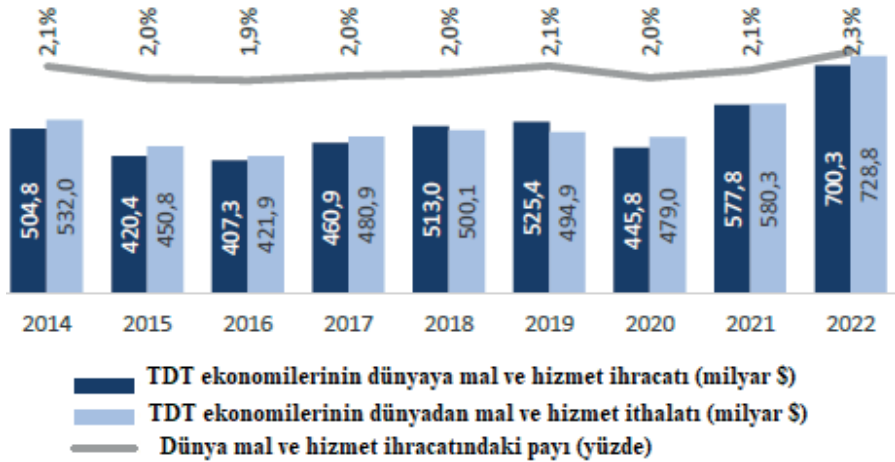
Şekil 6 TDT üyelerinin dış ticaret hacimlerini ortaya koymaktadır. Özellikle 2020 sonrasında her söz konusu ülkelerin dış ticaret hacimlerinin ciddi bir şekilde arttığı görülmektedir. Azerbaycan 2014'de 21.8 milyar dolar olan ihracatını 2023'de 33.9 milyar dolara yükseltirken ithalatı ise 9.2 milyar dolardan 17.3 milyar dolara yükselmiştir. 2023 yılında Kazakistan'ın ihracatı 78.5, ithalatı ise 60.7 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Bu iki ülkede ihracat ithalattan fazla olarak dış ticaret fazlası vermişlerdir. Buna karşılık 2023 yılında Kırgızistan'ın ithalatı 12.4, ihracatı ise 3.3 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Özbekistan'ın ise 2021 yılındaki ithalatı 24.6, ihracatı ise 15.7 milyar dolar seviyesindedir. En büyük dış ticaret hacmine sahip üye ülke olan Türkiye'nin ise 2023 yılında ithalatı 362, ihracatı ise 255.6 milyar dolardır. Şekil 7 ise TDT ülkelerinin dış ticaret hacimlerini toplu bir şekilde yansıtmaktadır. 2022 verilerine göre TDT dünya ihracatının %2.3'lük kısmını oluşturmaktadır.



Şekil 6: TDT üyelerinin dış ticaret hacimleri

Not: Mavi çizgi ihracat, yeşil çizgi ithalat rakamlarını göstermektedir.

Kaynak: IMF (2024)



Şekil 7: TDT ülkelerinin uluslararası ticaret değeri

Kaynak: Türbedar ve Satiji (2023, s.25)

Tablo 2 ise TDT ülkelerinin kendi aralarındaki ihracat ve ithalat rakamlarını yansıtmaktadır. Tablodaki veriler dikey sütunlardaki ülkelerin yatay sütündeki ülkelere olan ticareti şeklinde okunmaktadır. Örneğin 2000 yılında Türkiye'nin Azerbaycan'a ihracatı yaklaşık 230 milyon dolarken Azerbaycan'ın Türkiye'ye ihracatı 105 milyon dolardır. 2000 yılında Türkiye'nin Azerbaycan'dan ithalatı 95 milyon dolarken Azerbaycan'ın Türkiye'den ithalatı 128.5 milyon dolardır. 2023 yılına gelindiğinde ise bu rakamlarda ciddi bir artış görülmektedir. Örneğin 2023 yılında Türkiye'nin Azerbaycan'a ihracatı 2.8 milyar dolara çıkarken ithalatı da 1.4 milyar dolara yükselmiştir. Tablo 2'den de görülmektedir ki TDT üyelerinin kendi aralarındaki ticaret önemli bir oranda artmıştır. Bu artışta 1990 sonrasında Türk devletlerinin bağımsızlıklarını kazanmaları ve Turan ülküsünden yola çıkarak oluşturdukları TDT'nin payı oldukça fazladır.

Tablo 2: TDT arasında çok taraflı ihracat ve ithalat rakamları (dolar, mallara yönelik)

2000 İhracat	Azerbaycan	Türkiye	Kazakistan	Kırgızistan	Özbekistan	Türkmenistan	Macaristan
Azerbaycan		104981046	6664069	1872626	1061328	8228638	820
Türkiye	230375207		118701179	20572202	82647409	120155152	109993699
Kazakistan	46815800	62280400		57246600	133526300	7100400	2717200
Kırgızistan	3967541	7178302	33393750		89413555	2729329	105030
Türkmenistan	37063657	185996787	5302667	23195745	5951045		381879
Macaristan	4789000	189877000	21676000	963000	7859000	2734000	
2000 İthalat	Azerbaycan	Türkiye	Kazakistan	Kırgızistan	Özbekistan	Türkmenistan	Macaristan
Azerbaycan		128502619	57575468	3154629	751312	9643820	4673307
Türkiye	95615009		346375953	2349517	85794461	97877997	216261974
Kazakistan	9924100	143956600		30079100	70502000	43351600	25919100
Kırgızistan	2350352	26760631	57399730		74573085	18664553	1263840
Türkmenistan	36621505	253252016	19736065	4583105	35335724		6153617
Macaristan	580000	113522000	8227000	395000	7205000	2223000	
2023 İhracat	Azerbaycan	Türkiye	Kazakistan	Kırgızistan	Özbekistan	Türkmenistan	Macaristan
Azerbaycan		5359328067	98503591,7	59338317	47115575,3	86114802,1	4794491,55
Türkiye	2796851265		2960336812	1200850643	1872527779	1011628802	1629714732
Kazakistan	456737117	3969147175		1076709773	3144274601	397160715	4726144,32
Kırgızistan	3821882	148363755	455589408		290679032	4619972	575400
Özbekistan	144077455	1316421688	1351127019	764030817		169511083	2681464
Macaristan	63835420	2579571222	211555822	27586225	99089928	6436048	
2023 İthalat	Azerbaycan	Türkiye	Kazakistan	Kırgızistan	Özbekistan	Türkmenistan	Macaristan
Azerbaycan		2289983021	215638837	5640012,61	131628195	687309163	43617177,2
Türkiye	1440074501		3501132450	273948370	1209312591	1659919390	2329118874
Kazakistan	73097013	2040951246		495185383	1291094499	165811683	182824012
Kırgızistan	4584024	451648315	837813563		403222068	17496653	12604994
Özbekistan	100606119	1808979689	2977042746	266223806		950066584	80156241,3
Macaristan	54903019	1624795935	360516036	125808	3037432	4092	

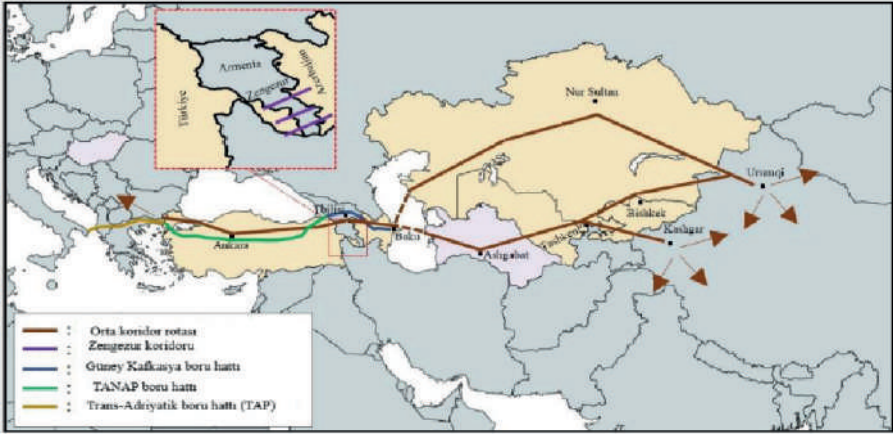
Ortaya konulan makroekonomik göstergelerden de hareketle TDT'nin ciddi bir ekonomik potansiyeli barındırdığı görülmektedir. Bu potansiyeli ortaya çıkarmak için ise neofonksiyonist kuramdan hareketle önceliklendirilmiş alanlara ihtiyaç vardır. AB'nin kömür ve çelikten başlayan entegrasyon süreci bu duruma en iyi örnektir. AB'nin sektörleri önceliklendiren ve bu önceliklendirdikleri sektörlerde ilerleme başarısı gösteren kurumsallaşma süreci TDT açısından hem teorik hem de pratik açıdan güçlü bir örnektir. TDT'nin vizyon ve misyonlarındaki çok yönlü hedefler insan kaynağı, zamanlamaya uyulmaması, sistematik işleyişteki eksiklikler, alınacak kararların bir sonraki zirveye ertelenmesi gibi birtakım kurumsal sınırlılıklardan dolayı her alana eşit önemin verilememesine ve bazı konularda işbirliğinin istenilen boyutta gerçekleşmemesine neden olabilmektedir. Bu doğrultuda TDT'nin orta ve uzun vadede küresel ekonomi-politik güç kapsamında güçlü olduğu ekonomik sektörleri seçip, seçtiği bu alanlara yönelmesi entegrasyonun başarısını artırabilecektir (Emekler vd., 2022, s. 79-80). Buradan hareketle TDT'nin en güçlü olduğu sektörlerin başında enerji gelmektedir. Enerjinin de gelecekte küresel açıdan en önemli konulardan olması TDT'nin bu alana öncelik vermesi için makul bir nedendir. Çalışmanın izleyen kısmında TDT'nin enerji politikaları üzerine durulacaktır.

5. Türk Devletleri Teşkilatı ve Enerji İşbirliği

Günümüzde ekonomik büyümenin ana unsurlarından biri de enerjidir. Sanayileşme ve nüfus artışına paralel olarak enerji kullanımı da günden güne artış göstermektedir. Üretim faktörlerinin verimliliği artırmak ve akabinde büyüme ve kalkınmaya sağlayabilmek adına enerjiye ihtiyaç duyulmaktadır. Nitekim 1973 petrol krizi sadece birkaç ülkeyi etkileyen basit bir kriz değil çok sayıda ülkeyi etkileyen küresel bir kriz olmuştur. Dünyada enerji kaynaklarının kıt olması ve her coğrafyada temin edilememesi ülkeleri enerji konusunda özel politikalar yürütmeye zorlamıştır. (Türkmen, 2022, s.110). Dünya'da artan enerji talebi karşısında enerji kaynaklarının kıt olması ülke politikalarında enerjiye ayrı bir önem verilmesine neden olmuştur. Enerji arz güvenliği ile ilgili endişelerin arttığı günümüzde enerji politikaları ekonomik büyüme ve sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda oluşturulmaktadır. Bu uzun dönemli hedeflere ulaşmak için ülkeler ekstra çaba sarf etmektedirler (Yurdadoğ ve Tosunoğlu, 2017, s.2).

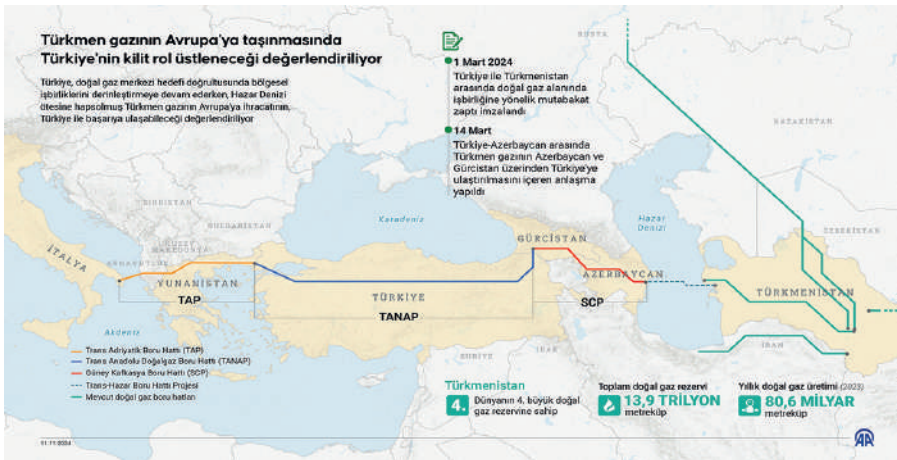
Gelecek yıllarda küresel boyutta gündemden düşmeyecek stratejik konulardan biri de enerji olması kuvvetle muhtemeldir. Rusya-Ukrayna savaşıyla birlikte petrol ve doğal gaz fiyatındaki artışlar Covid-19 sonrası yaşanan küresel resesyonu daha da derinleştirmiştir. Ayrıca bu savaş başta

doğal gaz olmak üzere enerji arz güvenliğindeki riskleri de tekrar göz önüne getirmiştir. Çoğu Avrupa ülkesi Rusya'ya karşı enerji bağımlılığını azaltıcı politikaları hayata geçirmeye başlasa da bugün Rusya AB ülkelerinin doğal gaz ithalatında ilk sırada yer almaya devam etmektedir. Bu doğrultuda kısa vadede Rus gazının bu hegemonyasını tersine çevirmese de uzun vadede Azerbaycan'daki doğal gazın Avrupa'ya taşınmasında önemli bir proje olan Güney Gaz Koridorunun (Şekil 8) stratejik önemi artacaktır. Bunun beraber yine orta ve uzun vadede Türkmenistan'daki doğal gazı Türkiye üzerinden Avrupa'ya iletilmesini sağlayacak olan Trans-Hazar projesi (Şekil 9) de oldukça önemlidir (Emeklier vd., 2022, s. 84).



Şekil 8: Stratejik Koridorlar ve Enerji Transfer Rotaları

Kaynak: Demir (2022, s.57)



Şekil 9: Trans-Hazar hattı

Kaynak: Anadolu Ajansı (2024).

Türk dünyası enerji potansiyeli açısından genel olarak incelendiğinde yıllık 600 milyar kWh dolaylarında elektrik tüketmekte, 30 trilyon m³ kanıtlanmış doğal gaz rezervi ve 10 milyar ton petrol rezervi bulunmaktadır (İlbaş, 2023, s.46). Bu rezervleriyle dünyada önemli bir paya sahip olan TDT enerji alanında da işbirliğine ciddi önem vermiş bu rezervleri daha verimli bir şekilde üretip dünya piyasalarına ihracatını artırmak için “Türk Dünyası 2040 Vizyonu”nda yer alan Ekonomik ve Sektörel İşbirliği başlığı adı altında enerji konusuna özel bir parantez açmıştır. Bu belgeye göre (Türk Dünyası 2040 Vizyon Belgesi);

- *“Üye Devletlere güvenli, sürdürülebilir, rekabetçi ve uygun fiyatlı enerji sağlamak amacıyla politikaların koordinasyonu, enerji ticaretinin teşviki, yatırımlar, enerji ürünlerinin üretimine katılma, araştırma ve teknolojik işbirliği yoluyla Üye Devletler arasında enerji alanında stratejik ortaklık kurma,*
- *Avrupa ve küresel enerji güvenliğine katkıda bulunmanın yanı sıra Üye Devletlerin talebini karşılamak ve onlara alternatif güzergah sağlamak amacıyla bölgede Bakü-Tiflis-Ceyhan, Bakü-Tiflis-Erzurum, Güney Gaz Koridoru ve bileşenleri TANAP ve TAP gibi stratejik enerji altyapı projeleri geliştirme,*
- *Özellikle güneş, biyoenerji, rüzgar, nükleer gibi yenilenebilir enerji alanlarında ortak yatırımlar, bilgi, tecrübe ve uzmanlık alışverişi yoluyla enerji çeşitlendirmesi ve temiz/yeşil enerji için Üye Devletler arasında işbirliğini sağlama,*
- *Maliyeti düşürmek, modern enerji teknolojilerinin kullanımını artırmak ve petrokimya ürünlerinin ortak üretim ve dağıtımını sağlamak amacıyla araştırma ve inovasyon yapmak üzere hükümetler ve özel sektörler arasında yakın işbirliğini sağlama,*
- *Kentsel ve kırsal bölgelerdeki hane halkı ve topluluklar için uygun fiyatlı temiz/yeşil enerji taşıyıcılarına ve son kullanım hizmetlerine evrensel düzeyde erişim sağlama,*
- *Entegre Türk Enerji Pazarı kurulması yoluyla Üye Devletler arasında enerji işbirliğinin kurumsallaştırılması,*
- *Uluslararası Enerji Ajansı (IEA) ve Uluslararası Yenilenebilir Enerji Ajansı (IRENA) ve Enerji Şartı dâhil, ancak bunlarla sınırlı olmamak üzere uluslararası kuruluşlarla yakın işbirliği kurma”* hedef ve projeleri ortaya konmuştur.

TDT bünyesindeki ülkeleri ayrı ayrı analiz ettiğimizde Azerbaycan'ın net enerji ihracatçısı olduğunu görmekteyiz. Ham petrol ve doğal gaz üretimi ve ihracatı Azerbaycan ekonomisi ve kamu gelirleri açısından merkezi öneme sahiptir. Kazakistan, Rusya'dan sonra Orta Asya'nın en büyük ikinci, dünyanın ise en büyük 12. petrol rezervine sahip ülkesidir. Ayrıca kömür rezervleri ve kömür üretimi açısından dünyanın ilk on ülkesi arasında yer almaktadır. Türkiye Avrupa, Rusya ve Ortadoğu arasındaki boru hatlarının başlıca transit ülkelerinden biridir ve Karadeniz'den tek çıkışı kontrol etmektedir. Türkiye, Çin, Endonezya ve Almanya'nın ardından dünyanın dördüncü büyük linyit üreticisi konumundadır. Ayrıca Türkiye'nin Kalyon Karapınar Güneş Enerjisi Santrali, 1,35 gigawatt (GW) ile şu anda Avrupa'nın en büyük, dünyanın ise en büyük beş güneş enerjisi santralinden biri konumundadır (EIA, 2024). Dünyanın çevresel sürdürülebilirlik açısından çeşitli zorluklar yaşadığı günümüzde yenilenebilir enerji kaynakları sürdürülebilir enerji için cazibeli bir potansiyeldir ve bu güneş enerjisi santralinin büyüklüğü bu doğrultuda ciddi bir kazanımdır (Aydın ve Bozatlı, 2023, s.1; Bozatlı ve Akça, 2023, s.1). Özbekistan, önemli miktarda doğal gaz hidrokarbon rezervine sahiptir ve ekonomisi ülkenin enerji kaynaklarına büyük ölçüde bağlıdır. Rusya ve Türkmenistan'ın ardından bölgenin üçüncü büyük doğal gaz üreticisidir. Türkmenistan, Hazar Denizi'ne kıyısı olan beş ülkeden biri olup, büyük miktarda petrol ve doğal gaz rezervlerine sahip bir bölgedir. Dünyanın altıncı büyük doğal gaz rezervine sahiptir ve en büyük 15 kuru doğal gaz üreticisi arasındadır. 2022 verilerine göre dünya genelinde toplam enerji üretiminde Kazakistan 15., Türkmenistan 26., Azerbaycan 31., Özbekistan 38., Türkiye 42. sıradadır (EIA, 2024).

Tablo 3 dünya genelinde ve TDT ülkelerinde toplam enerji üretimini göstermektedir. Tabloya göre Dünya genelinde enerji üretimi yıldan yıla artmıştır. 1992 yılında 337.3 katrilyon BTU olan enerji üretimi 2022 yılına gelindiğinde 598.7 katrilyon BTU seviyesine yükselmiştir. Türk devletleri de bu artışa paralel seyir izlemiş ve ilgili yıllarda üretimini 10.1 katrilyon BTU'den 17.3 katrilyon BTU seviyesine çıkarmıştır. TDT ülkeleri yıllar itibariyle dünyadaki toplam enerji üretiminin yaklaşık %3'ünü karşılamaktadır.

Tablo 3: Dünya ve Türk Devletleri Teşkilatı ülkelerinde toplam enerji üretimi (katrilyon BTU)

Toplam Enerji Üretimi	1992	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
<i>Dünya</i>	337.295	350.712	377.862	439.709	493.836	538.968	552.203	598.68
<i>Azerbaycan</i>	0.76637	0.64719	0.82119	1.18637	2.81196	2.49447	2.41046	2.70317
<i>Kazakistan</i>	4.62494	3.25741	3.88887	5.43466	7.07876	7.4923	7.64479	7.71498
<i>Kırgızistan</i>	0.07527	0.05041	0.05661	0.05423	0.04915	0.06928	0.10124	0.10517
<i>Türkiye</i>	0.55607	0.62012	0.69357	0.78269	0.97623	0.94219	1.18875	1.28118
<i>Özbekistan</i>	1.75571	2.10799	2.3946	2.53843	2.35576	2.20554	1.81292	1.86496
<i>Türkmenistan</i>	2.31764	1.35437	2.0506	2.7675	1.98194	3.53413	3.39978	3.67807
TDT	10.096	8.03751	9.90544	12.7639	15.2538	16.7379	16.5579	17.3475
TDT/Dünya	3.0	2.3	2.6	2.9	3.1	3.1	3.0	2.9

Kaynak: EIA (2024)

Tablo 4 dünya ve TDT ülkelerinde doğal gaz üretimini göstermektedir. Tablo incelendiğinde 1992'den 2022'ye kadar dünya genelinde doğal gaz üretimi yaklaşık iki kat artmıştır. Doğal gaz üretiminde TDT ülkeleri dünya üretiminden yaklaşık %5 oranında paya sahip olmuştur. Bu ülkelerden Türkmenistan, Özbekistan ve Azerbaycan doğal gaz üretiminde ciddi potansiyele sahiptir. Şöyle ki sadece Türkmenistan bile dünya üretiminin yaklaşık %2'sini karşılamaktadır.

