# UZMANBAKIŞ

Maliye Uzmanları Derneği Dergisidir

Yıl 3 Sayı 1 ISSN 2147-6241

MUD
MALİYE UZMANLARI DERNEĞİ

**Havva BÖREKCİ ŞAHAN**
Maliye Uzmanı
hborekci@masak.gov.tr

Saygı ve Sevgi Değer Okurlarımız;

Uzman Bakış Dergisinin 3. Sayısı ile tekrar sizlerle birlikte olmaktan büyük mutluluk duyuyoruz.

Dergimiz, 2013 yılının Mart ayında okurlarımıza merhaba demişti. İki yılı geride bıraktık. Dergimiz, yüreğini ve kalemini bize açan siz değerli yazarlarımızın ve okurlarımızın elinde büyüyor ve daha da büyüyecek…

Her sayımızda olduğu gibi bu sayıda da bilginin damıtıldığı yüreklerimizden kalemlere, kalemlerden kâğıtlara dökerek siz değerli okuyuculara içimizi açıyoruz. Konunun ehli olan kişiler tarafından kaleme alınmış zevkle ve istifadeyle okuyacağınızı umduğumuz yazıları sizlere sunuyoruz.

"Dünya on binlerce çiçekli bir kültür bahçesidir. Her çiçeğin ayrı bir rengi ve kokusu vardır" demiş Türk edebiyatının önde gelen yazarlarından merhum Yaşar Kemal. Uzman Bakış Dergisi de bu sayıda okurlarına 20 çiçekli bir bahçe sunuyor.

Birbirinden farklı meslek mensupları, akademisyen ve araştırmacılardan oluşan 26 yazarın kaleminden çıkmış ekonomiden siyasi partilere devlet yardımlarına; vergiden toplam kalite yönetimine; kamu idare hesaplarından Osmanlı Devletinin dış borçlarına; ekonomik istihbarattan malvarlığı üzerindeki tedbir kararlarına; KKTC'ye yapılan yardımlardan orman vasfını kaybetmiş arazilere; vergi yönetimindeki sosyal platformlardan vergideki uzlaşma müessesine; kültür ve tabiat varlığı niteliğindeki taşınmazlardan taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin sorumluluklarına kadar farklı konulara değinen yazılar sizlerle buluşmaktadır.

Bütün yazarlarımıza katkılarından dolayı teşekkür etmeyi bir borç biliriz. Ayrıca gönüllü çalışmaları için Danışman Kuruluna da sonsuz teşekkürlerimizi sunuyoruz.

Sürekli okuyup araştırarak zihinlerimizi taze tutmak dileğiyle…

Saygılarımla

**Sahibi ve Sorumlu Yazı İşleri Müdürü**
Maliye Uzmanları Derneği Adına
Mücahit CİVRİZ

**Editör**
Havva BÖREKCİ ŞAHAN

**Editör Kurulu**
Havva BÖREKCİ ŞAHAN
Fecir ŞENGÖZ ÇELİK
Melek ERCAN DEDE
Fatih EMECAN

**Yayın Kurulu**
Kerem Eray ERBAY
Mehmet YILMAZ
Dr. Mehmet Onur YURDAKUL

**Yönetim ve Yazışma Adresi**
Atatürk Bulvarı 103/65 Kızılay, Çankaya - ANKARA
T: +90 312 433 08 80
F: +90 312 433 08 90
E-mail: uzmanbakis@mud.org.tr

**Tasarım / Reklam / Pazarlama / Baskı**
ARTI5 MEDYA TANITIM
Eymir Mahallesi, Eymir Villaları 913. Sk. No: 53
Gölbaşı / ANKARA
T.: +90 312 286 13 00 - F.: +90 312 284 76 06
arti5medya.com

**Görsel Yönetmen & Tasarım**
Gürkan AKBAŞ - Merve Nur SUNGUR

**Kurumsal İletişim**
Muhammed Furkan SUNGUR

**Baskı Tarihi**
Nisan 2015 Yaygın Süreli Yayın
ISSN 2147-6241
Uzman Bakış Dergisi altı ayda bir yayımlanır.
Yazılar kaynak gösterilerek kullanılabilir.
Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.
Dergiye dijital ortamda www.mud.org.tr
adresinden ulaşılabilir.

## DANIŞMA KURULU

Ali RENÇBER
Ayça ALDANMAZ
Bahadır ALAN
Betül AKSAKAL
Bilge Onur ÖKSEL
Emrullah TÖREMEN
Ertan TOSUN
Filiz ERBAY
Hüseyin GÜLTEKİN
Işıl BAYDEMİR
İnönü Akgün ALP
Kamil Önder ERGÜN
Kamile ÖZEL
Kemalettin KOLUTEK
Mehmet Bahattin AKÇAY
Mustafa Cemil KARA
Mücahit CİVRİZ
Mükremin KARACA
Dr. Nahit YÜKSEL
Necdet Sıtkı YAKUPÇEBİOĞLU
Nuray SERDAROĞLU ERBİL
Osman KIRBAŞ
Ömer DAĞ
Ramazan YILMAZER
Serdar TORUN
Seyfettin KOÇUM
Zeynep Ufku KANBAY

# İÇİNDEKİLER

**2014 GELİŞMELERİ VE 2015 BEKLENTİLERİ** ..... 4
Dr. Deniz GÖKÇE

**EKONOMİDE DÖNÜŞÜM PROGRAMLARI ÜZERİNE** ..... 6
Prof. Dr. Nevzat SAYGILIOĞLU

**TÜRKİYE EKONOMİSİNDE AÇIK - BORÇ - FAİZ SARMALI KIRILABİLDİ Mİ?** ..... 8
Doç. Dr. Nazan SUSAM

**DÜŞÜK BÜYÜME VE YÜKSELEN ENFLASYON ORTAMINDA 2014 YILI BÜTÇE PERFORMANSI** ..... 14
Nergiz BAYAR

**BİNEK ARACI VE VERGİ** ..... 26
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ

**TÜRK VERGİ YÖNETİMİNDE SOSYAL PLATFORMLAR** ..... 30
Yrd. Doç. Dr. Altuğ M. KÖKTAŞ, Koray PİRÇEKLİ, Emre ATSAN

**6552 SAYILI KANUN KAPSAMINDA BULUNAN KÜLTÜR VE TABİAT VARLIĞI NİTELİĞİNDEKİ TAŞINMAZLARDA YENİ VERGİSEL DÜZENLEMELER** ..... 40
Emrullah TÖREMEN

**OLMALI MI, OLMAMALI MI?: "UZLAŞMA"** ..... 48
Dr. Ahmet OZANSOY

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KURUMLAR VERGİSİ ORANLARI ÜZERİNDEN VERGİ REKABETİ** ..... 54
Mustafa Cemil KARA

**DÖVİZ KURU ARTIŞININ ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ TAHSİLATI VE ÖZEL TÜKETİM VERGİSİNE TABİ ÜRÜNLERİN FİYATLARINA ETKİSİ** 60
Mehmet YILMAZ

**AİHM VE ABAD KARARLARI DOĞRULTUSUNDA MALVARLIĞI ÜZERİNDEKİ TEDBİR KARARLARININ İNSAN HAKLARI HUKUKUNA UYGUNLUĞU VE 6415 SAYILI TERÖRİZMİN FİNANSMANININ ÖNLENMESİ HAKKINDA KANUN ÇERÇEVESİNDE BİR DEĞERLENDİRME** ..... 70
Dr. Mehmet Onur YURDAKUL

**TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMLARI** ..... 90
Yasin ARSLAN

**KUZEY KIBRIS TÜRK CUMHURİYETİ'NE YAPILAN TÜRKİYE CUMHURİYETİ YARDIMLARININ ETKİLERİ** ..... 100
Bilal KENDİRCİ, Özgür ÜÇKUŞ

**KAMU HİZMETLERİNİN İŞLETİLMESİ BAĞLAMINDA KAMU İDARELERİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ** ..... 112
Ufuk ÜNLÜ, Ensar KOCAAĞA

**TAŞINIR KAYIT VE KONTROL YETKİLİSİNİN HARCAMA YETKİLİSİNE KARŞI GÖREV VE SORUMLULUKLARI** ..... 122
Adem AYDIN, Rumeysa ÖZÇELİK

**ORMAN VASFINI KAYBETMİŞ ARAZİLERİN (2/B ARAZİLERİ) SATIŞININ, ESKİ SAHİPLERİNE İADESİNİN VE KENTSEL DÖNÜŞÜMÜNÜN TÜRK KÜLTÜRÜNE ETKİLERİ** ..... 130
Hasan GÜNER, Yakup UÇUCU