Tablo 4: Dünya ve Türk Devletleri Teşkilatı ülkelerinde doğal gaz üretimi (katrilyon BTU)

Doğal Gaz Üretimi	1992	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
<i>Dünya</i>	76.9842	80.2594	89.2842	102.054	116.946	129.645	144.814	151.872
<i>Azerbaycan</i>	0.2884	0.24289	0.20928	0.21375	0.57829	0.66555	0.90865	1.26361
<i>Kazakistan</i>	0.29949	0.17712	0.32908	0.44776	0.709	0.85499	0.85489	1.08935
<i>Kırgızistan</i>	0.00365	0.00129	0.00048	0.00111	0.00044	0.00111	0.00087	0.00115
<i>Türkiye</i>	0.00719	0.00661	0.0232	0.03256	0.02477	0.01382	0.016	0.01378
<i>Özbekistan</i>	1.53415	1.72394	2.02563	2.14379	2.15887	2.00049	1.64993	1.70598
<i>Türkmenistan</i>	2.11495	1.19428	1.71933	2.32941	1.53445	2.96397	2.94472	3.19727
TDT	4.24784	3.34613	4.30699	5.16839	5.00582	6.49993	6.37506	7.27113
Dünya %	5.5	4.2	4.8	5.1	4.3	5.0	4.4	4.8

Kaynak: EIA (2024)

Tablo 5 dünya ve TDT ülkelerinde petrol üretimini göstermektedir. Dünya genelinde petrol üretimi doğal gaz gibi iki kat artmasa da yaklaşık %40 oranında artmıştır. Buna karşılık TDT bünyesinde ise petrol üretimi yaklaşık 2.5 kat artmıştır. 1992 yılında dünya üretiminin %1.3 ü bu ülkelerden karşılanırken 2022 yılına gelindiğinde bu oran %3.2'ye yükselmiştir.

Tablo 5: Dünya ve Türk Devletleri Teşkilatı ülkelerinde petrol üretimi (katrilyon BTU)

Petrol Üretimi	1992	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
<i>Dünya</i>	134.824	141.284	152.877	168.446	171.01	187.48	179.477	189.908
<i>Azerbaycan</i>	0.47206	0.39905	0.60673	0.96245	2.22203	1.82251	1.4968	1.43272
<i>Kazakistan</i>	0.93397	0.90485	1.54414	2.76015	3.39456	3.69204	3.93329	3.85734
<i>Kırgızistan</i>	0.00646	0.00429	0.00323	0.00466	0.00215	0.00215	0.01033	0.01272
<i>Türkiye</i>	0	0	0	0.09488	0.10543	0.10581	0.13456	0.15053
<i>Özbekistan</i>	0.11582	0.31649	0.31767	0.31718	0.11347	0.12905	0.08178	0.07378
<i>Türkmenistan</i>	0.20267	0.16008	0.33125	0.43807	0.44748	0.57015	0.45505	0.48078
<i>TDT</i>	1.73098	1.78476	2.80302	4.57739	6.28512	6.3217	6.11181	6.00787
<i>Dünya %</i>	1.3	1.3	1.8	2.7	3.7	3.4	3.4	3.2

Kaynak: EIA (2024)

Tablo 6 ise Türkiye ve AB ülkelerinde toplam enerji tüketimi yansıtmaktadır. 1992'den 2022 yılına kadar geçen sürede her zaman bu ülkelerde enerji tüketimi enerji üretiminden fazla olmuştur. Ayrıca üretimin tüketimi karşılama oranı da yıldan yıla azalmıştır. 1992 yılında Türkiye'nin enerji üretimi enerji tüketiminin %29.2'sini karşılamaktayken, 2022 yılında bu oran %21.3 seviyesine gerilemiştir. AB'de ise bu oran ilgili yıllarda %45.5 seviyesinden %32.7 seviyesine düşmüştür. Bu göstergeler de göstermektedir ki hem Türkiye'nin hem de AB ülkelerinin enerji ihtiyacı yıldan yıla yükselmiştir. Oluşan enerji açığı ithalatla karşılanmak zorunda olduğundan ülkelerin bütçeleri üzerine ciddi bir külfet oluşmaktadır.

Tablo 6: Türkiye ve Avrupa Birliği'nde toplam enerji tüketimi (katrilyon BTU)

Toplam Enerji Tüketimi		1992	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2022
Türkiye	Üretim	0.556	0.62	0.694	0.783	0.976	0.942	1.189	1.281
	Tüketim	1.907	2.285	2.965	3.464	4.156	5.281	5.636	6.025
	Üretim/Tüketim	29.2	27.1	23.4	22.6	23.5	17.8	21.1	21.3
AB	Üretim	26.92	26.37	24.72	25.33	24.09	22.06	18.12	17.36
	Tüketim	59.22	60.41	62.17	66.02	63.2	58	52.65	53.11
	Üretim/Tüketim	45.5	43.6	39.8	38.4	38.1	38.0	34.4	32.7

Kaynak: EIA (2024)

Tablo 7'de Türkiye'nin ithalat rakamları gösterilmektedir. Bu noktada oluşan enerji açığı ithalat rakamlarına da yansımıştır. 2020 yılında 11 milyar dolar olan enerji ithalatı 2022'de tavan yapmış ve 97 milyar dolar seviyesine yükselmiştir. 2024 Ocak-Ekim dönemini kapsayan 10 aylık sürede de 53 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. 2020'de toplam ithalatın sadece %5'i enerjiye yönelikken bu oran 2024'de %18.8'e yükselmiştir. Rakamlar göstermektedir ki Türkiye enerjide ciddi ithal girdiye ihtiyaç duymaktadır (Serin ve Demir, 2023, s. 164).

Tablo 7: Türkiye'nin ithalat rakamları (milyar dolar)

İthalat	2020	2021	2022	2023	2024*
Toplam	220	271	364	362	282
Enerji	11	17	97	69	53
%pay	5,0	6,4	26,5	19,1	18,8

*Not: *Ocak-Ekim verilerini göstermektedir*

Kaynak: TÜİK (2024)

Yukarıda yapılan rakamsal analizler incelendiğinde TDT'nın ciddi bir enerji üretim potansiyelinin olduğu görülmektedir. Bu noktada Türkiye'ye ayrı bir parantez açmak gerekir. Türkiye enerji kaynakları açısından hem üretim hem de tüketim coğrafyasında bir köprü pozisyonundadır. Türkiye bu özelliğiyle TDT üyelerindeki enerji kaynaklarını Avrupa'ya ulaştırılmasında adeta bir enerji dağıtım merkezi konumundadır. Türkiye'nin bu noktada üstlendiği rol hem kendi enerji ithalatçısı olması bakımından enerji arz güvenliğini sağlayabilmesi hem de TDT'nın zengin enerji kaynaklarının Avrupa pazarına güvenli bir şekilde naklinin sağlanması açısından diğer üye ve gözlemci ülkelere katkıda bulunması açısından oldukça önemlidir. Özetle buradan tüm TDT ülkeleri karşılıklı bir kazan-kazan (win-win) ilişkisi sağlayabilmektedir (Yurdadoğ vd., 2019, s.257-258).

Sonuç ve Öneriler

Hun ve Göktürk devletlerinden günümüze gelene kadar Türkler “turan” ülküsüyle varlıklarını devam ettirmişlerdir. Türkçü düşünür Ziya Gökalp'in de dediği gibi “*Vatan ne Türkiye'dir Türklere, ne Türkistan. Vatan, büyük ve müebbet bir ülkedir, Turan!*” anlayışı her Türk devletinde içten içe yürütülen bir fikir, istek, arzu ve özlemdir. TDT bu soyut düşüncenin somutlaştırma çabalarından biridir.

1990'lı yılların başında Sovyetler Birliği'nin dağılmasının ardından bağımsızlıklarını kazanan Türk devletleri bu tarihten itibaren bütünleşme sürecine hız vermiş ve ilk adımı "Türk Dili Konuşan Ülkeler Devlet Başkanları Zirveleri" atmışlardır. Bu tarihten itibaren çeşitli konularda zirvelere devam edilmiş. Bu zirvelerden 2009 Nahçıvan Zirvesi ile kurumsallaşmada önemli bir adım atılmış ve Türk Konseyi kurulmuştur. 12 Kasım 2021'de İstanbul'da düzenlenen 8. zirvede ise teşkilatın ismi "Türk Devletleri Teşkilatı" olarak değiştirilmiştir.

Yapılan zirve toplantılarında alınan kararlarla yaklaşık 30 tane işbirliği alanı belirlenmiştir. Bu işbirliği alanlarından en önemlilerinden biri de ekonomik ve sektörel işbirliği olmuştur. Bu başlık altında TDT ülkeleri arasında karşılıklı ticareti kolaylaştırmak, Türk Yatırım Fonu'nu hayata geçirmek, TURANSEZ özel ekonomik bölgesini kurmak gibi çeşitli hedefler yer almıştır. Bununla birlikte Türk Dünyası 2040 Vizyon Belgesinde enerji konusu ayrı bir başlık altında ele alınmıştır. Şüphesiz enerji konusu TDT'nin en güçlü olduğu konulardandır. Bu yönüyle üzerinde bu kadar durulması anlaşılır bir durumdur.

AB örneğinde olduğu gibi TDT'nin de spesifik alanlara odaklanıp buradaki kazanımlarını yayılma etkisiyle diğer alanlara yöneltmesi teşkilatın daha etkin olmasını sağlayacaktır. Enerjinin de bu alanlardan biri olması gerektiği düşünülmektedir. Çünkü TDT ülkeleri dünya enerji üretiminde ciddi paya sahiptir. Azerbaycan, Kazakistan, Özbekistan, Türkmenistan petrol ve doğalgazda önemli üretim yerleri iken Türkiye'de bu kaynakların Avrupa'ya iletilmesinde önemli bir dağıtım merkezi konumundadır. Gerek dünyada gerekse de Avrupa'da enerjiye duyulan ihtiyacın gün geçtikte daha da artması bu ülkelerin enerji arz güvenliğinde tehditler yaratmaktadır. Özellikle Avrupa'nın bu konuda Rusya'ya aşırı bağımlı olması bu ülkeleri alternatif kaynak arayışına itmiştir. Bu noktada TDT ülkeleri ciddi bir alternatif oluşturma potansiyeline sahiptir. Bu doğrultuda atılan adımlar duygusallıktan öteye geçmeli planlı, programlı, disiplinli bir şekilde ilerlemelidir.

Çoğu TDT ülkesinin başlıca gelir kaynaklarının enerji olduğu düşünüldüğünde kamu bütçelerinde oluşturulacak pozitif bir etki ülkelerin büyüme ve kalkınmasına daha da yardımcı olacaktır. Türkiye'nin de ciddi enerji ithalatçısı olduğu düşünüldüğünde teşkilat üyeleriyle yapacağı anlaşmalarla hem arz güvenliğini sağlayıp hem de maliyetleri düşürmesi mümkün olabilecektir. Ayrıca bu enerji kaynaklarının Avrupa'ya iletiminden de hem maddi hem de politik güç elde edecektir. Bu durum da Türkiye'nin bütçesine pozitif yansıtacaktır.

Şah Deniz doğal gaz kondens sahasının işletilmesi, Güney Kafkasya Boru Hattı, Trans Anadolu Doğal Gaz Boru Hattı (“TANAP” projesi), Trans-Adriyatik Boru Hattı (“TAP” projesi) gibi Güney Gaz Koridoru projeleri ve Trans-Hazar Projesinin ivedilikle hayata geçirilmesi çalışmalarına kararlılıkla devam edilmelidir. Bu projelerin ciddi finansman gerektirdiğini de göz önünde bulundurulduğunda oluşturulan konsorsiyumlara katılım artırılmalıdır.

Bir diğer husus da KKTC'nin tanınırlığının artırılmasıdır. Doğu Akdeniz'deki enerji kaynaklarının ve stratejik deniz yollarının mevcudiyeti nedeniyle önemli bir stratejik konuma sahiptir. Bu nedenle KKTC'nin uluslararası hukukta tanınırlığının artması hem ülkeye hem de TDT'ye ciddi kazanımlar sağlayacaktır.

TDT uzun vadeli projeksiyonlarına yönelik enerji gibi diğer spesifik konularda da akademik çalışmalar teşvik edilmelidir. Bu çalışmaların daha kolay ve sağlam ilerleyebilmesi için teşkilatın kendi veri bankasını oluşturması önerilmektedir.

Kaynakça

- Akçapa, M. (2023). Türk Devletleri Teşkilatı'nın tarihsel gelişimi: Teşkilatın dünü, bugünü ve yarını. *Avrasya Uluslararası Araştırmalar Dergisi*, 11(34), 473-491.
- Akyener, O. (2020). Türk Dünyasında enerji birliği. <https://www.tespam.org/tr/wp-content/uploads/2020/10/T%C3%BCrk-D%C3%BCnyas%C4%B1nda-Enerji-Birli%C4%9Fid%C3%B6n%C3%BC%C5%9Ft%C3%BCr%C3%BCld%C3%BC.pdf> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Anadolu Ajansı (2024). Türkmen gazının Avrupa'ya taşınmasında Türkiye'nin kilit rol üstleneceği değerlendiriliyor <https://www.aa.com.tr/tr/ekonomi/turkmen-gazinin-avrupaya-tasinmasinda-turkiyenin-kilit-rol-ustlenecegi-degerlendiriliyor-/3390369> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Aydın M, Bozatlı O (2023) The effects of green innovation, environmental taxes, and financial development on renewable energy consumption in OECD countries. *Energy* 128105. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2023.128105>
- Aydilek, E. (2022). Türk devletleri teşkilatının siyasi ve ekonomik potansiyeli. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 5(3), 716-728.
- Babahanoğlu, V., & Akbaş, Z. (2023). Türkiye'nin bölgesel oyun kurucu rolü ve düzen inşasına dair imkân ve kabiliyeti: Türk Devletleri Teşkilatı örneği. *Bingöl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 7(Prof. Dr. Muammer ERDOĞAN Anısına Kongre Özel Sayısı), 243-268.
- Batmaz, N., İrmış, A., & Durak, İ. (2011). Küreselleşme ve bölgeselleşme sürecinde Türkiye ekonomisindeki gelişmeler (1980-2010). *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 8(1), 30-63.
- Birleşmiş Milletler (2024). Department Of Economic and Social Affairs-Statistics Division-TradeStatistics.<https://comtradeplus.un.org/TradeFlow?Frequency=A&Flows=X&CommodityCodes=TOTAL&Partners=417&Reporters=31&period=1995&AggregateBy=none&BreakdownMode=plus> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Bozatlı, O., & Akca, H. (2023). The effects of environmental taxes, renewable energy consumption and environmental technology on the ecological footprint: Evidence from advanced panel data analysis. *Journal of Environmental Management*, 345, 118857. <https://doi.org/10.1016/j.jenvman.2023.118857>
- Cora, H., Mikail, E. H., & Cora, A. N. (2019). A Review of Turkish Union with A global, economic, and political perspective. *Journal Of Organizational Behavior Research*, 4(2-2019), 163-178.
- Çınar, Y., & Uzun, Y. U. (2023). Köklü geçmişten güçlü geleceğe Türk Devletleri Teşkilatı: Küresel ekonomik-siyasal potansiyeli ve teşkilatın geleceğine dair öngörüler. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(Özel Sayı), 141-156.

- Demir, C. (2022). The organization of Turkic States: Implications for the regional balance of power. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, (Spec. Issu), 39-71.
- Dünya Bankası (2024). World Development Indicators (WDI). <https://databank.worldbank.org/reports.aspx?source=2&country> Erişim tarihi: 01.12.2024
- EIA (2024). U.S. Energy Information Administration (EIA). <https://www.eia.gov/international/overview/world> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Emeklier, B., Taş, T., & Yılmaz, K. Ç. (2022). Türk Devletleri Teşkilatı: Bütünleşme sürecine nereden başlamalı ve ne yapmalı?. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 73-107.
- Gök, A. (2022). Türk Devletleri Teşkilatı ve Dağlık Karabağ zaferinin yarattığı fırsatlar. *Güvenlik Stratejileri Dergisi*, (Spec. Issu), 109-145.
- Gündoğdu, S. (2023). Türkiye'nin jeopolitik açılımı: Bir uluslararası örgüt olarak Türk Devletleri Teşkilatı. *Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 21(03), 266-279.
- IMF (2024). International Financial Statistics (IFS). <https://data.imf.org/?sk=4c514d48-b6ba-49ed-8ab9-52b0c1a0179b&sid=1502896793454> Erişim tarihi: 01.12.2024
- İlbaş, M. (2023). Türk Birliği yolunda Türk Dünyası enerji işbirliği. *Demokrasi Platformu*, 12(38), 43-51.
- Kazel, E. (2023). Siyasi coğrafyada bloklar ve blokların güçlendirilmesinde eğitimin rolü: Türk Devletleri Teşkilatı örneği. *Millî Eğitim Dergisi*, 52(239), 1649-1672.
- Özer, A., Unal, S., & Çömlekçi, İ. (2024). Küresel finansal stresin Türk devletlerinin ekonomileri üzerindeki etkisi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 27(1), 18-30.
- Sandalcılar, A. R., & Cihan, K. A. (2023). Türk Devletleri Teşkilatı üye ülkeleri arasında Türkiye'nin rekabet gücü. *Uluslararası Ekonomi İşletme ve Politika Dergisi*, 7(1), 132-151.
- Sarıkaya, Y. (2021). Türki Cumhuriyetler'den Türk Devletleri Teşkilatı'na 30 yılın muhasebesi. *Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı (TASAV)*, 38
- Serin, Ş.C. & M. Demir (2023), "Does public debt and investments create crowding-out effect in Turkey? Evidence from ARDL approach", *Sosyoekonomi*, 31(55), 151-172.
- T.C. Cumhurbaşkanlığı (2024). Türk Devletleri Teşkilatı Sekizinci Zirve Bildirisi. <https://tcgb.gov.tr/assets/dosya/2021-11-12-turkkonseyi-bildiri.pdf> Erişim tarihi: 01.12.2024
- T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı (2024). Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı. <https://disiliskiler.ktb.gov.tr/TR-132212/turk-konseyi.html> Erişim tarihi: 01.12.2024

- TDT (2024a). Teşkilatın tarihçesi. <https://www.turkicstates.org/tr/organizasyon-tarihcesi> Erişim tarihi: 01.12.2024
- TDT (2024b). İşbirliği alanları. <https://www.turkicstates.org/tr/isbirligi-alanlari> Erişim tarihi: 01.12.2024
- TDT (2024c). <https://www.turkicstates.org/tr> Erişim tarihi: 01.12.2024
- TDT (2024d). İşbirliği alanları- Ekonomik işbirliği. <https://www.turkicstates.org/tr/isbirligi-alanlari-detay/2-ekonomik-isbirligi> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Tekir, G. (2023). Türk Devletleri Teşkilatının yeni-işlevselcilik ve devletlerarasıcılık teorileri bağlamında değerlendirilmesi. *Abant Sosyal Bilimler Dergisi*, 23(2), 1084-1097.
- Tiyek, R., & Balcı, B. (2023). Türk Devletleri Teşkilatı'na üye ülkelerde endüstri ilişkileri. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(2), 818-833.
- TÜİK (2024). Dış Ticaret İstatistikleri. <https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Dis-Ticaret-Istatistikleri-Ekim-2024-53533> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Türbedar ve Satiji (2023). Economic development, trade and investment in Report on Turkic Economies 2023: Digital Trade and Investment. Eds Türbedar, E. <https://www.turkicstates.org/u/d/publications/turk-ekonomileri-raporu-2023-dijital-ticaret-ve-yatirim-26-tr.pdf> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Türk Cumhuriyetleri Ekonomik Görünümü Ocak-Aralık 2023, No.4 <https://www.turkicstates.org/tr/yayin-detay/turk-devletlerinin-ekonomik-gorunu-mu-2023-yillik-raporu> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Türk Dünyası 2040 Vizyon Belgesi. <https://www.gaib.org.tr/tr/site/download-file/5865.html?class=AnnouncementFiles> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Türkmen, S. (2022). Finansallaşma ve enerji tüketimi ilişkisinin analizi: Türk Devletleri Teşkilatı'ndan ampirik kanıtlar. *Journal of Economics And Research*, 3(1), 109-122.
- Yurdadoğ, V., Çiftçi, H., & Albayrak, M., (2019). Türk (Turan) Birliği Yolunda Enerji Politikaları. II. International Turkish World Strategic Research Congress (TUDSAK 2019) / II. Türk Dünyası Uluslararası Sosyo-Ekonomik Stratejiler Kongresi (TUDSAK-2019) (pp.209-220). Antalya, Turkey
- Yurdadoğ, V., & Tosunoğlu, Ş. (2017). Türkiye'de yenilenebilir enerji destek politikaları. Eurasian Academy of Sciences Eurasian Business & Economics Journal - Avrasya Bilimler Akademisi Avrasya İşletme ve İktisat Dergisi, 9, 1-21.