**KAMU VE ÖZEL SEKTÖR İŞBİRLİĞİ SİHİRLİ BİR FORMÜL DEĞİLDİR** ..... 148
Dr. Ayhan SARISU

**OSMANLI DEVLETİ DIŞ BORÇLARI** ..... 154
Dr. Biltekin ÖZDEMİR

**KÜÇÜK AÇIK BİR EKONOMİDE HOŞ OLMAYAN MALİ ARİTMETİĞE KARŞI İKİZ AÇIKLAR** ..... 172
Yard. Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN

**EKONOMİK İSTİHBARAT** ..... 186
Mehmet ERTÜRK

**Dr. Deniz GÖKÇE**
Gazeteci

deniz.gokce@superonline.com

# 2014 Gelişmeleri ve 2015 Beklentileri

2013 yılında Mayıs ayında ABD Merkez Bankasının politika değişiklikleri yapacağı beklentisi, piyasada Türkiye açısından "abartılı kötümser" değerlendirmeler yarattı ve TL değer kaybetmeye başladı. Aralık 2013 ayında ülkemizdeki siyasi gelişmeler ortamında TL'nin değer kaybı yüzde 25 oranını aştı. Merkez Bankası (TCMB) her ülkede olduğu gibi, kuru zapt edebilmek için faiz artırımı yaptı, diğer taraftan da kur artışının doğal sonucu olarak enflasyon ithalat fiyatları üzerinden gelen etki ile yükseldi. TCMB, 2014 Ocak ayında faizleri yükseltti ve kur hareketi sonucu enflasyon kabaca yüzde 3 artarak yıllık yüzde 9 oranına zıpladı. Bu ortamda Hükümet Orta Vadeli Program (OVP) çerçevesinde 2014 ve 2015 beklentilerini revize etmek zorunda kaldı. 2014 yılı Ekim ayı başında yapılan revizyonda 2014 yılı büyüme tahmini daha önceki yüzde 4 oranından yüzde 3.3 düzeyine indirildi. 2014 yılı büyüme gerçekleşmesi diğer yandan ortaya çıkan global sürprizler nedeni ile daha da az, örneğin yüzde 3 ve altı da olabilir. Ancak olumlu bir gelişme olarak cari denge açığı GSYİH oranının 2014 yılı için yüzde 5.5 düzeyine doğru inmesi gündeme geldi. 2014 yıl sonu enflasyon beklentisi ise yüzde 9.4 düzeyine yükseldi. Daha önce açıklanan 2014 yılı enflasyon beklentisi ise yüzde 5.3 civarında, yani oldukça düşüktü. İşsizlik oranının ise 2014 yılı sonunda yüzde 9.6 olması bekleniyor. 2014 yılı sonunda kişi başına milli gelirin 10 537 dolar, 2014 ihracatının 160 milyar dolar ve ithalatın ise 244 milyar dolar olması revize beklentiler arasında açıklandı.

Ekonomik gelişmeler çerçevesinde 10 Aralık 2014 tarihinde açıklanan 2014 yılı üçüncü çeyrek GSYİH reel büyüme verileri de önemli. Hatırlanırsa 2014 yılı birinci çeyreği yüzde 4.8 çeyreklik büyüme ile sonuçlanmıştı ve 2014 yılı ikinci çeyreğinde ise büyüme hem iç hem de global riskler nedeni ile yüzde 2.2 düzeyine inmişti. 2014 yılı üçüncü çeyreğinde büyüme oranı yüzde 1.7 olarak gerçekleşti. Bu nedenle de 2014 yılı dördüncü çeyreği pozitif bir büyüme performansı getirmediği taktirde 2014 yıllık büyümesinin de yüzde 3.3 düzeyinin epey altına inebilmesi olasılığı var. Ancak biraz detaylara bakmak gerekli.

Üçüncü çeyrekte bir önceki çeyreğe kıyasla tüketim, yatırım, kamu harcamaları ve ihracat kalemlerinin hepsi pozitif arttı. Tüketim yüzde 1.7, kamu harcamaları yüzde 1.3, özel yatırım yüzde 2.6 ve ihracat yüzde 0.6 artarken, ithalat ise yüzde 3.1 düştü. Yani üçüncü çeyrekte hem iç talebin hem de net ihracatın büyümeye katkısı pozitif oldu. Ancak kuraklık kökenli tarım üretimindeki daralma stokları azalttı. Stok değişimindeki yüksek negatif değişim büyümeyi nerede ise yarıya indirdi. Böylece ilk iki çeyreğin aksine tüketim ve yatırım harcamaları artarken ve bu sayılan kalemler üçüncü çeyrekte bu yıl ilk defa artış sergilerken üçüncü çeyrek büyümesi tarımdaki zayıflık nedeni ile sadece yüzde 1.7 olarak kaldı, stok değişimi büyümeyi yüzde 2.4 puan aşağıya çekti. Ancak özel kesimde iç talebin arttığını, ama dış talepte zayıflığın da bir gerçek olduğunu da vurguluyoruz. Özellikle en büyük ihracat pazarımız Avrupa'nın Almanya dahil aşırı durgunluğu, Rusya ile Batı arasında global gerilim, güneyimizde savaş ortamı gibi olgular, ekonomi hedeflerinin küçültülmesinde önemli rol oynadı. Şimdi de petrol fiyatlarındaki düşüşün net etkisinin ne olacağı konusu yeni bir risk kaynağı olarak ortada duruyor.

IMF, Ekim 2014 tarihinde kendi revize 2015 tahminlerini yayınladı. Bu tahminler petrol fiyatları düşüşünden önceki tahminler. IMF'e göre global büyüme 2014 yılında yüzde 3.3 olacak ve 2015 yılında da yüzde 3.8 olarak gerçekleşecek. Gene IMF'e göre gelişmiş ekonomiler ise 2014 yılında yüzde 1.8 büyüdükten sonra 2015 yılında sadece yüzde 2.3 büyüyecek. Gelişen ülkeler ise 2014 yılını yüzde 4.4 büyüme ve 2015 yılını da yüzde 5.0 büyüme ile geçirecekler.

Ancak 2014 yılının en önemli sürprizi petrol fiyatlarındaki dramatik düşüş oldu. Rusya, Venezuela, Nijerya, İran, Irak gibi ülkeler petrol fiyatı düşüşü nedeni ile çok ziyan edecek ve negatif büyümeye girecekler deniyor. Suudi Arabistan, Meksika ve Norveç ise daha hafif ziyan edecekler arasında. ABD, Japonya ve Hindistan petrol fiyatı düşüşünden avantaj sağlayacak ülkeler. Euro Bölgesi, Çin ve Türkiye ise sınırlı boyutta avantaj sağlayacaklar diye de düşünülüyor. Ancak bu değerlendirmeler petrol fiyatının ne kadar devam edeceğine ve ikincil etkilere oldukça bağlı.

Aralık ayı ortasında elimizdeki verilere dayanarak yapılan Bahçeşehir Üniversitesi Ekonomik Araştırmalar Merkezi tahminleri 2014 üçüncü çeyrek ve yıl sonu için çok iyimser değil. Mevsim ve takvim etkisinden arındırılmış Sanayi Üretim Endeksi Ekim ayında bir önceki aya göre yüzde 1,8 oranında azaldı. İhracat miktar endeksi yüzde 0,5, ithalat miktar endeksi ise yüzde 3,5 oranında artış gösterdi. Ekim ayında sanayi üretimi endeksi ve ihracat, bayramların yarattığı çalışma günü etkisi ile olumsuz gelişti. Kasım ayında sanayi üretimi ve ihracatta toparlanma olması bekleniyor. Fakat sonuçta 2014 yılı son çeyreğine ilişkin eldeki verilerden elde edilen ilk büyüme tahminleri oldukça zayıf. Bir önceki çeyreğe göre ekonominin yüzde 0,2 oranında büyüyeceği tahmin ediliyor. Önceki yılın aynı çeyreğine göre yıllık büyüme tahmini ise, son çeyrek için yüzde 2. Sonuçta 2014 yıllık toplam büyüme tahmini ise yüzde 2,8 civarında, yani 3.3 hedefinden uzak kalıyor.

Ekim ayı cari açığı 2 milyar dolar olarak açıklandı. 12 aylık cari açık toplamı, geçen aya kıyasla, 1,3 milyar dolar azalarak 45,7 milyar dolar oldu. Petrol fiyatındaki düşüş ise henüz cari açığa yansımadı. Cari açığın GSYH'a oranı üçüncü çeyrek sonunda yüzde 5,9 olarak gerçekleşmişti. Yılsonunda bu oranın yüzde 5,4'e düşmesi bekleniyor. Altın hariç cari açık oranının ise yüzde 5,1'e ineceği tahmin ediliyor.

Türkiye 2015 yılında 2014 yılından biraz daha kuvvetli ama resmi hedef olan yüzde 4 sayısının altında, yüzde 3.5 civarında büyüyebilirse bu oldukça iyi bir sonuç olur diye düşünüyorum. Ülkemizde enflasyon da, eğer kur yeniden delirmezse, yavaş yavaş düşme trendine girer. Ülkede tasarruf da arttığından cari denge açığı da toparlanmaya ve azalmaya devam edecek diye düşünmek de gerek.

Tabii güneyimizdeki savaş ortamı iyice azar ve biz de savaşa girmek zorunda kalırsak, bu yazılanların hepsi çöpe atılabilir. Bir de unutulmamalı ki ABD'de para politikasında faiz artırımının başlaması konusunun risk algılamaları yeniden gündemde. Bu yazar Başkan Yellen'in açıklamalarına dayanarak bu riskin 2015 ikinci yarısından önce gündeme gelemeyeceğini düşünüyor.

**Prof. Dr. Nevzat SAYGILIOĞLU**
Öğretim Üyesi[1]

nevzat.saygilioglu@atilim.edu.tr

# Ekonomide Dönüşüm Programları Üzerine

Çok uzun yıllar Maliye, Hazine, Dış Ticaret ve Gümrük birimlerinde tepe yönetici olarak çalışınca ve yeni işiniz de hem özel sektör çalışanı ve hem de akademisyen olunca ekonomiyi takip etmek durumunda kalıyorsunuz. Bu noktada yeni bir gelişme veya değerlendirme üzerinde durmak istiyoruz. Bizzat Başbakan Ahmet Davutoğlu tarafından seri halde açıklaması planlanan ve iki tanesi açıklanan bir gelişmeden bahsediyoruz. Bu yeni gelişmenin adı "Ekonomide Dönüşüm Programı".

Ahmet Davutoğlu, yanına ekonomi ve sosyal hayat ile ilgili tüm Bakanlarını alarak "Ekonomide Dönüşüm Programı"nın ilkini 6 Kasım 2014 tarihinde ve ikincisini de 18 Aralık 2014 tarihinde geniş basın toplantıları ile açıkladı. Bilindiği üzere; 2014-2018 dönemini kapsayan ve Cumhuriyetin 100. yılına varmadan son ikincisi olan Onuncu Kalkınma Planında, daha önceki planlardan farklı olarak "Ekonomide Dönüşüm Programları" adıyla 25 adet özel uygulama programı yer alıyor. Bunlar;

1. Üretimde verimliliğin artırılması
2. İthalata olan bağımlılığın azaltılması
3. Yurt içi tasarrufların artırılması ve israfın önlenmesi
4. İstanbul Uluslararası Finans Merkezinin kurulması
5. Kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi
6. Kamu gelirlerinin kalitesinin artırılması
7. İş ve yatırım ortamının geliştirilmesi
8. İş gücü piyasasının etkinleştirilmesi
9. Kayıt dışı ekonominin azaltılması
10. İstatistik bilgi altyapısının geliştirilmesi
11. Öncelikli teknoloji alanlarının ticarileştirilmesi
12. Kamu alımları yoluyla teknoloji geliştirme ve yerli üretim
13. Yerli kaynaklara dayalı enerji üretiminin artırılması
14. Enerji verimliliğinin geliştirilmesi
15. Tarımda su kullanımının etkinleştirilmesi
16. Sağlık endüstrilerinde yapısal dönüşümün sağlanması
17. Sağlık turizminin geliştirilmesi
18. Taşımacılıktan lojistiğe dönüşüm
19. Temel ve mesleki becerilerin geliştirilmesi
20. Nitelikli insan gücü için çekim merkezi oluşturulması
21. Sağlıklı yaşam ve hareketlilik
22. Ailenin ve dinamik nüfus yapısının korunması
23. Yerelde kurumsal kapasitenin güçlendirilmesi
24. Rekabetçiliği ve sosyal uyumu geliştiren kentsel dönüşüm
25. Kalkınma için uluslararası işbirliği altyapısının geliştirilmesi

Yukarıda sıralanan 25 dönüşüm programı temelde 3 grup altında toplanmış.

İlki, temelde reel sektörü ilgilendiren üretim teknolojilerindeki dönüşümü esas alan ve hedef sektörlerde etkinliği artıran toplamda 9 adet mikro reformlar olarak nitelendirilmiş. İkincisi, daha çok tasarrufların geliştirilmesi, verimliliğin artırılması, kayıt dışılığın önlenmesi, kamu gelir ve giderlerinde kalitenin sağlanması gibi ağırlıklı kamu kesimini ilgilendiren 8 adet makro reformlara yönlendirilmiş. Üçüncüsü ise, eğitimi, aileyi, sosyal yaşamı, nitelikli iş gücünü öne çıkaran sosyal nitelikli 8 ayrı reform olarak tanımlanmış. Bu kapsamda, öncelikli dönüşüm programları için ayrıntılı eylem planları hazırlanmış. Yapılan açıklamaya göre söz konusu programlar, toplamda 90 bileşen ve 1300'ün üzerinde eylem içeriyor. Bu süreçte, toplam 35 bakanlık ve kurum/kuruluş, program koordinatörü ve/veya bileşen sorumlusu görev alacak. Şimdi kulağa hoş gelen bu ekonomide dönüşüm programları ile ilgili şu sorular akla geliyor.

- Onuncu Kalkınma Planı henüz 2014 yılı başında devreye girmişken, yılın sonuna doğru daha önceki planlananlardan farklı olarak niçin 25 özel uygulama programı yapılması gereği duyuluyor?
- Yukarıda sıralanan 25 özel uygulama programının önemli bir kısmı zaten Onuncu Planın içerisinde yok mu? Eskilerin deyimiyle Onuncu Planın içinde mündemiç değil mi?
- Bu çalışma sadece planlama bürokrasisinin bir egzersiz çalışması mı?
- Daha doğrusu sivil toplum, meslek örgütleri, iş dünyası, üniversiteler ve hatta yerel yönetimler ve siyaset bu çalışmada yerini almış mı?
- 1 300'ün üzerinde eylem gerçekçi mi?
- Sunumun zamanlaması doğru mu? İç ve dış gündem yoğunluğu arasında bu konular iyi anlaşılabildi mi?
- Çok daha önemlisi ortaya konulan şey söylem mi, yoksa eylem mi?

Söylenenleri ete kemiğe büründürmek adına bu sorular aklımıza geliyor. Elbette yapılan her güzel şeyi insanımız için ve ülkemiz adına alkışlamamız gerekir. Burada hiçbir şekilde niyeti yargılıyor değiliz. Hatta niyetin samimi olduğundan eminiz. Özellikle Başbakanlık görevini yeni üstlenen Prof. Davutoğlu'nun bu yaklaşımını yadırgamadığımız gibi takdirle karşılıyoruz. Ancak; bu kadar deneyimli ekonomi yönetiminin daha farklı şey yapması beklenirdi. Zira Tayyip Erdoğan Hükümeti çok uzun erimli düşünerek planlar yapmış ve 2023 yılı hedeflerini çok önceden ortaya koymuştu. Hatta 2050 ve 2071 yıllarını bile telaffuz etmeye başlamıştı.

Açıkça söylemek gerekirse "planlama" fikri elbette önemli. Türkiye'nin son yarım yüzyılında hep planlama fikri ve anlayışı var. 1963 yılından bu tarafa 10 tane kalkınma planı yapmışız. Hemen hiç birisi kâğıt üzerindeki temenniden öteye geçememiş, dolayısıyla plan hedeflerinin hemen hepsini dönemsel olarak ıskalamışız. Nitekim 50 yılın sonunda, planlı dönemin başlangıcındaki yüzde 12'ler dolayında tasarruf oranında kalmışız. Dolayısıyla merkezden planlama anlayışıyla metinler yazmakla yetinmişiz. Oysa bu ülkeyi nereye götürmek istiyoruz? Geleceğin dünyasında nerede yer almak istiyoruz? İnsanımıza nasıl bir gelecek vadediyoruz? Nasıl bir kent yaşamı düşlüyoruz? Ekonomide nereye varmak istiyoruz? Böylesi birbirini takip eden yüzlerce soru sorabiliriz.