Vergi Usul Kanununda Yer Alan Uzlaşma Müessesesinin Vergi Tahsilatı Üzerindeki Etkilerinin Değerlendirilmesi

Serhat Kurt¹

Özet

Devletler ekonomik, mali ve sosyal alanlardaki görev ve sorumlulukları için ihtiyaç duydukları kamu gelirlerinin büyük çoğunluğunu vergilerden elde etmektedir. Verginin öneminden dolayı vergi idareleri vergi alacağını zamanında ve eksiksiz tahsil edebilmek için dönemin yapısına uygun şekilde düzenlemeler yapmaktadır. Verginin doğumundan tahsiline kadar geçen süreçler, vergi suçları ve cezaları Vergi Usul Kanunu içerisinde düzenlenmektedir. Ancak Vergi Usul Kanunu içerisinde bir taraftan cezaların caydırıcılığını artıracak önlemler alınırken diğer taraftan ise bu caydırıcılığı azaltan uzlaşma, vergi affı, cezalarda indirim, pişmanlık ve ıslah gibi müesseselere yer verilmektedir. Bu uygulamalardan biri olan uzlaşma, vergi idaresi ile mükellef arasında yaşanan vergi uyuşmazlıklarının yargıya taşınmadan idari aşamada çözülmesidir. Zamanında tahsil edilemeyen vergi alacağının uzlaşma sonucunda tahsil edilmesi ve mükellefleri vergiye uyumlu davranmaya zorlamak vergi tahsilatı açısından son derece önemlidir. Ancak uzlaşma hakkında birçok eleştiri de yapılmaktadır. Bu eleştiriler genel olarak verginin kanuniliği ve vergilemede adalet ilkelerine ters düşmesi, cezaların caydırıcılığını azaltması ve zaten gecikmiş vergi alacağının ödeme sürelerinin daha da uzaması konularında yapılmaktadır. Çalışmada uzlaşma müessesesinin uygulanma süreci, olumlu ve olumsuz yönleri ile vergi tahsilatı üzerindeki etkileri değerlendirilecektir.

1 Öğr. Gör. Dr., Selçuk Üniversitesi, Beyşehir Ali Akkanat Meslek Yüksekokulu, Maliye Programı, Konya / Türkiye, Orcid: 0000-0003-0997-2183, serhat.kurt@selcuk.edu.tr

1.Giriş

Devletlerin görev ve sorumluluklarındaki artışlar kamu harcamalarının da sürekli bir artış seyrinde hareket etmesine sebep olmaktadır. Kamu harcamalarında ortaya çıkan bu artışı finanse etmek için ise vergi gelirleri büyük önem arz etmektedir. Ancak günümüzde devletler hem vergi kayıp ve kaçakları ile mücadele etmekte hem de vergi alacağını zamanında ve eksiksiz tahsil edebilmeye yönelik çalışmalar yapmaktadır. Vergi alacağını zamanında tahsil edemeyen Türk vergi idaresi uzlaşma, vergi affı, cezalarda indirim, pişmanlık ve ıslah gibi müesseselere sık sık başvurmaktadır. Vergi borcunu zamanında ödemeyen ve hakkında cezai işlem yapılan mükelleflere bu uygulamalar ile çeşitli kolaylıklar tanınarak vergi tahsilatının en kısa zamanda yapılması amaçlanmaktadır. Uzlaşma müessesesi de bu uygulamalar arasında en eski ve en sık başvurulanlar arasında yer almaktadır. Uzlaşma, vergi idaresi ile mükellef arasında yaşanan vergi uyumsuzluğunun yargıya taşınmadan idari aşamada çözülmesine olanak sağlayan önemli bir uygulamadır.

Uzun yıllardır Türk vergi sistemi içerisinde yer alan uzlaşma müessesesi olumlu ve olumsuz birçok etkiye sebep olmaktadır. Vergi idaresi tarafından tahsil edilememiş ve gecikmeye düşmüş vergi alacağının bir kısmını en kısa zamanda tahsil etme fırsatı oluşturması, yargının iş yükünün azalması, mükelleflerin vergi ile barışık hale getirilmesi uzlaşmanın olumlu etkisi olarak gösterilebilmektedir. Ancak, uzlaşmanın anayasal vergileme ilkelerine ters düşmesi, vergi cezalarının caydırıcılığını azaltması, mükellefleri vergi borçlarını ödememe konusunda cesaretlendirmesi gibi hususlarda eleştiri konusu yapılmaktadır. Mükellefler uzlaşma müessesesinden faydalanacak olmanın verdiği cesaretle vergi borçlarını zamanında ödememe yönünde davranış göstermektedir. Bu durum vergi tahsilatında gecikmeye neden olduğu gibi toplumun vergi uyumunu da olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Vergi borcuna konu uyumsuzluk için uzlaşma sürecinin başlangıcı ile sona ermesi arasında geçen süreç yaklaşık üç ayı bulmaktadır. Zamanında ödenmeyen vergi borcunun tarh ile tahsil arasında beklenen sürelerin de hesap edilmesi sonucunda üç aydan daha fazla sürede vergi alacağının tahsil edilemediği anlaşılmaktadır. Çalışmada uzlaşma müessesesinin uygulama aşamaları ile olumlu ve olumsuz etkilerinden bahsedildikten sonra vergi tahsilatı açısından değerlendirmeler yapılacaktır.

2. Vergi Usul Kanununda Uzlaşma Müessesesi

Devletler geçmişten günümüze kadar artış seyri gösteren kamu harcamalarını finanse edebilmek için vergi gelirlerini artırmayı amaçlamaktadır. Vergi gelirlerini artırabilmek için ise vergi kapasitesini

artırmak ve vergi alacağını eksiksiz şekilde tahsil etmek gerekmektedir. Ancak devletler dönemin ekonomik, mali ve sosyal yükümlülükleri gereği bazı durumlarda vergi harcamaları ile vergi alacağından vazgeçerken bazı durumlarda ise vergi affı, uzlaşma, cezalarda indirim, pişmanlık ve ıslah ile etkin pişmanlık gibi bazı uygulamalara başvurabilmektedir. Bu uygulamaların hepsi amaç ve özellik bakımından birbirinden ayrılmaktadır. Hepsinin ortak özelliği ise tahsil edilemeyen vergi alacağını en kısa sürede tahsil etmek ve vergiye uyumlu davranmayan mükellefleri vergi ile barışık hale getirmektedir. Ancak bu uygulamalara sık başvurulması, birçok sorunu da beraberinde getirmektedir. Uzlaşma müessesesi, Türk vergi hukuku içerisinde yer alan vergi veya cezasını azaltan ya da sona erdiren uygulamalar arasında en eskilerinden ve sık başvurulmuş bir uygulamadır. Uzlaşma, vergi uyuşmazlıklarının çözüme kavuşturulması için vergi idaresi ile mükellefin anlaşması şeklinde tanımlanabilmektedir. Mükellef ile vergi idaresi arasında yaşanan uyuşmazlığın bu aşamada çözülmesi vergi sistemi açısından son derece önemlidir. Genel olarak uzlaşmanın amacı; vergi uyuşmazlıklarını hızla çözmek, kamu alacağını mümkün olan en kısa sürede tahsil etmek ve vergi yargısının iş yükünü azaltmak şeklinde ifade edilebilmektedir (Yavaşlar, 2008, s: 310). Özellikle vergi uyuşmazlığının yargıya taşınmadan çözüme kavuşturulması hem vergi tahsilatını daha erken yapma fırsatı vermekte hem de hali hazırda yoğun iş yüküne sahip vergi mahkemelerinin yükünü hafifletmektedir.

2.1.Uzlaşmanın Şekil ve Şartları

Uzlaşma müessesesi mükellefile vergi idaresi arasında çıkan uyuşmazlıkların çözümü için başvurulmuş bir uygulamadır. Vergi uyuşmazlıklarının çözümünde tarafların önünde idari aşamada çözüm ve yargı yolu ile çözüm olmak üzere iki seçenek bulunmaktadır (Armağan, 2007, s: 165). Hayatın hiçbir alanında ortaya çıkan uyuşmazlıkların yargıya taşınması istenmemektedir. Bu nedenle sorunların yargıya taşınmadan çözülmesi her zaman ilk tercih olmaktadır. Aynı şekilde vergi uyuşmazlıklarında da mükellefler sorunların yargıya taşınmadan vergi idaresi ile çözülmesini istemektedir. Dolayısıyla uzlaşma müessesesi vergi ile alakalı yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeyen mükellefler açısından önem arz etmektedir. Uzlaşma, Vergi Usul Kanununun Ek 1. maddesinde şu şekilde açıklanmaktadır;

“Mükellef tarafından, ikmalen, re’sen veya idarece tarh edilen vergilere ilişkin vergi ziyai cezaları ile 23.000 Türk lirasını aşan usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarının tahakkuk edecek miktarları konusunda, vergi ziyama sebebiyet verilmesinin kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten ya da 369 uncu maddede yazılı yarılmadan kaynaklandığının veya bu Kanununun 116, 117 ve

118 inci maddelerinde yazılı vergi hataları ile bunun dışında her türlü maddi hata bulunduğu veya yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olduğunun ileri sürülmesi durumunda, idare bu bölümde yer alan hükümler çerçevesinde mükellefler ile uzlaşabilir.”

Uzlaşma müessesesi Türk vergi hukukunda 1963 yılında sadece tarhiyat sonrası uzlaşma olarak uygulamaya konulurken, 1985 yılında yapılan kanun değişikliği ile tarhiyat öncesi uzlaşma da sisteme dahil olmuştur (Hocaoğlu, 2015, s: 491). Tarhiyat öncesi ve tarhiyat sonrası uzlaşma rakamları her yıl Gelir İdaresi Başkanlığı tarafından düzenlenerek resmî gazetede yayımlanmaktadır. Tablo 1’de 2024 yılına ait uzlaşma limitleri gösterilmektedir.

Tablo 1: 2024 Yılına Ait Uzlaşma Limitleri

Uzlaşma Limitleri	
Tarhiyat Sonrası Uzlaşma Limitleri	
Tarhiyat sonrası uzlaşmaya konu edilebilecek usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında sınır	23.000 TL ve üzeri
376. maddedeki indirim oranının %50 artırımlı uygulanacağı usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında sınır	23.000 TL ve altı
Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Limitleri	
Tarhiyat öncesi uzlaşmaya konu edilebilecek usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında sınır	23.000 TL ve üzeri

Kaynak: Vergi Usul Kanunu Genel Tebliği (Sıra No: 556)

Tablo 1’de gösterildiği üzere tarhiyat öncesi ve tarhiyat sonrası uzlaşma limitlerinde 2024 yılında alt ve üst sınır 23.000 Türk lirası olarak belirtilmektedir. Tarhiyat öncesi uzlaşma, vergi incelemesine başlanılan mükelleflerin adlarına tarhiyat yapılmadan önce kullanabileceği bir hak olarak ifade edilebilmektedir (Tekin ve Can Avşar, 2019, s: 508). Tarhiyat öncesi uzlaşma VUK’un ek 11. maddesinde şu şekilde açıklanmaktadır;

“Maliye Bakanlığı, vergi incelemesine dayanılarak tarh edilecek vergilere ilişkin kesilecek vergi ziyai cezaları ile 23.000 üzeri Türk lirasını aşan usulsüzlük ve özel usulsüzlük cezalarında tarhiyat öncesi uzlaşma yapılmasına izin verebilir.”

Tarhiyat sonrası uzlaşma ile aslında VUK ek madde 1’de bahsedilen normal uzlaşma müessesesinden bahsedilmektedir. Ancak 1986 yılı itibarıyla tarhiyat öncesi uzlaşmanın yasalaşması ile kanunda ilk haliyle uzlaşma şeklinde belirtilen uygulama tarhiyat sonrası uzlaşma şeklinde ifade edilmektedir. Tarhiyat sonrası uzlaşmanın kapsamını ikmalen, re’sen veya idarece salınan ve vergi dairelerinin tarha yetkili olduğu vergi, resim ve harçlar oluşturmaktadır (Armağan, 2007, s: 169). Mükelleflerin tarhiyat sonrası uzlaşmaya başvurabilmeleri için tarh edilmiş bir vergi veya kesinleşmiş bir cezanın bulunması gerekmektedir (Küçükkaya, 2020, s: 254).

2.2.Uzlaşmanın Sonuçları

Tarhiyat öncesi veya sonrası uzlaşma kesinleştikten sonra vergi idaresi tarafından gerekli yasal işlemler yapılarak sonuçlandırılmaktadır. Bu durum 03.02.1999 tarihli ve 23600 sayılı Uzlaşma Yönetmeliğinin 12. maddesinde şu şekilde ifade edilmektedir;

“Uzlaşma vaki olduğu takdirde komisyonların düzenleyecekleri uzlaşma tutanakları kesin olup, gereği vergi dairelerince derhal yerine getirilir. Üzerinde uzlaşılan ve tutanakla tespit edilen hususlar hakkında dava açılmayacağı gibi hiçbir merciye şikâyetle de bulunulamaz.”

Tablo 2’de Hazine ve Maliye Bakanlığının 2023 yılı faaliyet raporuna göre tarhiyat öncesi uzlaşma sonuçları gösterilmektedir.

Tablo 2: 2023 yılı Tarhiyat Öncesi Uzlaşma Sonuçları

Tür	TÖU Mükellef Sayısı	Uzlaşmaya konu vergi (TL)	Uzlaşılan Vergi (TL)	Uzlaşmaya Konu Ceza (TL)	Uzlaşılan Ceza (TL)
Ertelendi	150	38.481.860	0	47.852.375	0
Kısmi uzlaşıldı	62	13.613.152	2.819.260	28.702.796	2.752.080
Temin edilemedi	4.726	729.129.317	0	914.900.427	0
Uzlaşıldı	8.904	559.918.843	543.021.708	871.812.791	150.070.832
Vaki olmadı	2.780	1.649.318.663	0	1.856.876.363	0
Toplam	16.622	2.990.461.833	545.840.968	3.720.144.752	152.822.911

Kaynak: Hazine ve Maliye Bakanlığı 2023 yılı Faaliyet Raporu

Tablo 2’de yer alan verilere göre 62 mükellef ile kısmen, 8.904 mükellef ile ise tamamen uzlaşıldığı görülmektedir. Uzlaşmaya konu olan tutarlara bakıldığında 13.613.152 Türk lirasının kısmi uzlaşma, 559.918.843 Türk lirasının ise tamamen uzlaşma konusu olduğu söylenebilmektedir. Bu tutarlarda ise 2.819.260 Türk lirasının kısmi, 543.021.708 Türk lirasının ise tamamen uzlaşma sağlandığı görülmektedir. Uzlaşmaya konu olan cezalarda ise yine kısmi ve tamamen olmak üzere toplam 152.822.911 Türk lirasında uzlaşıldığı görülmektedir. Uzlaşmaya konu olan vergi alacağının tamamına yakınında uzlaşmanın sağlanabildiği görülürken, uzlaşmaya konu olan cezalarda ise daha düşük bir oranda uzlaşmanın sağlandığı söylenebilmektedir. Uzlaşılan vergi miktarı ve vergi ceza miktarlarına bakıldığında uzlaşma komisyonlarında vergi cezalarında uzlaşma oranının daha düşük gerçekleştiği yorumunu yapabilmekteyiz. Dolayısıyla vergi cezalarında uzlaşma oranının düşük olması da vergilemede adalet ve vergi uyumu açısından son derece önemlidir.

Uzlaşmaya konu olan vergi uyuşmazlığına ait uzlaşma tutanağı mükellef tarafından imzalandıktan sonra resmiyete kavuşturulmuş olmaktadır. Ayrıca mükellef ilgili vergi uyuşmazlığı ile alakalı uzlaşma süreci devam ettiği sürece dava açmamaktadır. Bu durum Uzlaşma Yönetmeliğinin 13. maddesinde “Süresi içinde uzlaşma talebinde bulunan mükellef, uzlaşma talep ettiği vergi ve ceza için ancak uzlaşma vaki olmadığı veya temin edilemediği takdirde dava açma yoluna gidebilir.” şeklinde ifade edilmektedir.

2.3.Uzlaşmanın Ödeme Zamanı

Türk vergi idaresi vergi alacağını zamanında ve eksiksiz tahsil edemediği için uzlaşma gibi birtakım müesseselere başvurmaktadır. Bu uygulamalara başvurulma amacı, vergi uyuşmazlıklarını yargıya taşınmadan idari aşamada çözerek vergi alacağını en kısa zamanda tahsil etmektir. Dolayısıyla uzlaşmaya varılan vergi uyuşmazlığına konu olan vergi alacağının en kısa zamanda tahsil edilmesi gerekmektedir. Uzlaşmanın ödeme zamanı Uzlaşma Yönetmeliğinin 15. maddesinde şu şekilde açıklanmaktadır;

“Uzlaşma konusu yapılan vergi ve cezalar;

Uzlaşma vaki olduğu takdirde buna ilişkin düzenlenen ve tebliğ olunan uzlaşma tutanağı vergi ve cezaların ödeme zamanlarından önce tebliğ edilmişse kanuni ödeme zamanlarında, ödeme zamanları kısmen veya tamamen geçtikten sonra tebliğ edilmişse ödeme süreleri geçmiş olanlar uzlaşma tutanağının tebliğinden itibaren bir ay içinde ödenir.”

Uzlaşma gibi uygulamalar olumlu etkileri kadar bazı özellikleri itibarıyla olumsuz etkilere de neden olduğu için mükellef tepkilerine yol açabilmektedir. Bu nedenle vergi tahsilatında gecikmeye sebep olan vergi uyuşmazlığı ile alakalı yapılan uzlaşma sonucunda vergi alacağının mümkün olan en kısa zamanda tahsil edilmesi son derece önemlidir.

3. Uzlaşmanın Vergi Sistemi Üzerindeki Etkileri

Türk vergi sistemi içerisinde dönemin ekonomik yapısı gereği ekonomik, mali veya sosyal sebeplerden dolayı başvurulmuş uzlaşma, vergi affı, cezalarda indirim, pişmanlık ve ıslah gibi müesseseler bulunmaktadır. Bu uygulamaların öncelikli amacı zamanında tahsil edilemeyen vergi alacağını en kısa zamanda tahsil etmek ve mükellefleri vergiye uyumlu hale getirmektedir.

Uzun zamandır Türk vergi sistemi içerisinde yer alan uzlaşma müessesesi de vergi uyuşmazlıklarının yargıya taşınmadan hızlıca çözüme kavuşturulması açısından önem arz etmektedir. Uzlaşma, vergi sistemi üzerinde, mükellefler

üzerinde ve vergi tahsilatı üzerinde olumlu etkilere yol açarken ayrıca uygulama hakkında eleştiriler de yapılmaktadır.

3.1.Uzlaşmanın Olumlu Etkileri

Mükellef ile vergi idaresi arasında yaşanan vergi uyuşmazlıklarının uzlaşma yoluyla çözüme kavuşturulmasının hem kamu idareleri açısından hem de mükellefler açısından birçok olumlu etkisi ortaya çıkmaktadır. Uzlaşmanın öncelikli amacı uyuşmazlığa konu olan tahsil edilemeyen vergi alacağını mükellefle uzlaşarak en kısa zamanda tahsil edebilmektedir. Bu durum hem vergi gelirleri açısından hem de vergi idaresinin iş yükünün hafiflemesi açısından olumlu etkiler oluşturmaktadır.

Uzlaşma sonucunda oluşan olumlu etkiler sadece vergi idaresi ile sınırlı değildir. Uzlaşma; hem vergi borcu ya da cezasında azalma olan mükellefler üzerinde hem de iş yükü azalan yargı üzerinde olumlu etkiler oluşturmaktadır (Eroğlu ve Cibo, 2019, s: 118). Özellikle vergi yükümlülüklerini zamanında ve eksiksiz yerine getirmeyen mükelleflerin uzlaşma müessesesinden faydalanarak borçlarını ödeme fırsatı mükellef ile vergi idaresi arasındaki ilişki açısından olumlu sonuçlar doğurmaktadır. Uzlaşma bir bakıma ilgili mükelleflerin vergiye uyumlu davranmalarını sağlamaktadır. Vergi uyumu, mükelleflerin vergiye alakalı yükümlülüklerini tam olarak yerine getirmesi şeklinde tanımlanabilmektedir (Yurdadoğ vd., 2016, s: 806). Uzlaşma sonucunda vergi yükümlülüklerini geç de olsa yerine getiren mükelleflerin vergiye uyum göstermeleri sağlanabilmektedir.