Asıl önemli olan neyi, niçin ve nasıl yapmak istediğimizdir, iletişim dilindeki 5N1K kuralını işleterek analiz yapmamızdır. Özellikle bu ülkenin ekonomisini büyütmek için izlenecek yol çok önemli.

- Dolayısıyla öncelikle Türkiye'nin "ekonomi haritası" çıkarılmalıdır. Gerçek planlama anlayışı bu olmalıdır. Gerçekten kısa, orta ve uzun vadede bu ülkenin ekonomisinin nereye taşınacağı öngörülmelidir. Konjonktürel, bölgesel, sektörel gelişme modelleri ortaya konulmalıdır. Bir Türkiye haritası üzerinde, bölgesel ve sektörel stratejiler doğrultusunda ülkenin geleceği planlanmalıdır.
- Belirlenen hedefleri gerçekleştirmek üzere politika tedbirleri sıralanmalıdır. Bu politika tedbirleri "söylem" değil, somut "eylem" niteliğinde olmalıdır.
- Benimsenen politika tedbirlerine uygun politika araçları seçilmelidir. Özellikle bu politika araçlarının kamu ve özel sektör oyuncuları arasında eşgüdüm içerisinde uygulanması sağlanmalıdır.
- Politika tedbirleri kısa, orta ve uzun vadede uygulanacak şekilde zaman planına oturtulmalı ve ölçülebilmelidir.

Sözün özü; söylemden eyleme yönelen yapısal düzenlemeler yapılmalıdır.

[1] Atılım Üniversitesi, İşletme Fakültesi Öğretim Üyesi, Emekli Müsteşar

**Doç. Dr. Nazan SUSAM**
Öğretim Üyesi[1]

nsusam@istanbul.edu.tr

# Türkiye Ekonomisinde Açık - Borç - Faiz Sarmalı Kırılabildi mi?

*ÖZET*

*Türkiye ekonomisinin son on yılında kamu maliyesi alanında yaşanan değişimleri açıklamak istediğimiz bu yazıda, devlet bütçesindeki "açık – borç- faiz sarmalı" kavramını diğer bir ifade ile "kartopu" etkisini ele alacağız ve bu kapsamda konuyu sınırlandıracağız.*

## 1990'LI YILLARDA KAMU AÇIKLARININ ARTIŞI BORÇ FAİZLERİNİ NASIL ETKİLEDİ VE AÇIK-BORÇ-FAİZ SARMALI NASIL OLUŞTU?

Bilindiği üzere bir ekonomide kamu kesiminin büyüklüğü, kamu harcamalarının ülkede yaratılan toplam hasıla içindeki payıyla ölçülmektedir. Kamu harcamaları arttıkça kamu kesiminin ekonomi içindeki alanı da genişlemektedir. Burada bizim dikkat çekmek istediğimiz konu 1990-2000 yılları arasında kamu harcamaları ne için artmıştır?

Şekil 1. Kamu Harcamaları / GSMH

**Kaynak:** www.bumko.gov.tr, 16.12.2014

[1] İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Bölümü

Şekil 1'de 1924'den günümüze Türkiye ekonomisi kamu harcamalarının GSMH'ye oranı gösterilmektedir. Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren farklı nedenlere bağlı olarak kamu harcamaları sürekli bir artış trendi içindedir. Ancak 1990'lı yılların başından, 2001 krizine kadar geçen süreçte kamu harcamaları/GSMH oranında önemli bir sıçrama yaşanmıştır. Konsolide bütçe rakamlarına göre bu yıllarda kamu harcamalarındaki artış yaklaşık yüzde 25 daha fazladır. Türkiye ekonomisinin 1990-2000'li yılları arasında kamu harcamalarında yaşanan bu sıçramalı artış pek çok nedene bağlanabilir;

- 1989 yılından sonra Türkiye ekonomisinde finansal serbestleşmeye gidildiği yeni bir sürece girilmesi,
- 1990 yılının Ağustos ayında başlayan Körfez Krizi ve onun ardından gelen "petrol şoku",
- Siyasi istikrarsızlıklar,
- 1994 yılında iç ve dış dengelerde ortaya çıkan sorunlar,
- 1997 yılında Asya'da, ardından Rusya'da yaşanan krizlerin etkileri,
- 1999 Ağustos'undaki Marmara Depremi,
- Yaşanan yüksek enflasyon;

Bu nedenler Türkiye ekonomisinin temel ekonomik göstergelerini ve ekonomik istikrarını bozmuştur. Ekonomideki bu gelişmeler aynı zamanda kamu maliyesi alanına büyük ölçüde yansımış ve bu dönemde kamu harcamaları sürekli olarak artmıştır. Kamu harcamalarında ortaya çıkan bu artıştaki asıl çarpıcı gelişmeler kamu harcamalarının dağılımına bakıldığında görülmektedir.

Şekil 2. 1990-2001 Kamu Harcamalarının Dağılımı (GSMH'ye oran)

**Kaynak:** www.bumko.gov.tr, 16.12.2014

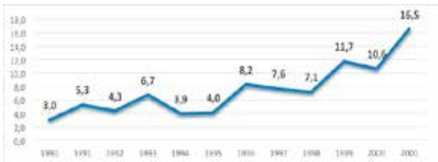
Şekil 2.'de 1990'lı yılların başında kamu harcamaları içinde personel harcamalarına ayrılan kalem en yüksek payı alırken 2001 yılına gelindiğinde kamu harcamaları içinde faiz giderlerinin payı oldukça yükselmiştir. 1990'lı yılların sonunda faiz giderlerindeki artışın nedeni ise devlet bütçesindeki açıkların ortaya çıkardığı kısır döngüdür. Bu döngüyü şu şekilde açıklayabiliriz;

- Kamu açıklarındaki artışla birlikte borç stokunun mali sistem içindeki payının yükselmesi,
- Buna bağlı olarak kamu kesimi borçlanma araçlarını elde tutmanın, yatırımcılar gözünde riskliliğinin artması ve
- Yatırımcıların daha yüksek risk primi talep etmeleri sonucunda reel borç faizlerinin yükselmesi;

Yani devlet açık verdiği için borçlanmak, borçlanmak için yüksek faiz ödemek, faiz ödediği için açık vermek zorunda kalmış ve bu döngü her seferinde kamu açıklarını daha fazla artırarak, açık- borç- faiz sarmalı etkisi oluşturmuştur.

Şekil 3.'de görüldüğü gibi 2001 yılında bütçe dengesi hedeflerin çok üstüne çıkmış, hatta AB Maastricht kriterleri arasında bütçe açığı eşiği yüzde 3 olarak öngörülürken, bu rakam ülkemizde bu eşiğin 5,5 katı bir seviyede gerçekleşmiştir. Aslında sadece Türkiye'de değil, dünyada pek çok ülkede 1970'li yıllarda başlayan bütçe açıkları, belirli bir süreç sonunda açık-borç-faiz sarmalı haline dönüşmüş ve ekonomik istikrarın önündeki en önemli sorun haline gelmiştir. 1990'lı yıllarda Türkiye'nin de yaşadığı bu durum nedeniyle, kamu kesimi göstergeleri sürdürülemez bir boyuta gelmiş, enflasyon oranları çok yükselmiş, ekonomik istikrar bozulmuş ve 2001 krizine zemin hazırlayan mali disiplinsizlik durumu oluşmuştur.

Şekil 3. Konsolide Bütçe Dengesi /GSMH (%)




**Kaynak:** www.bumko.gov.tr, 16.12.2014

## 2001 KRİZİ SONRASINDA ALINAN ÖNLEMLER KAMU MALİYESİ DEĞİŞKENLERİNE NASIL YANSIDI VE AÇIK- BORÇ- FAİZ SARMALI KIRILABİLDİ Mİ?

Öncelikli olarak, 2001 krizi sonrası alınan önlemlere bakalım; hatırlanacağı üzere 2001 yılının ortalarında uygulamaya giren Güçlü Ekonomiye Geçiş programının, yapısal düzenlemeler kısmında yer alan "Devlette Şeffaflığın Artırılması ve Kamu Finansmanının Güçlendirilmesi" başlığı altında kamu kesimine yönelik yapılacak olan tüm düzenlemeler belirtilmiştir. Özet halinde bunlara değinecek olursak;

- Mali disipline zarar veren bütçe içi ve dışı fon sistemi düzenlenecektir.
- Bütçe disiplinini bozan döner sermaye uygulamaları azaltılacaktır.
- Bütçe metninin daha açık ve şeffaf olması sağlanacaktır.
- Kamu finansmanını güçlendirmeye yönelik olarak bir takım yasal düzenlemelerin yapılması öngörülmüştür. Bunlar; Bütçe Kanununda değişikliklerin yapılması, Görev Zararları ile ilgili Kararname ve Kanunun çıkarılması, Borçlanma Kanunun çıkarılması, Kamulaştırma Kanunun çıkarılması, 15 Bütçe ve 2 Bütçe Dışı Fonun Kapatılması ile ilgili Kanun, Devlet İhale Kanunun hazırlanması, programda belirtilmiştir.
- Kamu maliyesi göstergeleri; vergiler, harcamalar ve borçlanma konusunda programda belirtilen önemli düzenlemeler yapılacak ve faiz dışı fazla hedefi dikkate alınarak, kamu kesimi açıkları kapatılacak ve borç stoku azaltılacaktır.
- Belirtilen düzenlemeler çerçevesinde;
- Kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması,
- KİT'lerin görev zararlarının azaltılması,
- Özelleştirmenin önündeki engellerin kaldırılması,
- Kamu kesiminde şeffaflığın ve hesap verilebilirliğin sağlanması,
- Bütçe birliğinin sağlanması,
- Kamu kesiminin ekonomi üzerindeki yükünün azaltılması ve maliyetlerin düşürülmesi hedeflenmiştir.

Bu istikrar programı ile birlikte IMF tarafından verilen direktif olarak; kamu kesiminin borçlanma ihtiyacının azaltılarak, GSMH'nin yüzde 6,5'i oranında faiz dışı fazla yaratılması temel kamu maliyesi politikası olarak belirlenmiştir. Bu oranın yüzde 5'inin konsolide bütçe tarafından kalan yüzde 1,5'inin ise diğer kamu sektörleri tarafından tutturulması öngörülmüştür.

Uygulanan program kapsamında bütçe performansını belirleyici temel iki kriter dikkate alınmıştır. Bunlardan

bir tanesi bütçe açıklarının düşürülmesi, ikincisi ise bütçe faiz dışı fazlasının yükseltilmesidir. Bütçe açıklarının azaltılması borçlanma ihtiyacını azaltacak, faiz dışı fazla verilmesi ise borç stokunun azaltılmasını ve borçların sürdürülebilirliğini sağlayacaktır. Bu iki kriterin gerçekleştirilmesi ise kamu kesimindeki harcamaların sınırlandırılması, vergi gelirlerinin arttırılması, kamu borç stokunun azaltılması ve sıkı maliye politikalarının uygulanması ile mümkündür.

Kamu maliyesi alanında ortaya koyulan bu tedbirler ve 2002 yılından itibaren uygulanan ekonomik ve mali politikaların sonucunda; kamu maliyesi göstergelerinde istenen sonuçlara ulaşılmıştır. 2003 yılından itibaren düşmeye başlayan bütçe açıklarının GSYH'ye oranı, 2006 yılında yüzde 0,6 seviyesine kadar gerilemiştir. 2008 yılında yaşanan küresel kriz 2009 yılında bu oranı yeniden yüzde 5,5 seviyesine çıkarmış ancak bu oran, takip eden yıllarda azalarak yeniden yüzde 1,2 seviyesine kadar gerilemiştir.

Konsolide bütçede faiz dışı fazla ise 2006 yılında yüzde 5'lik hedefin üzerinde gerçekleşmiştir. 2008 yılında küresel krize bağlı olarak uygulanan genişletici maliye politikaları nedeniyle kamu harcamalarındaki artış faiz dışı fazlanın gerilemesine neden olmuştur. Ancak dünya genelinde büyüme rakamlarındaki düşüş ve kamu harcamalarındaki artış dikkate alındığında bu durum durgunluğu giderici maliye politikasının bir sonucu olarak algılanabilir.

Şekil 4. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlanın GSYH'ye Oranları

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, 2015 Bütçe Gerekçesi. *2014 ve 2015 rakamları tahmindir.

Kamu açıklarındaki azalışa bağlı olarak kamu kesiminin borçlanma ihtiyacı da azalmış ve borç faizlerinin düşmesi ve faiz dışı fazlanın artması ile borçların sürdürülebilir seviyede tutulması sağlanmıştır. Ayrıca Avrupa ülkelerinin kriz sonrasında yaşadıkları borç sorunu dikkate alınırsa Türkiye borç stoku yönünden uluslararası alanda oldukça rahat bir duruş sergilemektedir.

Şekil 5. AB tanımlı Borç Stoku / GSYH oranı

**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı

Bütçe sisteminin mali disiplin altına alınmasını amaçlayan düzenlemeler çerçevesinde yapılan tüm uyum çalışmaları bütçe büyüklükleri üzerinde olumlu gelişmeler yaratmıştır. Bu gelişmedeki en önemli husus kamu harcamalarında yakalanan disiplin ve 2000 yılı öncesinde ve özellikle 2001 yılında bütçe içinde çok önemli bir paya sahip olan faiz giderlerinin payının giderek düşmesidir. 1990'lı yıllarda risk primi olarak gösterilen faiz oranlarının 2000'li yıllarda düşmesi ve finans sektöründe yakalanan istikrar ortamı, kamu harcamaları içinde yer alan faiz giderlerinin payını azaltmıştır.

Şekil 6. Faiz Giderlerinin GSYH'ye Oranı

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı, 2015 Bütçe Gerekçesi. *2014 ve 2015 rakamları tahmindir.

Başta sorduğumuz "açık-borç-faiz sarmalı kırılabildi mi?" sorusunu şimdi cevaplayacak olursak; 2001 sonrasında kamu maliyesi alanında yaşanan olumlu gelişmeler açık-borç- faiz sarmalını kırabilmiştir.

2008 kriz döneminde kamu harcamalarının artması ve bütçe dengesinin yüzde 5,5 oranında açık vermesine rağmen, faiz giderleri ve kamu borç stokunun düşüş eğiliminin devam etmesi de bu açıklamamızı doğrulamaktadır. Ancak konjonktür teorilerinden hatırlanacağı gibi dibe vurmuş bir ekonomi mutlaka yeniden canlanmaya başlayacaktır. Burada önemli olan konu belirli göstergelerde istenen sonuçlara ulaştıktan sonra aynı istikrarın devam ettirilmesidir ki; bu noktada da 2008 krizinin kamu maliyesi göstergelerinin sürdürülebilirliği konusunda iyi bir test olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

## SONUÇ OLUMLU MU?

Sadece kamu maliyesi alanındaki sonuçlar dikkate alınırsa, sonuç olumludur. Türkiye ekonomisinde son yıllarda yakalanmaya çalışılan hedefler arasında sadece bütçe dengesi konusunda memnun edici sonuçlar yaşanmaktadır. Kamu borç stokundaki azalma ise borçların sürdürülebilirliği açısından mali alanı oldukça rahatlatmıştır.

Ayrıca finans kesiminde sağlanan istikrar da memnun edici düzeydedir. Ancak yeterli mi? bu konu tartışılır, tartışmamız da gerekir. Çünkü ekonomi sadece kamu ekonomisinde yaşanan olumlu gelişmelerle sınırlı değildir. Ortak hareket edilmesi gereken durumlarda kırılganlıklar hala devem etmekte, özellikle işsizlik, büyüme, cari açıklar, döviz kurları, enflasyon oranları gibi ekonomik göstergeler söz konusu olduğunda gelinen aşamanın yeterli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Örneğin Türkiye için ortalama büyüme hızı yüzde beş olarak tespit edilirken son üç yılın büyüme hızı bu rakamın altındadır. 1990'lı yıllarda kamu açıklarına dayalı bir büyüme modeli, 2000'li yıllarda cari açıklara dayalı bir büyüme modeli izlenmişken, 2014 yılında yüksek cari açığa rağmen ekonomik büyüme durmuştur. Enerji harcamalarının da desteğiyle dış dünyaya bağlı ve tasarrufları düşük olan bir ülke olduğumuzdan ülkemizde cari açıklar sürekli artmaktadır. Cari açığı yüksek olan bir ülkede sadece iç tüketime bağımlı bir büyüme trendi yakalamak oldukça zordur. Diğer yandan işsizlik verileri, cari denge ve enflasyon oranı değişkenleri için gerçekleşen rakamlar hedeflenen değerlerin üzerindedir. Yani bütçe göstergeleri dışındaki verilerde istenen başarı yakalanamamıştır.