3.2.Uzlaşmaya Getirilen Eleştiriler

Uzlaşma müessesesi uygulanma şekli, zamanı ve etkileri itibarıyla eleştirilere sebep olabilmektedir. Uzlaşma, devletin vergilendirme yetkisini pazarlık konusu yapması, bazı mükelleflere ayrıcalık tanınması, vergi adaletini olumsuz etkilemesi, vergilemede kanunilik ilkesine ters düşmesi, vergi uyumu yüksek mükellefler üzerinde rahatsızlık oluşturması gibi konularda eleştirilmektedir (Eroğlu ve Cibo, 2019, s: 118).

3.2.1.Verginin Kanuniliği İlkesi Bakımından Eleştiriler

Verginin kanuniliği ilkesi 1982 Anayasasında yer aldığı için anayasal bir vergileme ilkesi olarak ifade edilmektedir. Verginin kanuniliği ilkesi 1982 Anayasasının 73/3. Maddesinde "*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.*" şeklinde ifade edilmektedir. İlgili madde ile vergiler üzerinde sadece kanunlarla değişiklik yapılabileceği açıkça

belirtilmektedir. Kanun yapma yetkisinin yasama organında olduğu ise 1982 Anayasanın 7. maddesinde şu şekilde açıklanmaktadır;

“Yasama yetkisi Türk Milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir. Bu yetki devredilemez.”

Uzlaşma sonucunda; vergi idaresi ile mükelleflerin uzlaşmaya konu olan tahakkuk edecek vergi veya ceza hususunda belli bir vergi veya ceza miktarı üzerinde anlaşması vergi kanunlarına göre doğmuş olan vergi alacağının bağlı yetki ile yetkilendirilmiş idare tarafından alınmamasına sebep olmaktadır (Eroğlu ve Cibo, 2019, s: 119). Dolayısıyla uzlaşma müessesesinin uygulama şekli itibarıyla verginin kanuniliği ilkesine ters düştüğü yönünde eleştiriler yapılmaktadır.

3.2.1.Vergilemede Adalet İlkesi Bakımından Eleştiriler

Vergi idareleri vergi gelirlerini artırabilmek için bir taraftan vergi kaçaklarıyla mücadele verirken diğer taraftan ise mükellef davranışlarını verginin maddi ve şekli yükümlülüklerini yerine getirecek şekilde düzenlemeye çalışmaktadır. Bu nedenle de mükelleflerin vergi bilincine sahip ve vergiye uyumlu davranışlar göstermesi istenmektedir. Ancak vergi uyumunun oluşturulabilmesi için vergilemede adaletin mutlaka sağlanması gerekmektedir. Vergilemede adaletin sağlanabilmesi büyük ölçüde eşit durumdaki mükelleflere eşit muamele gösterilmesi ve verginin ödeme gücü ile orantılı olmasına bağlıdır (Kargı ve Yüksel, 2010, s: 29).

Uzlaşma, yukarıda da bahsedildiği gibi vergi sistemi açısından birçok olumlu etkiye sebep olabilmektedir. Mükellef açısından bakıldığında ise, vergi yükümlülüklerini zamanında yerine getirmeyen mükelleflerin vergi idaresi ile olan uyuşmazlıkların çözümü ve tekrar vergi sistemine dahil edilerek vergiye uyum göstermeleri önemlidir. Ancak bu durum vergilemede adaleti olumsuz yönde etkileyebilmektedir. Mükelleflerin bu tür uygulamalar sonucunda haklarındaki cezai işlemlerin ortadan kalkması vergi yükümlülüklerini zamanında ve eksiksiz yerine getiren vergi uyumu yüksek mükelleflerin tepkilerine neden olmaktadır.

3.2.3.Cezaların Caydırıcılığı Bakımından Eleştiriler

Vergi cezaları, mükelleflerin vergi ile alakalı yükümlülüklerini eksiksiz yerine getirmesini sağlamak ve caydırıcılık oluşturmak amacıyla hukuk sistemi içerisinde yer almaktadır. Dolayısıyla mükellefler üzerinde caydırıcılık oluşturarak istenilen davranışların gösterilmesini sağlamak amacıyla vergi ceza yapısı güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Vergi cezalarının caydırıcılık özelliği, mükelleflerin suç işledikten sonra yakalanma kaygısını artırarak suç

ve kabahat miktarının azaltılmasında önem arz etmektedir (Çiftçi, 2020, s: 100). Ancak vergi cezalarının kişiler için caydırıcı olabilmesi cezaların ağırlığı, zamanında uygulanması ve kesinliğine bağlıdır (Şişman ve Sarsıkoğlu, 2022, s: 1611).

Türk vergi hukukunda bir taraftan vergi cezalarının caydırıcılığını artırabilmek için cezalar ağırlaştırılırken diğer taraftan ise uzlaşma gibi müesseseler ile cezaların caydırıcılığı azaltılmaktadır. Bu nedenle uzlaşma müessesesine getirilen eleştirilerden biri de cezaların caydırıcılığını azaltmasıdır. Uzlaşma imkânı olduğunu bilen mükellef vergi yükümlülüklerini zamanında ve eksiksiz yerine getirmeme konusunda daha cesaretli hareket edebilmektedir.

4.Uzlaşmanın Vergi Tahsilatı Üzerindeki Etkisi

Devletler kamu açıklarının oluşmaması için vergi gelirlerini artırmaya çalışmaktadır. Uzlaşma gibi müesseseler de bu amaca yönelik uygulamalardır. Tahsil edilememiş vergi alacağının bazı kolaylıklar tanınarak en kısa sürede tahsil edilmesini sağlamaktadır. Ancak vergi borcunun kesinleşme tarihi ile uzlaşma sonrası vergi veya cezasının ödenmesi arasında geçen süre, eleştirilerin artmasına sebep olmaktadır. Uzlaşma sürecinin uzun olması vergi tahsilatında gecikmeye ve özellikle enflasyonist dönemlerde vergi alacağının değer kaybetmesine de neden olabilecektir.

Uzlaşmanın yapılma süreci Uzlaşma Yönetmeliğinin üçüncü bölümünde açıklanmaktadır. Uzlaşma sürecinin başlangıcı olan uzlaşma talebi, ilgili yönetmeliğin 7. maddesinde şu şekilde belirtilmektedir;

“Uzlaşma talebi için mükellefin bizzat veya resmî vekâletini haiz vekili vasıtasıyla ve yazı ile yetkili uzlaşma komisyonuna müracaat etmesi gerekmektedir.”

Mükellefin uzlaşma talebinde bulunabilmesi için yasal süre ise yine Uzlaşma Yönetmeliğinin 9. maddesinde *“Uzlaşma talebinin vergi ve ceza ihbarnamesinin mükellefe tebliğ tarihini takip eden günden itibaren 30 gün içinde yapılması şarttır.”* şeklinde belirtilmektedir. Tablo 3’te uzlaşmanın başvurusundan sonra ermesine kadar geçen süreç gösterilmektedir.

Tablo 3: Uzlaşma Süreci

Uzlaşma başvurusunun yapılması	Vergi ve cezanın tebliğinden itibaren 30 gün içinde
Uzlaşma görüşmesine çağrı	Görüşme tarihinden en az 15 gün önce mükellefe bildirilir
Uzlaşma görüşmesi	Vergi dairesinin belirlediği tarih
Uzlaşılan vergi ve cezaların ödenmesi	Ödeme zamanından önce tebliğ edilmişse ödeme kanuni süre içinde ödenir.
	Ödeme zamanı geçtikten sonra tebliğ edilmişse tebliğ tarihinden itibaren 1 ay içinde ödenir

Kaynak: 03.02.1999 tarihli Uzlaşma Yönetmeliği

Tablo 3'te yer alan uzlaşma sürecine bakıldığında uzlaşma başvurusu yapılabilmesi için vergi ve cezanın tebliğinden itibaren sürenin 30 gün olduğu, uzlaşma görüşmesinin 15 gün öncesinden bildirilmesi, vergi dairesinin belirlediği uzlaşma görüşme tarihine kadar geçen süreç ve uzlaşılan tutarların ödenmesine yönelik sürelerin belirtildiği görülmektedir. Uzlaşma sürecinde geçen sürelerin toplamda yaklaşık üç ay sürdüğü söylenebilmektedir. Uzlaşmaya konu olan vergi borcunun yasal süreler içerisinde ödenmediği süreler de dahil edildiğinde üç aydan daha uzun bir süre vergi alacağının tahsil edilemediğini söyleyebilmekteyiz.

Uzlaşma, tahsil edilemeyen vergi ve cezalarının en az kayıpla tahsil edilmesi açısından önemlidir. Ancak uzlaşma sürecinin uzun olması başka tartışmaları beraberinde getirmektedir. Uzlaşmaya başvurulması ile sonuçlanarak ödenmesi arasında geçen yaklaşık üç aylık süreç vergi gelirlerinde değer kaybı oluşmasına neden olabilmektedir. Özellikle enflasyonist dönemlerde vergi gelirlerinde değer kaybı daha fazla olmaktadır. Enflasyonun vergi gelirleri üzerindeki en önemli etkisi, vergiyi doğuran olayın ortaya çıkışı ile verginin tahsil süresi arasında ortaya çıkan farklılık nedeniyle vergilerin reel değerinin değişmesidir (Edizdoğan, vd., 2019, s: 235). Uzlaşma zaten tahsil edilememiş ve cezai duruma düşmüş vergi alacağının bir kısmını tahsil etmesi açısından vergi tahsilatı üzerinde olumlu etkiler oluştursa da gecikmiş vergi alacağının uzlaşma süreçlerinde daha da uzaması vergi gelirlerinin reel değerinde azalmalara sebep olabilmektedir.

Sonuç

Devletler artan kamu harcamalarını finanse ederek kamu açıklarına sebebiyet vermemek amacıyla vergi gelirlerini artırmaya yönelik çalışmalar yapmaktadır. Bu nedenle bir taraftan vergi kapasitesini artırmak diğer taraftan ise tahsil edilemeyen vergi alacağını tahsil etme düşüncesi vergi politikalarına hâkim olmaktadır. Dolayısıyla bazı dönemler ekonomik, mali

ve sosyal amaçlarla uzlaşma, vergi affı, cezalarda indirim, pişmanlık ve ıslah gibi müesseselere başvurulduğu görülmektedir. Bu müesseselerden en eskisi ve sık başvuru alanlardan biri uzlaşmadır. Uzlaşma, vergi idaresi ile mükellef arasında yaşanan vergi uyuşmazlıklarının yargıya taşınmadan idari aşamada çözümünü sağlamaktadır.

Uzlaşma, Türk vergi sistemi içerisinde vergi uyuşmazlıklarının çözümünde başvuru alan önemli uygulamalardan biridir. Uzlaşma, vergi idaresine zamanında tahsil edemediği vergi alacağını en kısa zamanda tahsil etme fırsatı yaratmaktadır. Ancak uygulanma şekil ve esasları nedeniyle birçok eleştiriye de sebep olmaktadır. Eleştiriye sebep olan hususlar genel olarak verginin kanuniliği ile vergilemede adalet ilkelerine ters düşmesi, vergi cezalarının caydırıcılığını azaltması ve vergi tahsilatının gecikmesine sebebiyet olması yönündedir. Normal ödeme süresi içerisinde vergi borcunu ödemeyen mükelleflerin devam eden süreçte uzlaşmadan yararlanması sonrasında ödeme süreleri daha da uzamaktadır. Bu durum vergi tahsilatının gecikmesine neden olmaktadır. Özellikle enflasyonist dönemlerde vergi alacağını geciktirmek vergi gelirinin reel değerinde azalmalara sebep olabilmektedir.

Sonuç olarak, uzlaşma müessesesi ile tahsil edilememiş vergi alacağının gecikmeli de olsa tahsilatının sağlanması vergi gelirleri açısından önemlidir. Ancak zamanında tahsil edilememiş vergi alacaklarının vergi ve ceza tutarları üzerinden uzlaşmaya gidilmesi vergi tahsilat sürelerini daha da uzatmaktadır. Bu durum enflasyonun da etkisiyle reel vergi gelirlerinde azalmaya sebep olabileceği gibi mükellefleri vergi borçlarını geciktirme konusunda cesaretlendirmektedir. Dolayısıyla uzlaşma müessesesine başvurunun zorlaştırılması, kapsamının daraltılması ve uzlaşma sürecinin daha kısa sürecek şekilde düzenlenmesi vergi tahsilatı açısından faydalı olabilecektir.

Kaynakça

- Armağan, R. (2007). Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Uzlaşma Müessesesi ve Isparta İline İlişkin Bir Değerlendirme. *Maliye Dergisi*, 153(2007), 160-178.
- Çiftçi, T. E. (2020). Türk Vergi Hukukunda Uzlaşma Müessesesinin Vergi Cezalarının Caydırıcılığı Üzerine Etkisi Hakkında Bir Değerlendirme. *Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 4(2), 94-106.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. & Gümüş, E. (2019). *Kamu Maliyesi* (10. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Eroğlu, O., & Cibo, H. (2019). Uzlaşmanın Vergiye Gönüllü Uyuma Etkisi: Ankara'daki SMM, YMM ve SM'ler Üzerine Bir Uygulama. *Global Journal of Economics and Business Studies*, 8(15), 110-132.
- Hocaoğlu, C. (2015). Vergi hukukunda uzlaşma. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, (5), 491-515.
- Kargı, V., & Yüksel, C. (2010). Türkiye'de Vergi Aflarının Vergi Adaleti ve Mükellefler Üzerine Etkileri. *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, (54), 23-44.
- Küçükçaya, M. (2020). Tarhiyat Sonrası Uzlaşmanın Sonuçları. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30(1), 253-272.
- Şişman, G., & Sarsıkoğlu, Ş. (2022). Vergi Kaçakçılığı Suçunda Etkin Pişmanlık. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 30(3), 1591-1623.
- Tekin, A., & Can Avşar, G. (2019). Türk Vergi Hukukunda Uzlaşma Müessesesi. *Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi*, 6(5), 506-518.
- Uzlaşma Yönetmeliği (1999, 3 Şubat). Resmi Gazete (Sayı No: 23600). <https://mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=4663&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5> (Erişim tarihi: 06.12.2024)
- Vergi Usul Kanunu (1961, 4 Ocak). Resmî Gazete (Sayı No: 10703). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.4.213.pdf> (Erişim tarihi: 03.12.2024)
- Yavaşlar, F. (2008). Türk Vergi Hukuku'nda Uzlaşma. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25(2), 309-337.
- Yurdadoğ, V., Gökbnar, R., & Tunçay, B. (2016). Vergi Uyumunu Belirleyen Faktörlere Genel Bir Bakış. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 23(3), 805-816.

Doğal Afetlerin Mali Risk Açısından Değerlendirilmesi

Hüseyin Ercan¹

Mahmut Küçükoglu²

Özet

Doğal afetler, kısa zaman dilimlerinde meydana gelen ve ekonomik ve sosyal açıdan önemli olumsuz etkilere sahip olma potansiyeli taşıyan nispeten seyrek görülen olaylardır. Doğal afetler, özel varlıklarda ve kamusal altyapıda ekonomik kayıplara ve insan kayıplarına neden olmaktadır. Doğal afetler, dünya genelindeki ekonomilerin istikrarı ve refahı için ciddi bir tehdit oluşturur. Günümüzde doğal afetler önemli miktarda ekonomik maliyete yol açmaktadır. Ortaya çıkan bu maliyetleri genellikle özel sigorta piyasalarının gelişmediği ekonomilerde hükümetlerce üstlenilmektedir. Hükümetler afet öncesi açık bir taahhütte bulunmasa bile, afet sonrası ortaya çıkan maliyelerin karşılanmasında sosyal ve politik baskı ile karşılaşır. Bu maliyetler, devlet bütçesinde olası yükümlülükler şeklini alır. Afetler, hem kamu gelirleri hem de harcamaları açısından mali risklere neden olmaktadır. Afetler kamu maliyesi için potansiyel olarak önemli etkilere sahip olmaktadır. Kamu harcamalarını artırmakta ve kamu gelirini azaltmakta ve bunun sonucunda da artan iç veya dış borçlanma, mevcut yatırımlarda önemli değişiklikler ve parasal genişleme ile sonuçlanabilir. Doğal afetler ayrıca hükümetlerin azaltma ve hazırlık önlemleri almaları ölçüsünde kamu maliyesi üzerinde ek baskılar oluşturur. Literatürde hükümetlerin afetlerle ilgili olası yükümlülükleri nasıl yönetileceğine dair çok az kanıt ve sınırlı politika tavsiyesi bulunmaktadır. Yapılan çalışmalarda kişi başına düşen GSYİH artıkça doğal afet kaynaklı ölümlerin azaldığı buna karşın tahrip olan varlıklar açısından bakıldığında daha yüksek mutlak maliyetlerle karşılaşmaktadır. Bu çalışma, doğal afetlerin yaratmış olduğu olası yükümlülükler kavramını ve mali riskler de dâhil olmak üzere kamu maliyesini etkileyebilecek kanalları açıklığa kavuşturmayı amaçlamaktadır.

- 1 Dr. Mali Hizmetler Uzmanı, İnönü Üniversitesi, huseyin.ercan@inonu.edu.tr, 0000-0003-2641-3674
- 2 Dr. Öğrt. Üyesi, Yalova Üniversitesi, mahmut.kucukoglu@yalova.edu.tr, 0000-0002-8286-6929

1. Doğal Afet Kavramı

Dünya genelinde afetlerin meydana gelme sıklığının arttığı görülmektedir. Afetlerden kaynaklanan ölüm oranları dünya genelinde azalıyor gibi görünse de afetlerin ekonomik maliyetleri hızla artmaktadır. Doğal afetlerden kaynaklanan ölüm oranları, özellikle gelişmiş ülkelerde, insanların doğal afetleri önlemeye yönelik yatırımlar yapmaları sonucunda azalmaktadır. Buna karşılık, düşük gayri safi yurtiçi hasılaya (GSYİH) ve risk azaltma ve önleme stratejilerini uygulama kapasitesi düşük olan ülkelerde ölümler önemli bir sorun olmaya devam etmektedir. Afetlerin büyük sosyal ve ekonomik etkileri, modern toplumların doğal afetlere karşı savunmasızlığını göstermektedir. Doğal afetlere karşı bu savunmasızlık, ülkelerin yalnızca afetlere yanıt vermeye hazır olmalarını değil, aynı zamanda yeterli önleme uygulamalarının, riskleri aktif olarak azaltmalarının ve sağlam afet sonrası finansman mekanizmaları kurmalarının önemini de vurgulamaktadır (Government of Mexico ve World Bank, 2012, s.11).

Doğal afetler, kısa zaman dilimlerinde meydana gelen ve ekonomik ve sosyal açıdan önemli olumsuz etkilere sahip olma potansiyeli taşıyan nispeten seyrek görülen olaylardır. Doğal afetler, özel varlıklarda ve kamusal altyapıda ekonomik kayıplara ve insan kayıplarına neden olmaktadır (Anderson vd., 2010, s.1). Doğal afetlerle ilişkili riske maruz kalma genellikle düşük sıklıkta ve yüksek etkiyle karakterize edilir. Ancak, etki seviyesi çok belirsizdir. Doğal tehlikeler genellikle fırtınalar, sel, depremler, kuraklık ve orman yangınları, soğuk dalgaları ve don ve dolu ve çığ gibi diğer olaylar olarak kategorize edilir. Doğal afetlerin resmi kaydı, ya asgari can kaybı sayısı ya da felaket olaylarıyla ilişkili asgari toplam ekonomik kayıp ile belirlenmektedir.

Tablo 1: Doğal Afetler Türleri

İklim ve Çevresel Değişim	Biyolojik	Meteoroloji ve Hidroloji	Jeofizik
<ul style="list-style-type: none"> • Sıcaklık ve yağış desenlerindeki değişiklikler • Ekosistem bozulması • Kuraklık • Deniz seviyelerinin yükselmesi • Çölleşme • Tuzlanma • Buzulların ve permafrostun çözülmesi 	<ul style="list-style-type: none"> • Salgınlar • Böcek ve hayvan zararlıları istilası 	<ul style="list-style-type: none"> • Kasırgalar/ Tropikal Siklonlar • Fırtınalar • Fırtına dalgaları • Kasırgalar • Yoğun yağış olayları • Sıcak hava dalgaları • Seller 	<ul style="list-style-type: none"> • Depremler • Tsunamiler • Volkanik patlamalar

Kaynak: World Bank, 2022, s.4.

1.1. Hasar ve Kayıp Kavramı

Hasar kavramı, tamamen veya kısmen tahrip olmuş, felaketten önce geçerli olan standartlara göre inşa edilmiş fiziksel varlıkların ikame değerine denir. Kayıp ise, hasarlı varlıkların geçici olarak yokluğundan veya afetin neden olduğu ekonomik faaliyetin herhangi bir başka kesintisinden kaynaklanan kaybedilen ekonomik akışlara denir (Gamber vd., 2017, s.11). Hasar fiziksel varlıkların tahribi neticesinde ortaya çıkan değer iken, kayıp ekonomik faaliyetin tahribi sonucu gelir kaybını ifade etmektedir. Bu etkiler stok ve akış etkileri olarak ikiye ayrılır: Doğrudan kayıplar altyapı (ulaşım, enerji, su), binalar, makineler ve tarımsal varlıklar üzerindeki fiziksel etkileri ifade eder. Bunlar kabaca stok etkilerine eşittir. Bunlar felaketin kendisinden kaynaklanabileceği gibi sonradan gelen fiziksel yıkımlardan da kaynaklanabilir. Bu doğrudan stok kayıplarından kaynaklanan mal ve hizmet akışı üzerinde etkileri vardır. Firmalar ve hane halkı üzerindeki fiziksel yıkımın bir sonucu olarak dolaylı kayıplar meydana gelir; iş kesintisi ve ücret kaybı gibi (Mechler, 2003, s.11).