Kamu maliyesi alanında da tüm hedeflenenlerin başarıldığı konusunda hemfikir olduğumuzu söylemek mümkün değildir. Çoğu iktisatçının aynı görüşü paylaştığı konular arasında; örneğin vergi yükü rakamlarımız OECD ortalamasının altında olmasına rağmen vergi sistemimizin stopaja ve dolaylı vergilere ağırlık vermesi ve aktif vergi mükelleflerinin sayıca az olması nedenleriyle başarılı olduğumuzu kabul etmek mümkün olmayacaktır. Özelleştirme gelirleri gibi tek seferlik gelirlerle kamu açıklarımızı istikrarlı bir seviyeye çektiğimizi söylemek mümkün değildir. Kamu borçlarının önemli bir kısmını özelleştirme yolu ile özel sektöre devretmek ülke borç stokunu değiştirmemektedir. Sosyal güvenlik açıkları için yapılan transfer harcamalarının artması faiz giderlerinin düşmesinin olumlu sonuçlarını elimine edecektir. Eğitimde fırsat eşitsizlikleri daha da azalmalıdır. Eğitimde uzun vadeli kaliteyi artırmadan eğitime daha yüksek bütçe ayırmak yeterli olmayacaktır.

Sonuç olarak; geçtiğimiz on yılda makroekonomik ve finansal istikrarı sağlamak amacıyla uygulanan politikalar Türkiye ekonomisini belirli bir güç noktasına getirmiştir. Özellikle iki alanda yapılan yapısal reformlar sonucunda kamu maliyesi ve finans sektöründe yaşanan kırılganlıklar oldukça azalmıştır. Günümüzde Türkiye ekonomisinin gelecek on yılında sürdürülebilir bir büyümenin sağlanması ve potansiyel büyümenin de artırılması için yeni yapısal reformların hayata geçirilmesi gündemdedir. Bu konuda biraz geç kalınmış olsa da umuyoruz ki; on yıl sonra bu gelişmelerin sonucuna baktığımızda olumlu yanıtını verebilelim.

## KAYNAKÇA

Aytaç. D. ve Sağlam. M. (2014), Kamu Açıkları, İç Borç ve Faiz Oranı İlişkisi: Türkiye Örneği, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi, İİBF Dergisi, Nisan 2014, 9(1), 131-149

Özatay, F. ve Sak, G. (1996), 1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları, Tüsiad Yayınları.

Susam. N. (2009), Türkiye'de Uygulanan Maliye Politikaları: 1923-2008, Der Yayınları, İstanbul

www.hazine.gov.tr

www.bumko.gov.tr

www.muhasebat.gov.tr

**Nergiz BAYAR**
Maliye Uzmanı[1]

nergiz.bayar@sgb.gov.tr

# Düşük Büyüme ve Yükselen Enflasyon Ortamında 2014 Yılı Bütçe Performansı

*ÖZET*

*2014 yılı, Türkiye ekonomisinde siyasi ve finansal dalgalanmaların yükseldiği, jeopolitik gerginliklerin arttığı, zayıflayan iç ve dış talebe bağlı olarak ekonomide düşük büyüme, yükselen enflasyon ve işsizliğin yaşandığı bir yıl olmuştur. Böyle bir konjonktürde Türkiye'de biri Mart ayında mahalli idareler seçimi diğeri de Ağustos ayında Cumhurbaşkanlığı seçimi olmak üzere iki ayrı seçim yapılmıştır. 2014 yılı merkezi yönetim bütçe[2] performansı bu konjonktürden nasıl ve ne şekilde etkilenmiştir?*

*Çalışmanın amacı düşük büyüme ve yükselen enflasyon ortamında 2014 yılı bütçe performansını ortaya koymaktır. Çalışmada öncelikle 2014 yılında Türkiye'nin makroekonomik görünümüne kısaca değindikten sonra 2014 yılı bütçe hedefleri ile gerçekleşme sonuçları dikkate alınarak 2014 yılı bütçe performansı incelenecektir.*

*Anahtar Kelimeler: Düşük Büyüme, Yüksek Enflasyon, Bütçe Açığı, Vergi gelirleri, Mali Disiplin*

2014 yılı hem dünya hem de Türkiye ekonomisi için finansal belirsizliklerin ve jeopolitik gerginliklerin arttığı zorlu bir yıl olmuştur. Küresel finansal dalgalanmalar diğer gelişmekte olan ülkeleri olduğu gibi Türkiye'yi de etkilemiştir. 2014 yılının tamamında ekonomik faaliyetler bir miktar ivme kaybederken Avrupa Birliğinde (AB) büyümenin yavaşlaması ve jeopolitik gelişmeler dış talebi sınırlayan faktörler olmuştur. İç talepte ise sıkı para politikası ve finansal oynaklıklar nedeniyle önemli bir yavaşlama yaşanmıştır.[3] Bununla birlikte 2014 yılında cari açık, iç talepteki yavaşlama ve rekabetçi kurun etkisiyle gözle görülür bir şekilde daralmaya başlamıştır. Diğer taraftan enflasyon özellikle kur ve gıda fiyatlarındaki artışın etkisiyle yılı yüksek tek hanelerde hedefin üzerinde tamamlamıştır. Kısaca 2014 yılı Türkiye için iç ve dış talebin zayıf seyri nedeniyle düşük büyüme, düşük cari açık ve yüksek tek haneli enflasyonun yaşandığı bir yıl olmuştur.

Böylesine zorlu ve belirsizliklerin yaşandığı bir dönemde merkezi yönetim bütçesi geçen yıla göre yüzde 22,2 artışla 22,7 milyar TL açık vermiştir. Bu artışta, faiz hariç bütçe giderlerinde yaşanan artış ile daralan iç talebe bağlı olarak tüketime dayalı vergi gelirlerinin sınırlı düzeyde artış göstermesi etkili olmuştur. Faiz dışı bütçe giderleri içinde başta personel giderleri olmak cari transferler, yatırım harcamaları ile mal ve hizmet alım giderlerindeki artışlar dikkat çekmiştir. Diğer taraftan vergi dışı gelirler de bütçe hedefinin üzerinde bir performans göstererek bütçe gelirlerine olumlu yönde katkı yapmıştır.

[1] Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı

[2] Merkezi yönetim bütçesi; Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ile Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların bütçelerinden oluşmaktadır.

[3] TCMB, *Enflasyon Raporu 2014-IV, Kasım* 2014, s.1

## 1. 2014 YILI TÜRKİYE EKONOMİSİNİN GÖRÜNÜMÜ

### Düşük büyüme

2013 yılında yüzde 4,1 oranında büyüyen Türkiye ekonomisi 2014 yılının ilk üç çeyreğinde yüzde 2,8 büyümüştür. Bu düşük büyümede; AB'de devam eden durgunluk, küresel talep ve beklentilerdeki olumsuzluklar ile jeopolitik gerginlikler gibi dış şoklar ile zayıf iç talep ve parasal sıkılaşma etkili olmuştur.

Tablo 1: Temel Ekonomik Göstergeler

| | 2013 | 2014GT | 2015T |
|---|---|---|---|
| **Büyüme Oranı (%)** | 4,1 | 3,3 | 4,0 |
| **GSYH (milyon TL)** | 1.565.181 | 1.763.964 | 1.944.594 |
| **GSYH (milyar $)** | 822 | 810 | 850 |
| **İşsizlik Oranı (%)** | 9,0 | 9,6 | 9,5 |
| **Enflasyon (TÜFE, yıl sonu, %)*** | 7,4 | 8,2 | 5,5 |
| **Cari Açık (milyar TL)**** | 64,7 | 45,8 | 46,0 |

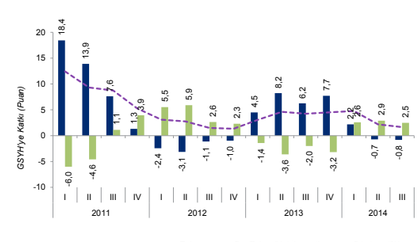
**Kaynak:** TÜİK tarafından yayınlanan "Ulusal Hesaplar İstatistikleri", "Enflasyon ve Fiyat İstatistikleri", "İşgücü İstatistikleri", TCMB tarafından yayınlanan "Ödemeler Dengesi İstatistikleri" ile Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan Orta Vadeli Program (2015-17)'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

* 2014 yılı gerçekleşme, 2015 yılı ise TCMB Enflasyon Raporu 2015-I'de yer alan 2015 yıl sonu tahmin rakamıdır.