2. Mali Risk Kavramı

2.1. Risk Kavramı

Risk, bir olayın olasılığı ile olumsuz sonuçlarının birleşimine denir (Tanner vd., 2015, s. 11). Knight'ın (1921) tanımına göre, bir olayın

beklenen maliyetinin (olayın maliyetinin, meydana gelme olasılığıyla çarpımı) niceliksel olarak belirlenemediği durumlar “belirsizlik” olarak etiketlenirken, olasılıkların ve maliyetlerin tahmin edilebildiği durumlar “risk” olarak değerlendirilir (IMF, 2008, s.5). Risk, kayıpların olasılık dağılımı ile karakterize edilebilir. Dolayısıyla risk, olasılık ve kayıpların bir fonksiyonudur (Mechler, 2003, s.11).

2.1.1. Doğal Afet Riskinin Evreleri

Doğal afet riskinin kendine has özellikleri vardır. Afet riskini temsil eden olasılık dağılımları kalın kuyruk türündedir; olaylar düşük frekanslı, yüksek sonuçlu olaylardır. Doğal afet riski aynı zamanda, kazanma ve kaybetme şanslarını içeren ve bu işlemlerin arkasında itici güç olan daha genel türdeki spekülasyon riskine (örneğin borsa işlemlerinde karşılaşılan) karşı, yalnızca kaybetme fırsatlarını içeren saf, aşağı yönlü bir risktir (Mechler, 2003, s.12). Fırtına, yağış veya deprem gibi aşırı doğa olayları tehlikeyi oluşturur. Herhangi bir olaydan zarar görebilecek unsurlar etkilenebilir. Bunlar yollar veya binalar gibi fiziksel yapılar, insanlar veya daha geniş anlamda toplum olabilir. Güvenlik açığı, risk altındaki unsurların belirli bir tehlike seviyesinden etkilenme derecesini ifade eder. Zarar görülebilirlik fiziksel, sosyal, ekonomik veya kurumsal gibi çeşitli boyutlara göre analiz edilebilir. Özellikle gelişmiş ülkelerdeki refah artışları, risk altındaki mülk ve varlıkların artmasına neden olmakta ve kayıpların artmasında önemli rol oynamaktadır.

Şekil 1: Doğal Afetin Farklı Evreleri



Kaynak: Anderson vd. (2010, s.36)

Doğal afet riski, belirli bir alan ve referans dönemi için belirli bir tehlikeye bağlı olarak maruz kalma veya kayıp olasılığıdır (can, yaralanma, mal hasarı ve ekonomik faaliyetlerin aksaması gibi). Matematiksel olarak, bir tehlike etkisinin meydana gelme olasılığı ile bu etkinin sonuçlarının çarpımı olarak ifade edilebilir. World Risk Index 2024, 193 ülke için afet riskini değerlendiriyor. Tüm Birleşmiş Milletler üye devletlerini ve dünya nüfusunun %99'undan fazlasını kapsıyor. 2024'te risk noktaları Amerika ve Asya'da kalmaya devam ediyor ve en yüksek risk puanına sahip on ülkeden sekizine ev sahipliği yapıyor. Ancak uzun vadede bu noktalar iklime duyarlı maruziyete sahip ülkelere kayacak.

Tablo 2: Risk Açısından İlk 10 da Yer alan Ülkeler

Sıra	Ülke Adı	Risk Oranı
1	Filipinler	46,91
2	Endonezya	41,13
3	Hindistan	40,96
4	Kolombiya	37,81
5	Meksika	35,93
6	Myanmar	35,85
7	Mozambik	34,44
8	Rusya Federasyonu	28,12
9	Bangladeş	27,73
10	Pakistan	27,02
35	Türkiye	14.48

Kaynak: IFHV, WorldRiskIndex 2024, s.52.

WorldRiskIndex 2024'tün sınıflandırmasına risk puanlarına göre;

Çok Düşük	0.00 – 1.84
Düşük	1.85 – 3.20
Orta	3.21 – 5.87
Yüksek	5.88 – 12.88
Çok Yüksek	12.89 – 100.00

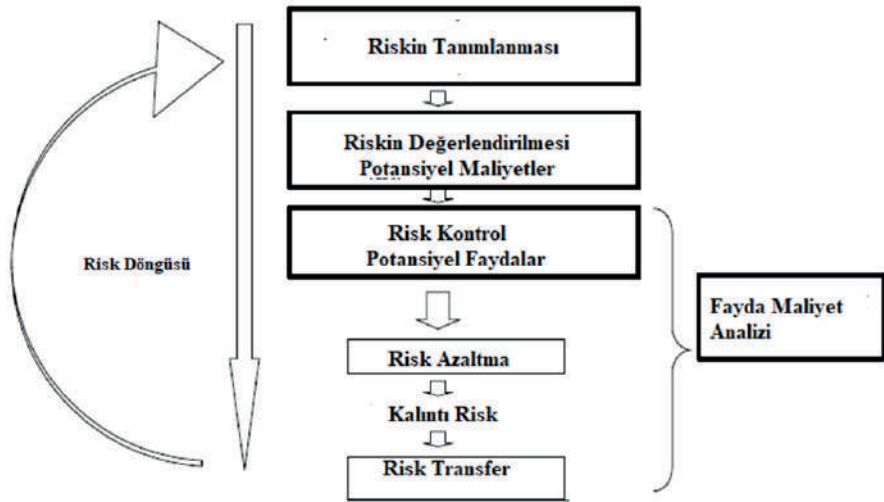
2.2. Mali Risk Kavramı

Mali risk, kamu bütçesinde veya diğer mali tahminlerde öngörülenlere kıyasla mali değişkenlerde kısa ve orta vadeli sapma olasılığı olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir deyişle, mali risk, kamu gelirlerinin, harcamalarının, mali dengenin, varlık ve yükümlülüklerin değerindeki kısa

ve orta vadeli değişkenliğe maruz kalması olarak tanımlanmaktadır (Budina, 2013, s.175). Mali riskler, genel ekonomik riskler (örneğin, tahmin edilenden daha düşük ekonomik büyüme sonucu hükümet gelirlerinin kaybı) veya özel riskler (örneğin, doğal afetlerin potansiyel maliyeti) olarak sınıflandırılmaktadır. Genel ekonomik riskler makroekonomik değişkenlere (ekonomik büyüme, emtia fiyatları, faiz oranları veya döviz kurları) gelen çeşitli şokların gerçekleşmesinden kaynaklanır (IMF, 2008, s.4).

Genel ekonomik riskler, kamu maliyesinin tahminlerde varsayılan ekonomik ve diğer parametrelerdeki sapmalara maruz kalması anlamına gelir. Makroekonomik şoklar nedeniyle mali açık hedefleri tutmayabilir. Örneğin, ekonomik faaliyetlerdeki bir yavaşlama gelir kayıplarına neden olabilir ve işsizlik yardımları ve sosyal güvenlik ağının diğer unsurlarına yapılan harcamaların artmasına yol açabilir. Döviz kuru aniden değer kaybederse kamu borcu artabilir. Nispeten yüksek borç seviyelerine sahip ülkeler faiz oranı şoklarına, düşük gelirli ülkeler yardım açıklarına ve emtia üreten ülkeler emtia fiyatlarında keskin dalgalanmalara karşı savunmasız olabilir. Yapısal veya kurumsal zayıflıklar da mali risk yönetiminin etkinliğini kısıtlayabilir. Bu tür zayıflıklar olumsuz bir olayın meydana gelme olasılığını veya meydana gelirse hükümete maliyetini artırabilir.

Şekil 2: Doğal afetlerin risk yönetimi



Kaynak: Mechler, 2003, s.34.

Risklerin yönetimi için atılması gereken dört ardışık adım vardır ilki belirli bir bölgede önemli olan olası risklerin belirlenmesi; ardından risklerin

değerlendirilmesi gerekir ve bu da potansiyel etkilerin belirlenmesini gerektirir. Üçüncüsü, risk azaltma ve risk finansmanı seçeneklerinden oluşan risk kontrol önlemlerinin planlanması gerekir (Kreimer ve Arnold 2000: 4). Dördüncüsü, bir risk yönetimi sürecinin önemli bir unsuru, risk kontrol önlemlerinin maliyet ve faydalarının analizidir. Maliyet etkinliği, risk yönetimi genellikle kıt kaynaklar bağlamında üstlenildiğinden önemli bir husus olmalıdır. Bu nedenle, mevcut kaynakları riski azaltmak için en iyi şekilde tahsis etmek hayati önem taşımaktadır. Risk yönetimini üstlenmek, sürekli iyileştirme potansiyeli olan sürekli bir döngü olarak anlaşılmalıdır (Mechler, 2003, s.34).

2.3. Mali Risk ve Şeffaflık

Mali risklerle ilgili bilgilerin kamuya açıklanması, riskleri yönetmeye, ekonomik verimliliği artırmaya ve borçlanma maliyetlerini düşürmeye yardımcı olabilir. Mali risklerle ilgili bilgilerin kamuya açık hale getirilmesi, analizin ek incelemeye tabi tutulmasını sağlayarak risklerin uygun şekilde değerlendirilmesini ve tanınmasını sağlamaya yardımcı olur. Şeffaflık ayrıca daha erken ve daha sorunsuz politika yanıtlarını teşvik eder; risk yönetimi için hesap verebilirliği güçlendirir ve hükümetin ilk etapta risk alıp almaması gerektiğine dair kararların kalitesini artırır. Olası harcamalar makroekonomik açıdan düşük riskler ima ettiğinde bile açıklama yapılması, maliyet etkinliğinin daha dikkatli değerlendirilmesine ve örtük sübvansiyonların denetlenmesine yol açar. Ülkeler arası kanıtlar, mali şeffaflığın daha iyi tahvil derecelendirmeleri ve uluslararası sermaye piyasalarına daha fazla erişimle ilişkili olduğunu öne sürmektedir. Mali şeffaflığın doğrudan yabancı yatırımı teşvik ettiği bulunmuştur (IMF, 2008, s.14).

2.4. Mali Risk Yönetimi

Mali risk yönetimi, ülkelerin (a) mali riskleri maliyet etkin bir şekilde azaltıp azaltmadığını; (b) etkili mali risk yönetimini kolaylaştıran yasal, düzenleyici ve idari bir çerçeveye sahip olup olmadığını ve (c) mali risk yönetimini mali analize ve bütçe sürecine entegre edip etmediğini ele almaktadır (IMF, 2008, s.14).

Etkili risk yönetimi, kamu fonlarının toplanması, yatırımı ve kullanımıyla ilgili olarak rol ve sorumlulukların merkezi hükümet ile kamu sektörünün geri kalanı arasında net bir şekilde dağıtılmasını gerektirmektedir. Mali risk yönetimi, genel mali risk düzeyinin yönetimini izlemek ve koordine etmek için gerekli yetki ve hesap verebilirliğe sahip tek bir hükümet birimi tarafından yönetimi kolaylaştırılabilir; farklı risk kaynakları arasındaki olası etkileşimleri hesaba katmaya yardımcı olur. Mali risk yönetiminin genel

mali yönetimin ayrılmaz bir parçası olduğundan emin olmak için, bu birim maliye bakanlığı bünyesinde yer almalıdır. Aynı zamanda, kapasitelerine bağlı olarak, bakanlıkların ve kurumların maruz kaldıkları mali riskleri yönetme konusunda bir miktar sorumluluğa sahip olması istenebilir (IMF, 2008, s.22). Maliyet etkin risk azaltma, sağlam makroekonomik ve kamu mali yönetim politikalarıyla başlar; politika yapımcıların başlangıçta, özellikle nispeten düşük kalkınma seviyelerindeki ülkelerde, odaklanması gereken alanların başında gelir.

Bazı ülkelerde tek bir kamu kurumu mali riskin genel yönetiminden sorumluyken, bazı ülkelerde de özel bir kamu birimi belirli mali riskleri yönetmekten sorumlu olduğu görülmektedir. Bazı ülkelerde, mali risk faaliyetlerinin sonradan izlenmesinde yüksek denetim kurumu (YDK) önemli bir rol oynamaktadır.

2.5. Sendai Çerçevesi

Sendai Çerçevesi, Devletin afet riskini azaltmada birincil role sahip olduğunu ancak sorumluluğun yerel yönetimler, özel sektör, bilim camiası ve STK'lar dâhil olmak üzere diğer paydaşlarla paylaşılması gerektiğini kabul eden, gönüllü, bağlayıcı olmayan bir anlaşmadır. Hem insan yapımı hem de doğal afetlerden kaynaklanan afet kayıplarında önemli bir azalma sağlamayı hedefler. Afet riskini anlamak, afet riskini yönetmek için afet riski yönetişimini güçlendirmek, dayanıklılık için afet riskini azaltmaya yatırım yapmak ve etkili müdahale için afet hazırlığını artırmak ve kurtarma, rehabilitasyon ve yeniden inşada “Daha İyisini Yeniden İnşa Etmek” gibi öncelikli eylem alanlarını belirler. Sendai Çerçevesi'nin yedi hedefi, (a) afet ölüm oranında, (b) etkilenen kişi sayısında, (c) doğrudan ekonomik kayıplarda ve (d) kritik altyapıya verilen hasarın ve temel hizmetlerin aksamasının azaltılması gibi konulara odaklanır. Sendai Çerçevesi ayrıca 2020'ye kadar (e) ulusal ve yerel afet riski azaltma stratejilerinde önemli bir artış, (f) gelişmekte olan ülkelerle daha fazla iş birliği ve (g) çoklu tehlike erken uyarı sistemlerinde, afet riski bilgilerinde ve değerlendirmelerinde önemli bir artış beklemektedir (United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR), 2019, s.11).

2.6. Mali Risk Ve Koşullu Yükümlülükler

Koşullu yükümlülükler: Belirli olayların meydana gelip gelmemesine bağlı olarak vadesi gelebilecek veya gelmeyebilecek yükümlülüklerdir. Meydana gelme olasılıkları hükümet politikalarına göre dışsal (örneğin, doğal afetlerle ilgiliyse) veya içsel (örneğin, hükümet programları ahlaki tehlike yaratıyorsa) olabilir. Açık koşullu yükümlülükler, hükümetlerin yerine getirmesi gereken, yasa veya sözleşmeyle oluşturulmuş belirli yükümlülüklerdir. Kapalı koşullu

yükümlülükler, kamu beklentileri veya siyasi baskılar nedeniyle hükümetler tarafından üstlenilmesi muhtemel olan, yasal olarak bağlayıcı olmasa da ahlaki yükümlülükleri veya yükleri temsil eder.

Bir ülkenin mali durumu yalnızca gelecekteki ödemeleri öngören politikalara değil, aynı zamanda ek harcamalara maruz kalabilecek mali riske, özellikle de koşullu yükümlülüklerle bağlıdır. Mali risk, mali sonuçların planlanan sonuçlardan farklı olma olasılığıdır ve açıkça birçok boyutu vardır. Tüm gelişmiş ekonomilerdeki hükümetler, bireyleri işsizlik, sakatlık, hastalık ve diğer gelir kayıpları veya giderlerine karşı tazmin etmek; birçoğu şirketleri fiyatlardaki, faiz oranlarındaki ve döviz kurlarındaki değişiklikler ve doğal veya çevresel afetler gibi çeşitli risklere karşı tazmin etmekle sorumludur. Hükümetler ayrıca kişisel ve ticari kredileri ve çeşitli diğer işlemleri garanti altına alarak koşullu yükümlülükler yaratır (Schick ve Petrie, 2013, s.48). Çok az hükümet bu yükümlülükleri ve benzer riskleri bütçelerinde veya diğer mali tablolarında belirtmektedir. Dahası, geleneksel bütçeler yalnızca nakit akışlarını kaydeder, koşullu yükümlülüklerin veya geçmiş taahhütlerin gelecekteki maliyetinin birikimini hesaba katmazlar. Hükümetler harcamalar yerine koşullu yükümlülükleri seçtiklerinde, mali yanılısamar yaratır. Bu durum yararlanıcıların ahlaki açıdan tehlikeli davranışlarda bulunmaya teşvik eder ve mali riskler artar.

Bir felaket durumunda hükümetin sorumluluğunun boyutu, yani belirli bir felaketin etkisi göz önüne alındığında mal ve hizmetler için ödeme yapma yükümlülüğünün miktarı hem açık hem de örtük koşullu yükümlülüklerle bağlıdır. Açık koşullu yükümlülükler, hükümet sözleşmelerine, yasalara veya felaket durumunda vadesi gelebilecek açık politika taahhütlerine dayalı ödeme yükümlülükleridir. Kamu varlıklarının ve altyapısının tahrip edilmesiyle tetiklenen harcamalar ve önceden düzenlenmiş taahhütler nedeniyle yapılan harcamalar bu kategoriye girer. Açık koşullu yükümlülüklerin kesin değeri, bir felaket tarafından tetiklenebilecek yasal ve sözleşmesel yükümlülüklerin değerine bağlıdır (Gamper vd., 2017, s.14-15). Gizli koşullu yükümlülükler, hükümetin algılanan ahlaki yükümlülük, siyasi baskı veya hatta toparlanmayı hızlandırarak büyümeyi teşvik etme girişimi nedeniyle bir felakete yanıt olarak yapması beklenen harcamalardır, ancak bunları ödemek için resmi bir taahhütte bulunmamıştır. Bir hükümetin gizli koşullu yükümlülüğünün boyutu, diğer faktörlerin yanı sıra, hükümetin stratejik görünümüne veya etkilenen kilit nüfus gruplarının göreceli siyasi gücüne bağlı olabilir. Açık koşullu yükümlülüklerin aksine, gizli koşullu yükümlülüklerin tanımlanması ve ölçülmesi zor olma eğilimindedir. Önceki felaketler, beklenen felaket sonrası hükümet yardımı için bir referans noktası görevi görse de,

hükümetlerin ahlaki beklentilerden ve siyasi baskıdan kaynaklanan koşullu yükümlülükleri doğru bir şekilde tahmin etmesi zor olabilir.

Bazı ülkelerde, yasal tazminat seviyeleri bir felaketten sonra yapılması beklenen tazminat seviyesinin bir göstergesini sağlar, ancak pratikte bunlar bir felaketin ardından gelen politik baskılar göz önüne alındığında aşılabılır. Maruz kalan varlıkların sigorta kapsamı seviyesi kısmen hükümetin koşullu yükümlülüklerinin boyutunu belirler. Örneğin, kamu altyapısının sigortası açık koşullu yükümlülüklerin boyutunu azaltır. Hane halkları ve işletmeler için ekonomik maliyetler sigortayla karşılanırsa, hükümetlerin ekonomik yardım sağlamaları için üzerindeki politik baskı daha az olabilir ve bu nedenle hükümetin örtük koşullu yükümlülüğü azalır (Gamper vd., 2017, s.15).

2.7. Samaritani İkilemi

Gelişmekte olan ülkeler özellikle hibe ve bağışçılardan imtiyazlı krediler, uluslararası finans kuruluşlarından destek ve göçmen havaleleri şeklinde ex post finansmana güvenmektedirler. Bir felaket olması durumunda böyle bir dış yardım beklentisi ve bağışçıların bir olaydan sonra desteği geri çekmesinin ahlaki zorluğu alıcı ülkelerin önceki politikalarına bakılmaksızın ülkelerin afet risklerine karşı neden yetersiz sigorta yapma eğiliminde olduklarını açıklamada önemli bir faktör olabilir (Hofman ve Brukoff, 2006, s.4-5). Samaritani İkilemi öncülüne dayanarak, büyük ölçekli bir felaket durumunda hayırseverlik beklentisi, hükümetleri koruyucu çabaları azaltmaya yöneltebilir. Çünkü ekonomik aktörlerin mevcut kararları kısmen gelecekteki politika eylemlerine ilişkin beklentilerine bağlıdır (Kyddand ve Prescott 1977, s. 474).