** 2014 yılı gerçekleşme rakamıdır.

Not: GT: Gerçekleşme Tahmini, T: Tahmin

Şekil 1: İç ve Dış Talebin Büyümeye Katkısı




Kaynak: TÜİK tarafından yayınlanan "Ulusal Hesaplar İstatistikleri"nde yer alan "Harcamalar Yöntemiyle Sabit Fiyatlarla GSYH" tablosundaki verilerden yararlanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

### Zayıf iç ve dış talep

2014 yılı üçüncü çeyreğinde ekonomik faaliyetler önceki çeyreklere göre daha zayıf bir seyir izlemiş ve yıllık büyüme oranı yüzde 2,8 olarak gerçekleşmiştir. Üçüncü çeyrekte belirsizlik algısında gözlenen iyileşmenin sınırlı kalması ile özel kesim talebindeki zayıf görünüm devam etmiş; kamu talebindeki gözlenen yavaşlamanın da etkisiyle nihai yurt içi talep gerileme kaydetmiştir. Küresel büyümedeki yavaşlamayla ihracat öngörülenden daha zayıf bir seyir izlemiş olsa da net ihracat üçüncü çeyrekte yıllık büyümeye pozitif katkı yapmaya devam etmiştir. Buna ek olarak önümüzdeki dönemde dış talepteki olumsuz seyrin devam etmesi ihracatı ve net ihracatın büyümeye katkısını sınırlayabilecek bir unsur olarak görülmektedir.

Diğer taraftan Irak, Suriye ile Rusya-Ukrayna kaynaklı jeopolitik riskler ve AB ekonomisindeki toparlanmanın istenen seviyede olmaması dış talep dolayısıyla büyüme üzerinde baskı yaratmıştır. Bu çerçevede 2015-17 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP) ile 2014 yılında Türkiye ekonomisinin yüzde 3,3 büyümesi öngörülmüştür. Bu kapsamda yılın son çeyreğinde ekonominin beklentiler doğrultusunda yüzde 3 civarında büyümesi beklenmektedir. Son çeyrekte ekonomik büyümenin bu düzeyde olması durumunda 2014 yılının tamamında büyümenin OVP hedefinin altında kalarak yüzde 2,8 dolayında gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. 2015 yılında ise küresel ekonomideki toparlanma, petrol fiyatlarındaki düşüş ve iç talepte görülecek canlanma ile büyümenin yüzde 4 olması tahmin edilmektedir.

### İşsizlik artmaya devam ediyor

Büyümedeki zayıf görünüm işgücü piyasasına da olumsuz yansımıştır. Ancak iç talepteki yavaşlamaya rağmen 2014 yılının ilk 11 ayında istihdam artışı devam etmiştir. Bu dönemde özellikle tarım dışı istihdamda artışın devam etmesiyle toplam istihdamda önemli bir iyileşme görülmüştür. Bununla birlikte yaratılan istihdam işgü-

cüne katılımdaki artışı karşılayamamıştır. Son bir yılda işgücüne katılım oranı 2,7 puan artış göstermiştir. Bu nedenle işsizlik oranı 2014 yılı Kasım ayı itibarıyla yüzde 10,7 olmuştur. OVP'de ise 2014 yıl sonunda işsizlik oranının yüzde 9,6 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür.

### Tek haneli ama hedeflenenden yüksek enflasyon

2013 yılında yüzde 7,4 olan enflasyon 2014 yılında bazı negatif şoklar nedeniyle yüksek tek hanelere çıkmıştır. Bunda kuraklık nedeniyle yüksek seyreden gıda fiyatları, Türk lirasında yaşanan değer kaybı, jeopolitik gerginlikler ile enflasyon beklentilerindeki bozulma etkili olmuştur. Enflasyon 2014 yıl sonunda yüzde 8,2 ile yıl sonu tahmininin altında ancak Merkez Bankasının yüzde 5 hedefinin ise oldukça üzerinde gerçekleşmiştir. Enflasyonun yıl sonu tahmininin altında gerçekleşmesinde sıkı para politikası, alınan makro ihtiyati tedbirler ile yıl içinde kuraklık ve kur etkisi nedeniyle ortaya çıkan geçici etkenlerin sona ermesi ve yılın son aylarında yaşanan petrol fiyatlarındaki düşüş etkili olmuştur.

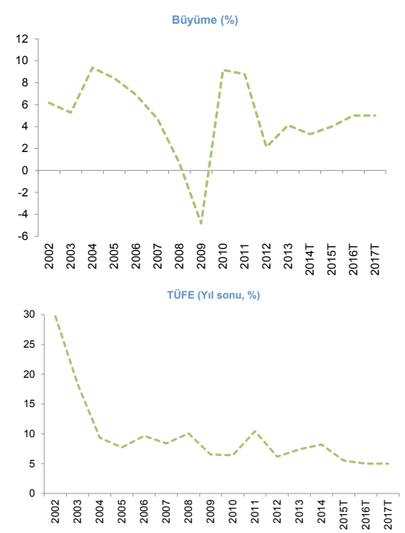
2015 yılında enflasyonun gerek baz etkisi gerekse düşen petrol fiyatlarının etkisiyle azalacağı tahmin edilmektedir. Bunun yanında küresel deflasyonist ortamda önümüzdeki dönemde yurt içinde enflasyonu aşağı yönlü destekleyecek diğer önemli bir unsur olacaktır. Bu kapsamda 2015 yılında enflasyon oranının yüzde 5,5 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.[4]

### Cari açık daralmaya devam ediyor

2014 yılında Türkiye'nin ticaret ortaklarındaki ekonomik durgunluk ve jeopolitik sorunlara rağmen pazar ve ürün çeşitlendirme politikaları ile rekabetçi kur sayesinde ihracat olumlu bir performans göstermiştir. Diğer yandan bu dönemde ithalat artışı iç talepteki yavaşlamanın etkisiyle önemli ölçüde yavaşlamıştır. 2014 yılında iç talepte yaşanan durgun seyir, petrol fiyatlarının düşük seyretmesi, altın ticaretinde yaşanan normalleşme süreci ve rekabetçi kur düzeyi nedenleriyle cari açık önemli ölçüde daralma sürecine girmiştir. Diğer bir ifadeyle yavaşlayan büyüme ve azalan ithalat 2014 yılında cari açığı azaltmaya devam etmiştir.[5]

Nitekim 2013 yıl sonunda 64,7 milyar dolar olan cari açık 2014 yılında 45,8 milyar dolara gerilemiştir. Altın ve enerji hariç denge ise 3,7 milyar dolar açıktan 6,8 milyar dolar fazlaya dönmüştür. 2014 yıl sonunda cari açık hem bir önceki OVP'de belirlenen hedeften[6] hem de son OVP'deki 46 milyar dolarlık yıl sonu gerçekleşme tahmininden düşük gerçekleşmiştir. 2015 yılında ise cari açığın 46 milyar dolar (GSYH'ye oranının yüzde 5,4) olması öngörülmektedir.

Şekil 2: Bazı Makroekonomik Göstergeler

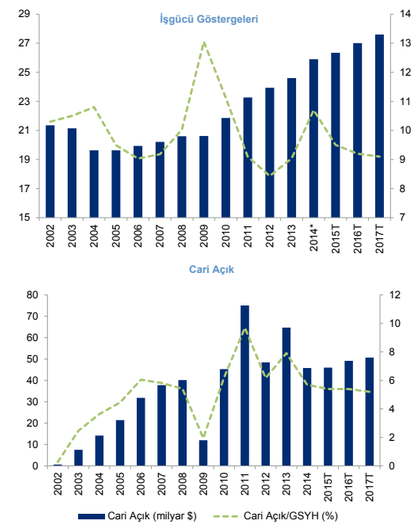



[4] TCMB, Enflasyon Raporu 2015-I, Ocak 2015, s.8. (TCMB'nin 2014 yılı Ekim ayındaki Enflasyon Raporu'nda yüzde 6,1 olan 2015 yıl sonu enflasyon tahmini 0,6 puan aşağı yönlü güncellenerek yüzde 5,5'e çekilmiştir.)