2.8. Mali Risklerin Azaltılması

Risk azaltma, sağlam makroekonomik politikalar ve uygun borç yönetimi stratejileriyle başlar. Bunun ötesinde, net bir politika çerçevesi, yeni riskler alma önerilerinin haklı olup olmadığını (örneğin, piyasa başarısızlığı açısından) değerlendirmeye yardımcı olur. Mali risklerin azaltılması, hangi ekonomik aktörlerin riski yönetmek için en iyi yeteneğe ve teşvike sahip olduğu ve kimin riski üstlenmek için en iyi konumda olduğu değerlendirmesiyle yönlendirilmelidir. Diğer önlemler arasında riskleri azaltmak için faaliyetleri değiştirmek, riskleri diğer taraflara aktarmak veya onlarla paylaşmak yer alır. Azaltmanın gerekli olup olmadığına ilişkin kararlar ayrıca çeşitli risklerin ne ölçüde ilişkili veya birbirini dengelediğine de bağlıdır (IMF, 2008, s.14). Dünyanın birçok bölgesinde afetler tekrarlayan bir sorun oluşturmaktadır. Aslında afetler sıklıkla hayatın normal bir parçası olarak kabul edilir (Smith 1996, s. 25). Bu nedenle, afet yönetimi, afetlerin tam ekonomik ve sosyal

kısa ve uzun vadeli sonuçlarının anlaşılmasıyla normal kalkınma planlama süreçlerinin bir parçası olmalıdır. Afet yönetiminin nihai amacı, kalkınmayı daha “felakete dayanıklı” hale getirmektir (Mechler, 2003, s.35).

Mali risk yönetimi, ülkelerin sağlam makroekonomik politikalar yürütme çabalarının içine yerleştirilmiştir. Mali açığın/borcun azaltılması, özelleştirme ve kamu mali yönetimi reformları dahil yapısal reformlar gibi sağlam politikalar mali riskleri azaltmada önemli bir role sahiptir. Geleneksel olarak mali risk azaltmada anahtar olarak görülen bir alan kamu borç yönetimidir.

Birçok ülkede, özel sektörün olası yükümlülüklerden kaynaklanan riskin bir kısmını üstlenmesi şartı getirilerek risk azaltma yoluna gidilmiştir.

Risk dağılımı genellikle risklerin onları yönetmek için en iyi konumda olan ekonomik aktör tarafından üstlenilmesini amaçlar.

Çok az ülke, mali hesaplarındaki şokların potansiyel etkisini azaltmak için finansal korunma veya sigorta araçlarından yararlanmaktadır.

Afet risk yönetimi ve uyum politikaları, stratejileri ve planları, çoklu tehlike riski yaklaşımına dayalı olarak doğal ve insan kaynaklı tehlikelerle ilişkili risklerin ortak bir şekilde anlaşılması, değerlendirilmesi ve izlenmesine dayanmalıdır (Tagarev vd., 2020, s.55).

3. Doğal Afetlerin Kamu Bütçesi Üzerine Etkisi

Doğal afetler kamu maliyesi üzerinde potansiyel olarak önemli birkaç etkiye sahip olabilir. Bunlar, kamu mallarının onarım ve rehabilitasyon maliyetlerini karşılamak ve afet mağdurlarına destek sağlamak için ek harcamalara veya planlanan harcamaların kısmen başka amaçlardan yeniden dağıtılmasına neden olabilir. Bu da kamu hizmetlerini azaltabilir, ücret ve maaş artışlarını ve personel atamalarını erteleyebilir ve planlanan yatırımları erteleyebilir veya iptal edebilir. Afetler ayrıca, azalan ekonomik faaliyeti yansıtan iç gelirden bir düşüşe neden olabilir. Bu tür kayıplar, resmi dış yardım akışlarının artmasıyla kısmen telafi edilebilse de, tamamen telafi edilmeleri olası değildir. Kamuya ait işletmeler de afetle ilgili kayıplar yaşayabilir ve bu da hükümet kaynaklarına ek bir yük getirebilir (Benson, ve Clay, 2002, s.2).

Afetlerin yaratmış olduğu maliyetleri hükümetler para arzını artırarak, döviz rezervlerini azaltarak veya iç ve/veya dış borçlanma seviyelerini artırarak karşılamak zorunda kalacağı artan bütçesel baskılarla karşı karşıya kalabilirler. Bu finansman seçeneklerinin de potansiyel olarak önemli domino etkileri vardır. Temel paranın yaratılması enflasyonisttir. İç borçlanma faiz oranları üzerinde yukarı yönlü baskı uygular ve özel yatırımı dışlayan bir kredi sıkışıklığına neden olabilir. Dış borçlanma döviz kurunun değerlenmesine,

ithal malların fiyatının düşmesine ve ihracat mallarının fiyatının artmasına neden olabilir ve daha yüksek borç ödeme maliyetleri yoluyla gelecekte ekonomik baskılar yaratabilir. Doğal afetler ayrıca bir ülkenin varlıklarıyla ilişkili risk primlerini artırarak dış borca uygulanan faiz oranlarında bir artışa neden olabilir. Diğer bir seçenek olan döviz rezervlerinin azalması, bu rezervlerin büyüklüğüyle sınırlıdır ve döviz kurunda bir değerlenmeyi gerektirir. Bununla birlikte sermaye kaçıışı ve ödemeler dengesi krizi riskleri olabilir (Benson, ve Clay, 2002, s. 2-3). Afetler kamu maliyesi için potansiyel olarak önemli etkilere sahip olabilir, harcamaları artırabilir ve aynı anda iç geliri azaltabilir, bu da artan iç veya dış borçlanma, mevcut yatırımlarda önemli değişiklikler ve tekrarlayan harcama planları veya parasal genişleme ile sonuçlanabilir. Doğal afetler ayrıca hükümetlerin azaltma ve hazırlık önlemleri almaları ölçüsünde kamu maliyesi üzerinde ek baskılar oluşturur (Benson ve Clay, 2004, s.4).

Doğal afetler çeşitli kanallar aracılığıyla kamu maliyesine önemli baskı uygulayabilir. Örneğin, hükümetler genellikle bir felaketin ardından zayıflamış bir gelir tabanıya karşı karşıya kalırlar çünkü özel sektör zararlarını siler ve ekonomik faaliyet zayıflar. Ek olarak, vergi yönetimi ve tahsilatı, hükümetin bir felaketten sonraki dönemde karşılaştığı birçok rekabet eden zorlukla engellenebilir. Aynı zamanda, hükümetin harcamalar konusunda artan baskılarla karşılaşması da muhtemeldir. Genellikle, hükümet bir olayın hemen ardından kısa vadeli afet yardım operasyonlarına kaynak ayırmak zorunda kalacaktır ve hükümet kamu altyapısını (yollar ve köprüler, havaalanları, limanlar ve kamu binaları dahil) restore etmek zorunda kalabilir. Bunların ötesinde, hükümet özel sektör kaynak kısıtlamalarıyla karşılaştığında sıkıntısını hafifletmek için nüfusun (belirli kesimlerine) ve bazen de iş sektörüne tazminat veya mali destek sağlama baskılarıyla karşı karşıya kalabilir. Örneğin, hükümet çoğu zaman hasarlı veya yıkılmış konutları onarmak için çağrılır veya hatta yasayla yükümlü olur (Hofman, ve Brukoff, 2006, s.4). Sigorta mekanizmaları potansiyel olarak doğal afetlerden kaynaklanan bu tür bütçesel baskıları hafifletmeye yardımcı olabilirken, gelişmekte olan ülkelerdeki uygulamaları bugüne kadar sınırlı kalmıştır.

Mali hedefler belirlenirken, bazı risklerin gerçekleşme olasılığına izin verilmesi gerekmektedir. Benzer şekilde, bütçe mekanizmaları (olasılık ödenekleri gibi) bütçe uygulaması sırasında ortaya çıkan riskleri ele almak için yeterli esnekliği sağlamalı, orijinal bütçenin bütünlüğünü korumalıdır. Devlet garantileri ve diğer koşullu yükümlülükler durumunda, mali risk yönetiminin ve bütçe sürecinin yakın entegrasyonu, bu tür yükümlülüklerle ilişkin kararların yıllık bütçe döngüsüne dâhil edilmesini gerektirir. Dahası,

birçok koşullu yükümlülüğün orta veya uzun vadeli doğası göz önüne alındığında, mali sürdürülebilirlik için etkilerini değerlendirmek önemlidir (IMF, 2008, s.25-26).

- Tüm mali risklerin etkili bir şekilde belirlenmesi için mali politikayı belirlemede kilit rol oynayan kuruluşun (genellikle maliye bakanlığı) tüm ilgili verilere erişiminin sağlanması gerekir. Bu, kamu sektörünün çeşitli bölümlerine karşı karşıya kaldıkları mali riskleri değerlendirme ve raporlama konusunda net bir sorumluluk dağılımı gerektirir (IMF, 2008, s.34-35).

- Tüm mali risklerin kapsamlı bir şekilde açıklanması, risklerin tanımlanmasını ve yönetilmesini kolaylaştırmak ve uzun vadede borçlanma maliyetlerini azaltmaya yardımcı olmaktadır. Açıklamanın bu avantajlarına rağmen, niceliklendirme her zaman uygulanabilir olmayabilir. Örneğin, bazı örtük garantilerde, sözleşmesel şartların olmaması belirli miktarların açıklanmasını zorlaştırır. Örtük bir genel garantinin algılanmasından kaynaklanan ahlaki tehlikeyi (örneğin, bankacılık sisteminde) önlemeli ve devletin ekonomik çıkarlarının önyargılı olmamasını sağlamalıdır. Bu gibi durumlarda, hükümet niceliklendirme olmaksızın risklerin niteliğini açıklamaya karar verebilir. Bununla birlikte, mali politika hedeflerinin, kesin olarak niceliklendirilemeyen veya açıklanamayanlar da dahil olmak üzere tüm riskleri hesaba katarak belirlenmesi gerekir. Açıklanan riskler için, bunların yıllık bütçeyle birlikte sunulan mali risklere ilişkin bir beyan gibi tek bir belgede raporlanmasında fayda vardır (IMF, 2008, s.34-35).

Afet risklerinin etkili yönetimi, özellikle bu tür risklere önemli ölçüde maruz kalan veya afetlerin etkilerini yönetme kapasitesi sınırlı olan dünya genelindeki hükümetler için önemli bir kamu politikası zorluğu doğurmaktadır. Afetler, can kaybı, kamu ve özel mülklere ve altyapıya verilen hasar ve kesintiler ile kurtarma ve yeniden inşa harcamalarından ve vergi gelirlerinin azalmasından kaynaklanan mali etkiler dahil olmak üzere toplumun tüm kesimleri üzerinde doğrudan ve dolaylı geniş bir etki yelpazesi oluşturur. Değişen bir iklim ve devam eden sosyoekonomik gelişim bağlamında, siber saldırılar ve bulaşıcı hastalık salgınları gibi diğer büyük ölçekli risk türlerinin ortaya çıkması ışığında, felaket olaylarının sıklığı ve etkisinin artması ve bireylerin, işletmelerin ve hükümetlerin ortaya çıkan mali etkileri yönetme kapasitesine sahip olmalarını sağlama zorluklarını daha da artırması beklenmektedir. Finansal yönetimde iyi uygulamaların tanınmasını teşvik etmek, risk finansmanı ve sigorta mekanizmaları ile kamu fonlaması dahil olmak üzere, afetlere karşı finansal dayanıklılığı teşvik etmeye yardımcı olabilir (OECD, 2024, s.3).

Doğal afetlerin kamu maliyesi üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak için çeşitli önceden belirlenmiş stratejiler vardır. Bunlar arasında genellikle azaltma olarak adlandırılan yapısal politikalar (yani, arazi kullanım politikaları ve çevre standartlarının iyileştirilmesi yoluyla olumsuz hava olaylarının riskinin azaltılması) ve adaptasyon (yani, ekonominin afetlere eğilimli faaliyetlerden uzaklaştırılarak yeniden yapılandırılması ve fiziksel altyapının afetlerin etkisine dayanacak şekilde iyileştirilmesi) yer alır. Bu tür stratejiler doğal afetlerin etkisini sınırlar ve hükümetin karşı karşıya kaldığı koşullu yükümlülükleri azaltır (Hofman, ve Brukoff, 2006, s.3).

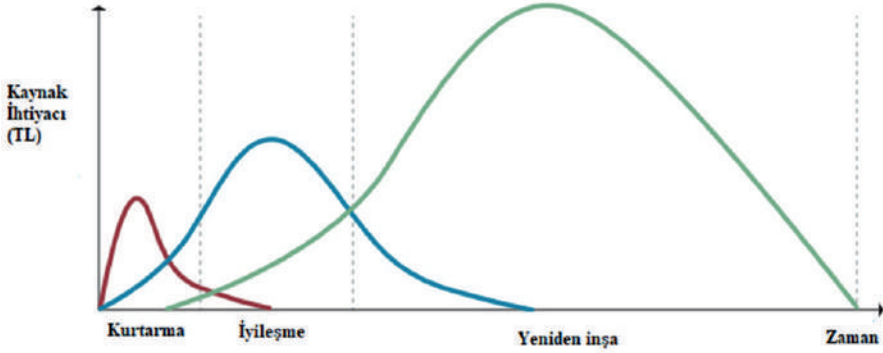
Yukarıda açıklandığı gibi kamu harcamalarında artış ve kamu gelirlerinde azalış risklerine ek olarak, gözlemlenmesi daha zor olan mali etkilerde bulunmaktadır. Bunlar arasında kamunun kısa vadede kamu borcunu yeniden finanse etme veya ek borç alma koşullarında bozulma olasılığı yer almaktadır. Örneğin, Standard & Poor's Rating Services'ın yakın tarihli bir raporuna göre, 250 yılda bir görülen bir siklon birçok ülkede 4 veya daha fazla kademelik kredi notu düşüşüne yol açabilir. 4 kademelik bir kredi notu düşüşü, borçlanma maliyetlerinde 20-40 baz puan veya daha fazla artışa yol açmaktadır. Büyük bir felaketin ardından uygulanan politika dolaylı mali etki doğabilir. Örneğin merkez bankasının ekonomik toparlanmayı teşvik etmek için faiz oranlarını düşürmesi gibi. Bir felaket, cari hesap pozisyonlarının bozulması nedeniyle bir ülkenin döviz kurunun değer kaybetmesine yol açarsa, yabancı para cinsinden borca maruz kalmanın yüksek olduğu ülkelerde kamu borcu seviyeleri ulusal para cinsinden önemli ölçüde artabilir (Gamper vd., 2017, s.16).

4. Kamu Risk Finansmanı

İç ve dış kaynaklardan gelebilir; ilki, hükümet bütçesinin yeniden tahsisi, yeni vergiler ve iç krediyi içerirken, ikincisi, resmi hibeleri, kredileri, kredi reformülasyonlarını ve ikili ve çok taraflı kurumlardan gelen garantileri içermektedir (Inter-American Development Bank, 2004, s.15).

Her kişi ve kurum hem kendileri hem de toplum için doğal afetlerden kaynaklanan riskleri taşımaktadır. Ayrıca, herkes eylemleri ve davranışlarıyla riskleri etkiler. Bu durum farklı rollerde olsa da herkesin doğal afetlerle başa çıkmaktan sorumlu bir paydaş olduğu anlamına gelmektedir. Sigorta sektörü yeniden yapılanmanın finansmanına yardımcı olur ve sigortalıları önleme hizmetleriyle destekler. Kamu otoriteleri, kuruluşlar ve acil durum hizmetleri planlama ve yatırımlarıyla riskleri azaltmaya büyük ölçüde katkıda bulunur. Her düzeydeki politika yapıcılar, bütünsel risk yönetimi için düzenleme ve kamu fonu sağlanmasından sorumludur. Araştırma birimleri, eğitim ve

Şekil 4: Afet Sonrası Finansman İhtiyaçlarının Zamansal Boyutu



Kaynak: World Bank, 2017, s.15.

Bir afet meydana geldiğinde, hükümetlerin yardım ve yeniden yapılanma için önemli düzeyde kamu kaynaklarını hızla harekete geçirmeleri ve konuşlandırmaları gerekir. Yardım aşaması genellikle acil destek sağlamakla ilgilendirken, yeniden yapılanma aşaması genellikle “normalliğe” dönme yörüngesini içermektedir. Kurtarma yönetimi, sermaye projelerinin (örneğin, konut, okullar, klinikler) uygulanmasını ve temel kamu hizmetlerinin sürdürülebilir bir şekilde yeniden kurulmasını içerir. Çatışma sonrası ortamlara benzer şekilde, afet sonrası yeniden yapılanmanın yardım ve yeniden yapılanma arasındaki boşluğu kapatması gerekir. Yeniden yapılanma aşamasının kendisi de konut, geçim kaynakları, fiziksel ve sosyal altyapı gibi belirli yeniden yapılanma türlerine öncelik vermeye tabi olacaktır (Fengler vd., 2008, s.4).

Afet riski finansmanına ex ante ve ex post yaklaşımlar arasındaki denge önemli bir stratejik konudur. Afet risklerini veya bunların mali etkilerini azaltmayı veya daha iyi yönetmeyi amaçlayan bazı kararlar, istemeden yeni mali risk kaynakları yaratma potansiyeline sahiptir. Afet riski finansmanı alanında yaygın olarak kullanılan veya savunulan bazı araçlar, örneğin vergi teşvikleri, bütçe dışı fonlar, kamu sigortası, kamu-özel sektör ortaklıkları, iyi tasarlanmamışlarsa, yeni mali risk kaynakları ortaya çıkarabilir veya mali riski artırabilir. Bu araçlarla ilgili kararlar genellikle bütçe sürecinin dışında alınır. Bu nedenle Maliye Bakanlıkları, yeni ‘risk kararlarının’ uygun şekilde incelenmesini ve bunların rutin bütçe ve kamu mali yönetim süreçlerine dâhil edilmesini sağlamada önemli bir rol oynar. Geçmişte, birçok ülkede kaynakların çoğunu felaketsel müdahale etmeye harcama eğilimi vardı ve önceden etkiyi önleme ve azaltmaya yatırım yapmaya nispeten daha az

dikkat ediliyordu. Barajlar, depreme dayanıklı binalar ve tahliye sığınakları gibi uygun yapısal önlemlere ve bina kodları, arazi kullanım planlaması ve tehlike haritalaması ve risk iletişimi ve farkındalık programları gibi yapısal olmayan önlemlere yapılan yatırımlar, yalnızca felaket risklerini önceden azaltmakla kalmayıp aynı zamanda felaketle ilgili olası yükümlülükleri de azaltmaya yardımcı olabilir (Gamper vd., 2017, s.33).

5. Mali Riski Azaltmaya Yönelik Adımlar

Mali riski azaltmaya yönelik adımlar şu şekilde sıralanabilir (Cebotari vd., 2008; IMF, 2022, s.5):

**Güvenlik açıklarını tespit edip bunu sayısallaştırmak:* Afet sonrası müdahaleleri kolaylaştırmak ve riskleri azaltmak ve sigorta programlarının daha iyi maliyet-fayda analizlerini mümkün kılmak için olası maliyetlerin doğru tahminlerini elde etmek gerekmektedir. Bu tahminler elde edilirken, ülkenin kendi doğal afet geçmişi ve diğer ülkelerin geçmişlerinden yararlanılabilir.

**Riskleri azaltmaya yönelik yatırımların yapılması:* Kamu yatırım stratejisi, altyapının afet risklerine karşı dayanıklılığını güçlendirmeye yönelik kamu yatırımlarının yapılması. Yapısal dayanıklılık “Sert” politika önlemleri, örneğin, yolların, köprülerin, binaların ve kamu hizmetleri altyapısının dayanıklılığını artırma ve “yumuşak” önlemler, örneğin erken uyarı sistemleri, bina kodlarını özelleştirme ve imar kuralları dahil olmak üzere, afetlerin etkisini sınırlayan ve önceliklendirilmiş yatırımları yapılması.

**Mali disiplini bozmadan bütçe esnekliğinin sağlanması:* Kamu bütçesi, zamanında ve etkili bir afet müdahalesini sağlamak için esnekliğe sahip olmalıdır. Esneklik, kamu harcamalarını bütçe bölümleri arasında hızla yeniden dağıtma yeteneğini ve revize bütçeleri hazırlamak ve onaylamak için akıcı süreçleri içermelidir.

**Acil durum finansman planları geliştirilmesi:* Ayrıntılı eylem planları, acil durum protokolleri ve toplum farkındalığı ve genel nüfusun ve farklı hükümet kuruluşlarının bir felaketin ardından verdiği tepkiyi koordine etmek için hazırlığı belirtir. Acil durum müdahale planı, kurumsal düzenlemeleri ve mali ve fiziksel kaynakları hızla harekete geçirmek ve su, elektrik, tıbbi hizmetler, okullar, vatandaş güvenliği ve mali hizmetler gibi kritik kamu hizmetlerinin kesintiye uğramasını engellemek için sorumlulukların dağıtımını açıklar.

**Mali tamponlar oluşturulması:* Güvenlik açığının derecesine bağlı olarak, doğal afetlerle ilişkili mali risklerle başa çıkmak için harcamaların %3'üne kadarının ayrılması gerekmektedir. Finansal Dayanıklılık, bir afetin ardından

kurtarma ve yeniden inşa maliyetini yönetmek için mali tamponların ve önceden düzenlenmiş finansal araçların kullanımı gerekmektedir. Dayanıklı fiziksel yapılarla bile, afetlerin etkisi kısmen kontrol altına alınabilir ancak ortadan kaldırılamaz. İnşa süresi kısıtlamaları ve sosyal destek ve temel hizmetlerin ve altyapının rehabilitasyonu için acil afet sonrası finansman ihtiyaçları, finansmana hızlı erişim için kapsamlı bir sigorta çerçevesi gerektirir.

6.Sonuç

Dünya genelinde afetlerin meydana gelme sıklığının arttığı görülmektedir. Afetlerden kaynaklanan ölüm oranları dünya genelinde azalıyor gibi görünse de afetlerin ekonomik maliyetleri hızla artmaktadır. Doğal afetlerden kaynaklanan ölüm oranları, özellikle gelişmiş ülkelerde, insanların doğal afetleri önlemeye yönelik yatırımlar yapmaları sonucunda azalmaktadır. Fakat GSYİH'si düşük olan ülkelerde doğal afetler sorun olmaya devam etmektedir. Mali risk konusu 1990'dan günümüze kamu maliyesinin önemli konularından birisi olmuştur. Ancak en büyük maliyet kalemlerinden bazıları koşullu yükümlülüklerden kaynaklanmaktadır. Doğal felaketlerden kaynaklanan maliyetlerde hükümetler açısından örtük koşullu yükümlülükler yaratmaktadır. Afet riskinin önlenmesi, yapısal ve yapısal olmayan önlemlerle azaltılması için kamu ve özel sektör yatırımlarının artırılması, afetlere dayanıklı toplumlar yaratmak için gereklidir. Afetlerin yaratmış olduğu maliyetler afetin büyüklüğü, etkilediği alan, ülkenin gelişmişlik düzeyi gibi faktörlere bağlıdır. Ülkeler sadece afetlere karşı yanıt vermek için değil aynı zamanda afetleri önlemeye yönelik çözümler üretmeleri gerekmektedir.

Mali riskler, mali sonuçların plarlardan veya tahminlerden önemli ölçüde sapmasına neden olabilecek faktörlerdir. Bunlar sıklıkla büyük ölçektir ve düzenli olarak gerçekleşir, bütçe açıklarını ve borçlarını doğrudan etkiler. Mali riskler, bir hükümetin mali pozisyonunu etkileyen makroekonomik şoklardan veya diğer beklenmeyen olaylardan kaynaklanmaktadır. Makroekonomik şoklar genellikle daha düşük kamu geliri ve daha yüksek kamu harcamalarına yol açmaktadır. Kamu varlıklarının ve yükümlülüklerinin değerini etkileyerek kamu maliyesini doğrudan etkilemektedir. Bir doğal afetin toplam mali etkisi, afetin neden olduğu kamu harcamaları ve gelirlerindeki değişikliklerin bir fonksiyonudur. Afetlerin ekonomik maliyetleri birçok ülke için kamu mali yönetimini zorlaştırmaktadır. Önleme, azaltma ve finansman stratejileri de dâhil olmak üzere etkili afet riski azaltma stratejileri, afet kayıpları arttıkça küresel bir öncelik haline alacaktır.

Kaynakça

- Anderson, T. vd., (2010). Natural Disasters Financial Risk Management. Inter-American Development Bank.
- Benson, C. ve E.J. Clay.(2002). Bangladesh: Disasters and Public Finance. Disaster Risk Management Working Paper Series. The World Bank: Washington, D.C.
- Benson, C. ve E.J. Clay.(2004). Understanding the Economic and Financial Impacts of Natural Disasters. Disaster Risk Management Working Paper Series. The World Bank: Washington, D.C.
- Budina, A. (2013). Managing and Controlling Fiscal Risks. M. Cangiano, T. Curristine Ve M. Lazare (Ed.), Public Financial Management and Its Emerging Architecture (175-204). International Monetary Fund.
- IFHV (2024): WordRiskReport 2024. Berlin: Bündnis Entwicklung Hilft.
- Cebotari, Aliona, Jeffrey Davis, Lusine Lusinyan, Amine Mati, and Paolo Mauro, (2008), Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management. Washington: International Monetary Fund.
- Fengler, W., Ihsan, A. ve Kaiser, K., (2008). Managing Post-Disaster Reconstruction Finance. The World Bank. Policy Research Working Paper 4475.
- Hofman, D. ve P. Brukoff. (2006). Insuring Public Finances Against Natural Disasters – A Survey of Options and Recent Initiatives. Working Paper. International Monetary Fund: Washington, D.C.
- Gamper, C., Alton, L., Signer, B, Petrie, M, (2017), “ Managing disaster risk related contingent liabilities in public finance frameworks”, OECD Working Papers on Public Governance, No 27, OECD Publishing, Paris.
- Government of Mexico ve World Bank (2012). Improving the Assessment of Disaster Risks to Strengthen Financial Resilience: A Special Joint G20 Publication by the Government of Mexico and the World Bank, World Bank, Washington, DC, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/ec1e6935-4c56-5ffe-8d03-702b1e9b0df4> Erişim tarihi: 01.12.2024
- Kreimer, A. ve Arnold, M. (2000). “Managing Disaster Risk in Emerging Economies,” World Bank Publications - Books, The World Bank Group, number 15196.
- Kydland, E.E. ve Prescott, E.C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *The Journal of Political Economy*, 85, 473-492.
- Inter-American Development Bank. (2004). Evaluation of the Bank’s Policy and Operational Practice Related to Natural and Unexpected Disasters.
- IMF (2008). Fiscal Risks: Sources, Disclosure, and Management (Washington: International Monetary Fund).

- IMF (2022). Grenada Disaster Resilience Strategy. IMF Country Report No. 22/80.
- Mechler, R. (2003). Natural Disaster Risk Management and Financing Disaster Losses in Developing Countries. Fridericiana Üniversitesi. Doktora Tezi.
- OECD (2024). Recommendation of the Council on Building Financial Resilience to Disaster Risks, OECD/LEGAL/0436.
- Schick, N. ve Petrie M. (2013). *Reflections on Two Decades of Public Financial Management Reforms*. M. Cangiano, T. Curristine Ve M. Lazare (Ed.), Public Financial Management and Its Emerging Architecture (21-78). International Monetary Fund.
- Smith, K. (1996). *Environmental hazards: Assessing risk and reducing disaster*. London: Routledge.
- Tagarev, T., Papadopoulos, G. A., Hagenlocher, M., Sliuzas, R., Ishiwatari, M., Gallego, E. (2020). 'Integrating the risk management cycle', in: Casajus Valles, A., Marin Ferrer, M., Poljanšek, K., Clark, I. (eds.), Science for Disaster Risk Management 2020: acting today, protecting tomorrow, EUR 30183 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, ISBN 978-92-76-18182-8, doi:10.2760/571085, JRC114026.
- Tanner, Thomas, Swenja Surminski, Emily Wilkinson, Robert Reid, Jun Rentschler, and Sumati Rajput (2015). The Triple Dividend of Resilience: Realising Development Goals through the Multiple Benefits of Disaster Risk Management. Washington, DC: World Bank Group.
- United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNDRR) (2019). The human cost of disasters: an overview of the last 20 years (2000-2019).
- World Bank. (2017). Advancing Disaster Risk Finance in Belize. World Bank, Washington, DC.
- World Bank. (2022). Disaster Resilient and Responsive Public Financial Management: An Assessment Tool.
- World Bank. 2022. Reducing Disaster Risks from Natural Hazards An Evaluation of the World Bank's Support, Fiscal Years 2010–20. Independent Evaluation Group. Washington, DC6: World Bank.

Mülkiyet Hakkının Türk Anayasa Tarihi İçerisindeki Süreci¹

Erkam Birsenoğlu²

Özet

Mülkiyet, insanlık tarihinin başlangıcına kadar uzanan bir kavramdır. İlkel topluluklarda toprak, su ve doğal kaynaklar ortak mülkiyet kapsamındayken, eşyalar (araçlar ve silahlar) basit mülkiyet formları olarak değerlendirilmiştir. Antik Yunan’da kolektif mülkiyet anlayışının aile mülkiyetine evrildiği görülmektedir. Tarımın gelişmesi, mübadele edilecek meta sayısının artması ve ticaretin ilerlemesiyle taşınabilir servet önem kazanmaya başlamıştır. Roma’da ise başlangıçta aile mülkiyeti hâkimken, zamanla özel mülkiyet anlayışının geliştiği görülmektedir.

Günümüzde kabul edilen mülkiyet anlayışı, toplumsal mülkiyete karşı çıkmakla birlikte, mülkiyet sahibine mutlak bir hak tanıyarak dilediği gibi kullanma özgürlüğü sunan kapitalist mülkiyet anlayışına da karşıdır. Sosyal fonksiyona sahip mülkiyet, sosyal amaçlarla sınırlandırılabilen nispi bir hak niteliğindedir. Anayasa’nın 35. maddesinin üçüncü fıkrasında, mülkiyet hakkının toplum yararına aykırı biçimde kullanılamayacağı belirtilerek mülk sahibine pozitif yükümlülükler getirilmiştir. Ancak, mülkiyet hakkının sınırlandırılmasında yalnızca kamu yararı yeterli değildir; bu sınırlandırmanın yasayla yapılması gerektiği de ifade edilmiştir. Ayrıca, yargı kararlarında ‘hakkın özü’ kavramının daha kapsamlı bir şekilde değerlendirildiği görülmektedir.

1. Giriş

Mülkiyet kavramı Latince “propius” (kendi) ile Fransızca “propre” (kendine özgü, özel) kelimelerinin anlamca birleşmesiyle oluşmuştur. Roma hukuk sisteminde milattan önce V. yüzyılda bile mülkiyet ile ilgili hukuki gelişimlerin olduğu görülmektedir (Küçükbuçakcı, 2010, s. 14). Pierre

- 1 Bu çalışma, şahsıma ait olan “AİHM ve AYM Kararları Çerçevesinde Vergileme İlkeleri ve Mülkiyet Hakkı” adlı tezden faydalanılarak hazırlanmıştır.
- 2 Arş. Gör., Çukurova Üniversitesi Maliye Bölümü Adana, Türkiye. E-mail: ebirsenoğlu@cu.edu.tr ORCID: 0000-0002-8987-7700

mülkiyeti, malikin kendince imzasını taşıyan bir mal üzerinde kendine mal ettiği beklenmedik bir kazanç hakkı olarak tanımlar (Pierre , 1998, s. 200). Mülkiyet ilkel toplumlardan günümüze insanların sınıflara bölünmesinin ve sınıf çatışmaları yaşanmasının temel sebebidir. İnsanlar hayat devam ettiği sürece ihtiyaçlarını karşılamak için mal ve hizmetleri üretmek, tüketmek ve faydalanmak gibi gereksinimlerle sosyal bir kavram olan toplumu oluşturmuştur. Toplum içerisinde hakların ayrıcalıklı hale gelmesi mülkiyet hakkı ile ortaya çıkmıştır (Lucke, 2001, s. 148-157).

Mülkiyet konusunun tarihsel gelişimine bakıldığında, ilkel toplumlarda mülk anlayışı kolektiftir. Kişinin toplumdan ayrı bir varlığı yoktur. Taşınabilir ya da taşınmaz mülk olarak kabul edilen avcılık malzemeleri, toprak, sandal gibi kolektif ürünler toplumun kullanımına aittir. Yalnızca bireyin kendi ürettiği malların kişiye özel olduğu ve onun mülkü olduğu kabul edilmiştir.

İlkel toplumlardan sonra Antik Yunan'da mülkiyet kavramı incelendiğinde, kolektif mülkiyetten ziyade aile mülkiyeti vardır. Daha sonra ekonominin gelişimi ve ticaretin artmasıyla beraber mülkiyet kavramı ferdi mülkiyete dönüşmeye başlamıştır. Demokrasinin bozulması ve tiranlıkların varoluşu bu dönüşüm sürecine rastlamıştır. Zengin-fakir sınıf ayrışması oluşması sınıf çatışmalarının artarak hızlanmaya başladığı bu gerileme döneminde, devlet mülkiyete sert yükümlülükler getirmiş ve mülkiyete el koymalar başlamıştır. Roma'da mülkiyet anlayışında Antik Yunan'da olduğu gibi önceleri aile mülkiyeti benimsenirken giderek ferdi mülkiyet anlayışına geçilmiştir (Bulut, 2006, s. 16) .

Roma hukukunda mülkiyet hakkı içinde üç hakkı barındırmaktadır. Bu üç hak; kullanma hakkı (usus), yararlanma hakkı(fructus), tasarruf ve tahrip edebilme (abusus) hakkından oluşur (Etgü, 2009, s. 52). Bu hakların özelliklerini kısaca sıralayacak olursak mutlak bir hak olduğunu, inhisari yani tekil bir hak olduğunu, aynı ve mülk sahibini istediği şekilde tasarruf etme hakkına haiz olduğunu, malik olan kişinin hayatı süresince herkese karşı ileri sürülebileceği bir hak olduğunu belirtilmemiz gerekir. Mülkiyet hakkının sınırsız bir hak olmadığını On İki Levha Kanunlarında görmekteyiz. Malikin mülkiyet hakkını diğer kişilerin haklarına karşı kullanmasına izin vermemiştir (Etgü, 2009, s. 44-46).

Orta çağ temeli Roma geleneklerindeki feodal düzenin yaygın olduğu bir çağdır. Feodal düzende sosyal yapıyı toprak sahipliği belirler. Toprağı olan(senyör) çalışanlarının(serflerin) sosyal, siyasi, hukuki, ekonomik haklarını elinde tutmaktadır. Serfler merkezi otoriteye değil senyöre bağlıdır. Topraktan elde edilen getiriden tüketim haricinde kalan tüm gelir senyöre aittir. Senyör mülkiyetin sahibi olarak topraktan sağlanan geliri istediği

şekilde tasarruf edebilir ve dilerse sömürüyü de arttırmaya yetkilidir (Öksüz, 1980, s. 83).

Yeniçağ liberal mülkiyet anlayışını incelediğimizde orta çağdan gelen feodal mülkiyet zihniyeti yerini kapitalist mülkiyet anlayışına bırakmıştır. Kapitalizm kar elde etmek için kullanılan sermayenin, mal alım-satımıyla veya hizmet odaklı işgücü arzıyla katlanmasını amaçlayan toplumların yaşayış tarzıdır (Georg, 2018). Kapitalizmin gelişimiyle birlikte toprak önemini yitirirken menkul mülkiyet değer kazanmıştır. Ekonominin de ilerlemesi sermayenin sanayi yatırımlarına aktarılışını hızlandırmıştır. Artan sermaye ile bankacılık da gelişme göstermiştir (Bulut, 2006, s. 21).

Liberal mülkiyet anlayışının öncülerden John Locke, devlet varlığının yalnızca mülkiyeti ve kişi özgürlüklerini koruması için var olması gerektiğini savunur. Mülkiyet hakkını geniş olarak yorumlayarak, servet haricinde hayat ve özgürlüğü de mülkiyet hakkı kapsamına dâhil etmiştir. Locke'nin görüşleri Fransız İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi'nin ikinci ve on yedinci maddesinde mülkiyetin dokunulamaz ve korunması gereken bir hak olduğu vurgusuyla kendini göstermiştir (Etgü, 2009, s. 68).

Sanayi devrimiyle beraber yeni bir sınıf olan işçi sınıfı ortaya çıkmıştır. Liberal mülkiyet anlayışı sanayi devrimi sonrasında işçi sınıfı tarafından büyük ölçüde kabul görmemiştir. Çünkü sanayileşmenin getirdiği endüstrileşme işçi sınıfının ezildiği eşitliğin giderek bozulduğu bir hal almıştır. Tekelci mülkiyet anlayışı sonrasında iki yaklaşım ortaya çıkmıştır. Mülkiyetin sahibinin değiştirilmesi mi yoksa mülkiyet kavramının mahiyetinin belirlenmesi mi gerektiği üzerinde yaklaşımlar doğmuştur.

Mülkiyet sahibinin değişmesini, ütopyacı düşünürlerden Campanella, Güneşli Ülke adlı çalışmasında her şeyin ortak olduğunu kolektif mülkiyet anlayışıyla savunmuştur. Lakin ferdi mülkiyetin kalkmasını sistematik şekilde temellendirerek anlatan Marksist kuramda mülkiyet anlayışı olmuştur. Marksizm'de mülkiyet iki çeşittir. İlki üretim için gerekli olan araçların belirli bir topluluğa ait olmasıyla toplum sınıflara bölünerek ferdi mülkiyet ortaya çıkacaktır. Bir diğeri ise araçlar üzerinde kolektif mülkiyet varsa bireyler arasında dayanışma gelişecek ve dayanışma sağlanmış bir toplum inşa edilecektir (Tatar, 2013, s. 35-60). Marx, kolektif hürriyetin sonucunun kolektif mülkiyet olduğunu, kolektif mülkiyetle insani sömürünün son bulacağını savunmaktadır. Proletarya diktatörlüğünün kurulmasıyla ferdi mülkiyeti, sınıfsal ayrımı ortadan kaldıracak ve son aşamada devleti ortadan kaldırarak herkes ihtiyacına göre kolektif mülkiyette tasarruf edecektir görüşünü savunur (Çağıl, 2011, s. 196).

Mülkiyet anlayışında değişme, liberal mülkiyetin zaman ilerledikçe özgürlüklerin kullanımının başkalarının özgürlüklerini kısıtlamasa bile toplumdaki bireylere olumsuz etkileri olacağı görüşleriyle başlamıştır. Yani liberal mülkiyet anlayışı süre gelen zaman içinde kapitalist düzene dönüşerek, insanı insana araç edinen bir sistem haline gelmişti. Bu baskıyı ortadan kaldırmak için ikinci yaklaşımımız mülkiyetin mahiyetinin sosyal bir fonksiyon olarak değerlendirilmesidir. Mülkiyetin sosyal fonksiyon olarak belirlenmesi, mülkiyete haiz olan kişiye toplumun ekonomik sosyal sorunları için fedakârlıklara katlanma yükümlülüğü getirmektedir. Mülkiyet artık mutlak bir hak olmak yerine, sınırlandırılmış nispi bir hak olarak tanımlanmaktadır. Malik mülkiyetini kendi yararına istediği gibi kullanma hakkına sahiptir, ancak toplum yararını da gözetmesi gerekmektedir. Ayrıca kamu yararına aykırı olmadığı sürece mülkiyet hakkı korunması zorunludur (Göze, 1976, s. 150-152)

2. Mülkiyet Hakkının 1876 Anayasasındaki (Kanun-ı Esasi) Yeri

Kanun-ı Esasi'de mülkiyet kavramı ilk kez net olarak tanımlanarak ortaya konmuştur (Doğan, 1989, s. 28). Kanun-ı Esasi'nin 21. Maddesinde "Herkes usulen mutasarrıf olduğu mal ve mülkten emindir. Menafii umumiye için lüzumu sabit olmadıkça ve kanunu mucibince değer bahası peşin verilmedikçe kimsenin tasarrufunda olan mülk alınamaz." hükmü yer almaktadır. Maddenin ilk cümlesinde herkes kavramı ile ayırım yapmaksızın umumun mallarında yaptıkları tasarrufa müdahale edilmeyeceği, mülkiyetin korunacağı anlaşılmaktadır. Maddenin devamındaki cümlede menfaati umumiye kavramı kamu yararını ifade etmektedir. Kamu yararına kamulaştırmanın yalnızca bedeli peşin olarak verildiği durumda yapılabileceği ifade edilmektedir.

20. Maddesinde "... herkesin kudreti nispetince tarh ve tevzi olunur." hükmünde kudreti nispetince söylemi ödeme gücüne göre vergilendirmenin yapılacağını belirterek ölçülülük ilkesine çağrışım yapmaktadır. 25. Maddesinde "bir kanuna müstenit olmadıkça vergi ve rüsumat namı ile ve namı aherle hiç kimseden bir akçe alınmaz." hükmünde ise kanuna müstenit olmadıkça söylemi verginin yasallık ilkesini vurgulamaktadır (Budak, 2006, s. 45). 24. Maddesinde ise "Müsadere ve angarya ve cerime memnudur. Fakat muharebe esnasında usulen tâyin olunacak tekalif ve ahval bundan müstesnadır." hükmüne yer verilmiştir. Mülkiyet hakkına müdahale etmeye olanak tanıyan müsadere, savaş hali dışında yasaklandığı ve mülkiyete angarya cerime getirilemeyeceği vurgulanmıştır (Akçay, 2014, s. 30)

3. Mülkiyet Hakkının 1921 Anayasasındaki (Teşkilatı Esasiye) Yeri

Teşkilatı Esasiye kanunu kurtuluş savaşı döneminde 20.01.1921'de çıkartılmış ihtiyaçları karşılamak için elzem ve sınırlı kararlar içermektedir. 1921 Anayasası 23 maddeden oluşan kısa bir anayasadır ve mülkiyet hakkı gibi temel hak ve özgürlükler dair hükümler içermemektedir. Ancak mülkiyet hakkıyla ilgili Tekalif-i Milliye Emirlerine değinilmelidir. 5 Ağustos 1921'de Meclis'te oy birliği ile "Türkiye Büyük Millet Meclisi Reisi Mustafa Kemal Paşa Hazretlerine Başkumandanlık Tevcihi Hakkında Kanun" kabul edilmişti. Mustafa Kemal Paşa bu kanunu verdiği yetkiye dayanarak Tekalif-i Milliye Emirlerini yayınladı. Türk ulusu yayınlanan emirle beraber maddi ve manevi bütün varlığı ile ordusunun yanında yer aldı. 3 No'lu, 4 No'lu, 8 No'lu, 9 No'lu ve 10 No'lu Tekâlif-i Milliye Emirlerinde orduya verilen taşınır mülkün veya tamir ve üretim hizmetleri bedellerinin, sonradan devlet tarafından ödeneceği hükmüne yer verilmiştir. Nitekim sonra ödenecek olan tutarın %72,3'ü 1923'te, kalan 1.663.155 TL 1929 yılının sonunda ödenmiştir (Kayıran, 1989, s. 649-657). Devletin savaş şartlarında olağanüstü bir dönemde olunmasına rağmen, kişilerin mülkiyet hakkını koruduğu görülmektedir.

4. Mülkiyet Hakkının 1924 Anayasasındaki Yeri

Mülkiyet hakkı 1924 Anayasası'nın beşinci bölümünde, Türklerin kamu hakları başlığı altında 70. Maddede yer almaktadır. İlgili maddede "... mülk edinme, malını ve hakkını kullanma, toplanma, dernek kurma, ortaklık kurma hakları ve hürriyetleri Türklerin tabii haklarındanndır." hükmü yer almaktadır. Mülkiyet hakkının tabii bir hak oluşu Fransız devriminden süre gelen bir anlayıştır. Maddede yer alan Türklerin vurgusu, madde 88'de ırk ve din ayrımı yapmadan vatandaş olan herkesin Türk olarak kabul edildiği ifade edilmiştir. Madde 68 hürriyet kavramını başkasına zarar oluşturmadan yapılabilecek her şey olarak tanımlarken, maddenin devamında tabii haklardaki hürriyetin sınırlarını başkasının hürriyeti oluşturacağı ve bu sınırın kanunla çizilmesi gerektiği belirtilmiştir. Kanuni Esasi'de düzenlendiği gibi 1924 Anayasasının 73. Maddesinde de müsadere yasaklanmıştır. Madde 74'e bakıldığında ise kamulaştırmanın ancak kamu yararının olması ve mülkün değer pahasının peşin olarak ödendiği durumda yapılabileceği, bu öncüllerin bulunmadığı durumda kamulaştırmanın mümkün olmadığı belirtilmiştir.

Vergi tanımlamasına bakıldığında madde 84'te "Devletin umumi masarifine halkın iştiraki" olarak yapılmış ve madde 85'te vergilerin yalnızca kanunla tarh edilip alınacağı belirtilmiştir. Kanun-u Esasi madde 20 göz önüne alındığında "herkesin kudreti nispetince" vergilendirilmesi, yani

mali güce göre vergilendirme 1924 Anayasasında yer almamaktadır. 1924 Anayasası vergi yükümlülüğüyle ilgili düzenlemelerde Kanun-u Esasinin gerisindedir. Kanun-u Esasinin vergilendirme ilkeleriyle ilgili maddeleri mülkiyet hakkını korur niteliktedir (Etgü, 2009, s. 126).

1924 Anayasası sonrası vergi sisteminde açıkça mülkiyet hakkının ihlal edildiği vergi düzenlemeleri görülmüştür. Örnek olarak 12.11.1942 tarihinde 4305 sayılı kanunla çıkarılan varlık vergisi gösterilebilir. Dönemin Maliye Bakanı Fuat Ağralı verginin çıkartılmasındaki amacı, yaşanan savaşlar sonrası çok para kazananların vergilendirilmesi, enflasyonla mücadele etmek için dolaşımdaki paranın geri çekilmesi, devlet gelirinin artırılması gibi nedenlerle açıklamıştır (Yedek & Atnur, 2017, s. 247). Yerel takdir komisyonlarına geniş yetkiler vererek verginin matrah ve oranı yasa da tam olarak belirtilmemiştir. Keyfi uygulamalarla yüksek vergi oranlarının belirlenmesi haricinde mükelleflere itiraz ve dava açma hakkı da verilmemiştir. Ayrıca yasa 1942 yılında çıkarılmasına rağmen mükellef 1939 yılı itibariyle vergilendirmeye tabi tutulmuştur. Kanunun ne kadar gerekçeleri yerindeyse de Anayasaya aykırı ve demokratik olmayan hükümle halkın tepkisini çekmiş ve yasa on altı ay uygulanmasının ardından yürürlükten kaldırılmıştır (Çağan, 1982, s. 52-53).

1924 Anayasası'nda mülkiyet hakkı bağlamında eksikliğin en temel sebebi yasama organının ortaya koyduğu kanunların Anayasaya uygunluk denetiminin yapılmıyor olmasıdır. Çoğulcu demokrasi anlayışıyla değil çoğunlukçu demokrasi anlayışıyla mutlak üstün meclis iradesi kabul edilmiştir. Yasama organı uygun bulduğu takdirde ölçüsüzce mülkiyet hakkını ihlal edecektir ve bu ihlal hiçbir denetime tabi tutulamayacaktır (Hakyemez, 1999, s. 116-117).

5. Mülkiyet Hakkının 1961 Anayasasındaki Yeri

1961 Anayasasında kişi hak ve ödevleri ikinci bölümde yer alırken, mülkiyet hakkı bölümde yer alan kişi hak ve ödevlerinin içinde yer almamaktadır. Mülkiyet hakkı üçüncü bölümde, Sosyal ve İktisadi Haklar ve Ödevler başlığı içerisinde 36. Maddede belirtilmiştir. 36. maddede “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlandırılabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması yararına aykırı olamaz.” hükmü yer almaktadır. 1924 Anayasasında gördüğümüz mülkiyet tabii bir haktır anlayışının ortadan kalktığını görüyoruz. Ayrıca 37. Maddede toprak mülkiyetine değinilmiştir.

1961 Anayasasında, 1924 Anayasasında yer alan hukuk devleti ilkesine yer verilirken farklı olarak ilk kez sosyal devlet ilkesine yer verilmiştir. Sosyal

nitelik kazanan mülkiyet hakkı, klasik liberal anlayıştan ayrışarak mülk sahibinin çıkarıyla toplum çıkarının çatıştığı noktada toplumun çıkarının üstün tutulması gerekmektedir (Armağan, 1980, s. 59-60). Ayrıca 1924 Anayasasında devlet pasif görevdeyken, 1961 Anayasasında temel hak ve hürriyetlerin özüne dokunacak kısıtlamaların kaldırılma görevini yükleyerek aktif devlet anlayışı benimsenmişti (İnce, 2022, s. 104). Yani kamu yararı olsa bile mülkiyet hakkının özüne dokunulmayacaktır. Vergi tanımlamasına bakıldığında 1924 Anayasasından farklı olarak madde 61’de mali güce dayalı kamu giderlerinin karşılanması için herkesin vergi ödemekle mükellef olduğu belirtilmiştir.

Çalışmanın önceki bölümlerinde bahsedildiği üzere 1924 anayasasında uygunluk denetimine yer verilmemesine bağlı olarak mülkiyet hakkı ihlallerinin meydana geldiği çıkarımı, yapılan karar incelemelerinde gözlemlenmiştir. 1961 Anayasasının 145. Maddesi AYM’nin kuruluşuna yer vermiş ve 149. Maddesinde uygunluk denetiminin gereği olarak anayasaya aykırılık iddiasıyla AYM’nde dava hakkı tanımlanmıştır. O dönemin AYM kararlarına bakıldığında mülkiyet hakkının geçmişten gelen kutsal, tabi bir hak olma görüşünün değiştii ve yerine malik sıfatına sahip kişiye toplum yararına ödevler yükleyen sosyal bir hak olduğu bakışının yerleştiği vurgulanmaktadır (AYM Kararı- GK, E. 1964/13 K. 1964/43, T. 02.06.1964). Başka bir kararında mülkiyet ve miras hakkının yalnızca kamu yararı amacıyla kanunla sınırlandırılabilceği belirtilmiş ve kararın devamında kamu yararına sınırlandırma yapılırken Anayasanın 11. Maddesinin göz önünde bulundurulması gerektiği belirtilmiştir (AYM Kararı- GK, E. 1963/3 K. 1963/67, T. 26.03.1963). Anayasa madde 11’e bakıldığında temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasında Anayasanın sözüne ve ruhuna aykırı, hakkın özünü ihlal edecek sınırlandırmaların yapılamayacağı belirtilmiştir.

6. Mülkiyet Hakkının 1982 Anayasasındaki Yeri

1982 Anayasası Milli Güvenlik Konseyinin seçtiği Danışma Meclisi üyeleri tarafından hazırlanıp, MGK tarafından onaylanmıştır. Onaylanan son haliyle Referanduma sunulan anayasa geçerli oyların %91,37’sinin evet oyunu alarak kabul edilmiştir. 09.11.1982 tarihinde 17863 sayılı Resmî Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.

1982 Anayasasında mülkiyet hakkı, ikinci bölümde yer alan Kişi Hakları ve Ödevleri başliğı altında 35. Maddede düzenlenmiştir. 1961 Anayasasının 36. Maddesinde yer alan “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlandırılabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması yararına aykırı olmaz.” hükmü aynı şekilde 1982

Anayasasının 35.maddesinde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası Madde 13'e bakıldığında ise temel hak ve hürriyetlerinin sınırlandırılmasında hakkın özüne dokunulmaması gerektiği ve ilgili maddelerdeki sebeplere bağlı kalınarak (mülkiyet hakkının ile ilgili maddede kamu yararı sebebiyle) yalnızca kanunla sınırlandırılabilir olduğu vurgulanmıştır. Ve ayrıca yapılan kısıtlamanın ölçülülük ilkesini ihlal etmemesi gerektiği, Anayasanın ruhuna ve demokratik toplum düzenine uygun olması gerektiği vurgulanmıştır.

Hakkın özünün ne olduğu, nasıl yorumlanması gerektiği yüksek mahkeme kararlarında anlaşılmaktadır. 1961 Anayasası dönemi AYM kararlarına bakıldığında hakkın ve hürriyetin kullanımını güçleştiren veya ortadan kaldıran, açık veya örtülü olarak düzenlenen yasalarla hakkın özü ihlal edilmiş olur. Hakkın kullanım amacına ulaşmasını engelleyerek zorlaştıran, kullanılamaz hale getiren yasalarda hakkın özünü ihlal eder (AYM Kararı-GK, E. 1963/25 K. 1963/87, T. 08.04.1963).

1982 Anayasası dönemindeki AYM kararlarına bakıldığında ise 1961 Anayasasına göre hakkın özü kavramı daha dar ele alınsa da 2001 Anayasa değişikliğiyle daha kapsamlı hale gelmiştir. Önceki kararlar incelendiğinde demokratik toplum düzeyi kriteri dikkate alınarak hakkı ve hürriyeti tamamen kullanılmaz hale getiren veya ortadan kaldıran durumda, özün ihlali vardır kararı verilse de anayasa değişikliğiyle beraber hakkın ve hürriyetin büyük ölçüde sınırlandırılmasında özün ihlali olarak değerlendirilmiştir (Etgü, 2009, s. 148) (AYM Kararı- GK, E. 1985/8 K. 1986/27 T. 26.11.1986).

35. maddenin lafzına bakıldığında 1961 Anayasasındaki aynı hükümler yer almış olmasına rağmen mülkiyete bakış açısı iki anayasada tümüyle farklıdır. 1961 Anayasasında 2. kuşaklarda yer alan mülkiyet hakkı yeni anayasayla beraber 1. kuşak haklar seviyesine getirilmiştir (Kabaoğlu, s. 246). Yani sosyal ve iktisadi haklar bölümünden çıkarılıp kişi hak ve ödevleri içerisinde yerleştirilmiştir. 1961 Anayasasında sosyal bir niteliğe sahip olan mülkiyet hakkı, 1982 Anayasasıyla beraber kişiyi devlet müdahalesinden koruyan, devlet müdahalesini sınırlandıran, yaşama hakkıyla bağdaştırılan bir hak konumuna getirilmiştir (Akçay, 2014, s. 54).

Ayrıca 1961 Anayasasından farklı olarak mülkiyet hakkının kişi hak ve ödevleri içerisine dâhil edilmesi sosyal devlet ilkesinin 1961 anayasasına nazaran 1982 Anayasasında zayıfladığını göstermez. Yalnızca, olağan dönemde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı KHK'lerine karşı mülkiyet hakkının korunması amaçlanmaktadır (Şimşek, 2010, s. 186).

Anayasa 35. Maddede miras hakkı mülkiyet hakkıyla birlikte düzenlenmiştir. Miras hakkı mülkiyet hakkının tamamlayıcı özel bir türü

olarak değerlendirildiğinden, birlikte aynı maddede dñzenlenerek anayasal koruma altına alınmıştır. Mñlkiyet hakkında olduğu gibi, miras hakkının da korunmasıyla hñrriyet garanti altına alınır (Kaneti, 1994, s. 237). Mñlkiyet hakkının ve miras hakkının kısıtlanmasıyla ilgili kural 35. Maddenin ikinci cñmlesinde belirtilmiştir. Mñlkiyet hakkı ancak yasayla sınırlandırılabilir ve yasanın amacı da kamu yararı olduğu sñrece yapılan kısıtlama anayasaya aykırı olmayacaktır. AYM kararında mñlkiyet hakkının, toplum yararına aykırı olmadığı sñrece temel bir hak olduğunu belirtmiştir (AYM Kararı-GK, E. 1984/15 K. 1985/5 T. 19.02.1985). Kamu yararı kanunda tanımlanmamıştır. Mñcerret bir kavram olmamakla beraber, net bir ölçüsü yoktur. Kamu yararını kanun rehberliğinde tasvir etmek, hadiseye uygun şekilde uygulamak yargıçların görevidir (AYM Kararı - GK, E. 1965/26 K. 1965/49, T. 28.09.1965).

Mñlkiyet hakkı sadece madde 35’te dñzenlenmemiřtir. Ayrıca madde 44’te toprak mñlkiyeti ile ilgili topraksız olan veya yeterli toprağı olmaya çiftçiye toprak sağlanması amacıyla büyük toprak mñlkiyetine getirilen tedbirler, madde 46’da kamulaştırma, madde 47’de devletleştirme, madde 63’te tarih, kñltür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını amacıyla ferdi mñlkiyeti sınırlamalar, madde 169’da devlet ormanlarının devrolunamaz ve zamanlaşımıyla mñlk edinilemez olduğu dñzenlenmiřtir.

Sonuç

Mñlkiyet kavramı, tarih boyunca toplumsal, hukuki ve ekonomik etkilerle farklı merhalelerden geçmiş olsa da her zaman varlığını sñrdüren bir olgudur. İlkel toplumlarda kolektif mñlkiyet anlayışı hâkimken, Antik Yunan döneminde aile mñlkiyeti anlayışının egemen olduğu görñlmektedir. Ekonominin gelişimi ve ticaretin artmasıyla birlikte, aile mñlkiyeti anlayışının ferdi mñlkiyet anlayışına evrildiği gözlemlenmiştir. Roma hukukunda mñlkiyet hakkının; kullanma, yararlanma ve tasarruf etme haklarından oluştuğu belirtilmiştir. Türk anayasa tarihi sñrecinin başlangıcı olarak kabul edilen 1876 Kanun-ı Esasi’de, mñlkiyet hakkına mñdahale etmenin ve mñsaderenin, savaş hali dışında yasaklandığı vurgulanmıştır. 1921 Anayasası Teşkilatı Esasiye olaęanıřtñ şartlarda hazırlanıp yñrñrlñęe girmesi sebebiyle mñlkiyet hakkıyla ilgili dñzenlemede bulunmamıştır. Ancak o yılların Tñrkiye pratiğine bakıldığında, devletin bireylerin mñlkiyet hakkına saygı gösterdiği ve bunu koruduğu görñlmektedir. 1924 Anayasası’nda, mñlkiyet hakkının tabii bir hak olduğu ifade edilmiş olmasına rağmen, pratikte açaıkça mñlkiyet hakkını ihlal eden dñzenlemelerin bulunduğu görñlmektedir. O dönemde yaşanan ihlallerin en önemli nedeni, yasaların uygunluk denetimine tabi tutulmasını sağlayacak bir denetim mekanizmasının bulunmamasıydı. 1961

Anayasası'nda mülkiyet, 'tabii hak' niteliğinden çıkarılarak 'sosyal hak' niteliği kazandırılmıştır. Kamu yararı söz konusu olsa dahi, hakkın özünün korunması gerektiği belirtilmiş ve uygunluk denetimini sağlayacak bir mekanizma olan AYM kurulmuştur. 1982 Anayasası'nın 35. maddesi, lafzı itibarıyla 1961 Anayasası'nın 36. maddesiyle benzerlik göstermesine karşın, mülkiyet hakkı, sosyal ve iktisadi haklar bölümünden çıkarılarak kişi hak ve ödevleri arasında yer almıştır. 1982 Anayasası sonrası yargı kararlarına bakıldığında, mülkiyet hakkının özünün daha kapsamlı bir şekilde değerlendirildiği görülmektedir.

Kaynakça

- Akçay, K. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararlarında Mülkiyet Hakkı (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, No.367793).
- Akkaya, M. (2021). Vergi Hukukunda Ekonomik Yaklaşım. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Armağan, S. (1980). 1961 Anayasasına Göre Temel Hak ve Ödevler. İstanbul: Fakülteler Matbaası.
- AYM Kararı- GK, E. 1964/13 K. 1964/43, T. 02.06.1964
- AYM Kararı- GK, E. 1963/3 K. 1963/67, T. 26.03.1963
- AYM Kararı - GK, E. 1963/25 K. 1963/87, T. 08.04.1963
- AYM Kararı- GK, E. 1985/8 K. 1986/27 T. 26.11.1986
- AYM Kararı- GK, E. 1984/15 K. 1985/5 T. 19.02.1985
- AYM Kararı - GK, E. 1965/26 K. 1965/49, T. 28.09.1965
- Budak, T. (2006). Türk Vergi Hukukunda Anayasal Ölçüt: Mali Güç. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Tezi.
- Bulut, N. (2006). Mülkiyet Konusundaki Temel Yaklaşımlar ve Türk Anayasasında Mülkiyet Hakkı. Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 15-26.
- Çağan, N. (1982). Vergileme Yetkisi. İstanbul: Kazanç Hukuk Yayınları.
- Çağıl, O. (2011). Marksizm ve Hürriyet (Kollektif Topluluk, Kollektif hürriyet ve Kollektif Mülkiyet) (İzah ve tenkit). Journal of Istanbul University Law Faculty, 195-222.
- Doğan, N. (1989). İnsan Hak ve Hürriyetleri Açısından Avrupa Konseyi (Yüksek Lisans Tezi, No.6619).
- Etgü, M. A. (2009). Kamu Hukukunda Mülkiyet Hakkı ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Mülkiyet Hakkına Bakışı (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi 235798).
- Georg, F. (2018). Kapitalizmin Kısa Tarihi. Yordam Kitap.
- Göze, A. (1976). Sosyal Devlet Sistemi. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Hakyemez, Y. Ş. (1999). Milatan Demokrasi Anlayışı ve 1982 Anayasası (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, No. 86092).
- İnce, A. K. (2022). Çoğulcu ve Vesayetçi Unsurlar Açısından 1961 Anayasası. Ankara: Adalet Yayınevi.

- Kabaoğlu, İ. Ö. Hak ve Özgürlükler Anlayışındaki Gelişmelerin Anayasa'ya Yansıtılması Sorunu. <https://ayam.anayasa.gov.tr/media/6449/ibrahimkaboglu.pdf> Erişim Tarihi: 18.03.2024 adresinden alındı
- Kaneti, S. (1994). Türk Miras Hukukunun Anayasal Temelleri. İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, 237-244.
- Kayıran, M. (1989). Tekalif-I Milliye Emirleri Ve Uygulanışı. Atatürk Araştırma Merkezi Dergisi, 639-664.
- Küçükbüçakçı, E. (2010). Roma Hukukunda Mülkiyet Hakkının Sınırları (Yayınlanmış Tez 288379).
- Lucke, D. M. (2001). Eigentum/Eigentumsordnung. B. Schäfers, & W. Zapf içinde, Handwörterbuch zur Gesellschaft Deutschlands (s. 800).
- Öksüz, E. (1980). Feodal düzen ve sosyal değişimler. Istanbul Journal of Sociological Studies 18, 81-92.
- Pierre, J. P. (1998). Mülk Nedir? Toplumsal Dönüşüm Yayınları.
- Şimşek, S. (2010). "Mülkiyet Hakkının Kapsamı, Sınırlandırma Karşılaştırmalı Bir Analiz : Karşılaştırmalı Analiz -I. Türkiye Barolar Birliği Dergisi, 181-228.
- Tatar, D. B. (2013). Mülkiyet ve Fikri Mülkiyetin Felsefi Temelleri (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi, No. 348187). Ankara.
- Yedek, Ş., & Atnur, İ. E. (2017). Varlık Vergisi ve Elazığ İli Uygulamaları. Sosyal Bilimler Dergisi, 245-261. <https://ataturkansiklopedisi.gov.tr/bilgi/varlik-vergisi/?pdf=5215> Erişim Tarihi: 16.03.2024 adresinden alındı

Güncel Mali Araştırmalar

Editörler:

Doç. Dr. Mehmet ELA

Arş. Gör. Dr. Murat ALBAYRAK