[5] Seyfettin Gürsel ve diğerleri, Büyüme Değerlendirmesi: *2014 3. Çeyrek: Stoklardaki Azalış Büyümeyi Düşürdü, Betam, 10 Aralık 2014, s. 1.*

[6] 2014-16 dönemini kapsayan OVP'de 2014 yılı için 55,5 milyar dolar cari açık öngörülmüştü.






**Kaynak:** TÜİK tarafından yayınlanan "Ulusal Hesaplar İstatistikleri", "Enflasyon ve Fiyat İstatistikleri", "İşgücü İstatistikleri", TCMB tarafından yayınlanan "Ödemeler Dengesi İstatistikleri" ile Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan OVP (2015-17)'de yer alan verilerden yararlanılarak tarafımca hazırlanmıştır.
Not: 2015 yılı enflasyon oranı için TCMB Enflasyon Raporu 2015-I'de yer alan 2015 yıl sonu tahmin rakamı olan yüzde 5,5 kullanılmıştır.

* İşgücü göstergeleri Kasım 2014 tarihi verileridir.

Özet olarak 2014 yılı Türkiye ekonomisi için küresel çalkantıların ve belirsizliklerin yaşanmasına rağmen makroekonomik açıdan başarısız olarak değerlendirilebilecek bir yıl olmamıştır.[7] Peki böyle bir ekonomik ortamda 2014 yılında bütçe performansı nasıl tepki vermiş ve ne şekilde gerçekleşmiştir?

## 2. 2014 YILI BÜTÇE PERFORMANSI

### 2.1. BÜTÇE GİDERLERİ

2014 yılında merkezi yönetim bütçe giderleri bir önceki yıla göre yüzde 9,8 artarak 448,4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

| (Milyon TL) | 2013 | 2014 | 2014 Hedef | Dönemsel Değişim (%) |
|---|---|---|---|---|
| Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri | 408.225 | 448.424 | 436.433 | 9,8 |
| Faiz Hariç Bütçe Giderleri | 358.329 | 398.517 | 384.433 | 11,2 |
| Personel Giderleri | 96.235 | 110.370 | 109.969 | 14,7 |
| Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri | 16.306 | 18.926 | 18.875 | 16,1 |
| Mal ve Hizmet Alım Giderleri | 36.388 | 40.691 | 37.590 | 11,8 |
| Cari Transfer | 148.743 | 162.327 | 163.554 | 9,1 |
| KİT Görev Zararları | 1.631 | 1.762 | 1.885 | 8,0 |
| Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transfer | 71.793 | 77.294 | 77.059 | 7,7 |
| Tarımsal Destekleme Ödemeleri | 8.684 | 9.148 | 9.670 | 5,3 |
| Gelirden Ayrılan Paylar | 39.869 | 47.344 | 47.180 | 18,8 |
| Sermaye Giderleri | 43.767 | 48.001 | 36.689 | 9,7 |
| Sermaye Transferleri | 7.666 | 7.683 | 6.518 | 0,2 |
| Borç Verme | 9.135 | 10.518 | 7.645 | 15,1 |
| Faiz Giderleri | 49.986 | 49.907 | 52.000 | -0,2 |

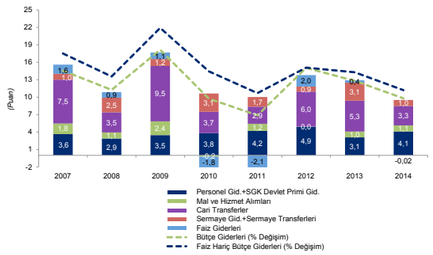
**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri"nde yer alan 2013 ve 2014 yıllarına ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

### Faiz hariç bütçe giderlerindeki artışta belirleyici rol personel giderlerinin...

2014 yılında faiz dışı bütçe giderleri ise geçen yıla göre yüzde 11,2 artarak 398,5 milyar TL olmuştur. Bu artışta temel etken personel giderlerindeki (sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri dahil) yüzde 14,9'luk artış olmuştur. Nitekim bütçe giderlerinde meydana gelen artışın 4,1 puanı personel giderlerinden (sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri dahil), 3,3 puanı cari transferlerden, 1,1 puanı mal ve hizmet alım giderlerinden ve 1 puanı da yatırım giderlerinden (sermaye giderleri ve sermaye transferleri) kaynaklanmıştır.

[7] *Deloitte Ekonomik Görünüm Raporu, "Petrol Fiyatı Aşağı, Türkiye Ekonomisi Yukarı", Ocak 2015, s.2.*

Şekil 3: Bütçe Giderleri Artışına Katkı




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim İstatistikleri"nde yer alan 2006-2014 yıllarına ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

Diğer yandan 2014 yılında faiz giderleri bir önceki yıla göre yatay bir seyir izlemiş ve yüzde 0,2 azalışla 49,9 milyar TL olmuştur. Bu dönemde faiz giderlerinin bütçe giderlerindeki artışa katkısı ise (-) 0,02 puan olmuştur.

2014 yılında faiz hariç giderler içinde en yüksek paya sahip olan cari transferler geçen yıla göre yüzde 9,1 oranında artarken ikinci büyük kalem olan personel giderleri (sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri dahil) de yıllık bazda yüzde 14,9 artmıştır. 2014 yılında enflasyonun üzerinde artış kaydeden bu kalemler faiz hariç bütçe giderlerinin yüzde 73,2'sini oluşturmuştur.

## Personel giderlerindeki artış devam ediyor

2014 yılında personel giderleri (sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri dahil) geçen yıla göre yüzde 14,9 oranında artmıştır. Bu artışta kamu personel sayısındaki artış ve kamu personelinin mali ve sosyal haklarına yönelik olarak yapılan düzenlemeler etkili olmuştur. Nitekim Aralık 2013-Eylül 2014 döneminde merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerindeki kamu personel sayısı yaklaşık 92 bin kişi artmıştır.[8] Bu artışın önemli bir kısmı özellikle öğretmen ile sağlık personeli atamalarından kaynaklanmıştır.

## Cari transferlerde yüzde 9,1 artış

2014 yılında cari transferler geçen yıla göre yüzde 9,1 artarak 162,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Cari transferlerdeki bu artışta, sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri, gelirden ayrılan paylar, KİT görev zararları ile tarımsal destekleme ödemelerindeki artışlar etkili olmuştur.

2014 yılında cari transferlerin yüzde 47,6'sını oluşturan sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri geçen yıla göre yüzde 7,7 artarak 77,3 milyar TL olmuştur. Bu dönemde sosyal güvenlik primi işveren hissesinin 5 puanlık kısmının Hazinece ödenmesi amacıyla toplam 8,8 milyar TL transfer yapılmıştır.[9]

2014 yılında cari transfer içinde sosyal güvenlik kurumlarına transferlerden sonra en büyük ikinci paya sahip gelirden ayrılan paylar kalemindeki artış dikkat çekicidir. Gelirden ayrılan paylar geçen yıla göre yüzde 18,8 oranında artarak 47,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Böylelikle 2014 yılında bu kalemin toplam transferler içindeki payı 2013 yılındaki yüzde 26,8 seviyesinden yüzde 29,3'e çıkmıştır.

2014 yılında yapılan yerel seçimlerden sonra yürürlüğe girmiş olan 6360 sayılı Kanun[10] ile toplam belediye sayısı 1.396'ya düşmesine rağmen mahalli idarelere 5779 sayılı Kanun[11] kapsamında bütçeden aktarılan paylar artmıştır.[12] 2014 yılında bütçeden mahalli idarelere aktarılan pay bir önceki yıla göre yüzde 19,7 artışla 38,8 milyar TL olmuştur.

[8] Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kadro İstatistikleri, "Kamu Sektörü İstihdam Sayıları" Tablosundaki veriler kullanılarak tarafımca hesaplanmıştır.

[9] Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Aylık Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu, Aralık 2014, Ocak 2015, s.6.

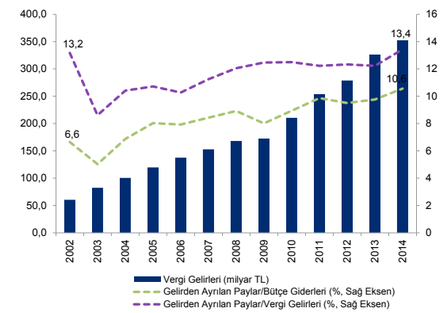
[10] 12/11/2012 tarihli ve 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ilk yapılacak olan mahalli idareler seçimlerinden itibaren yürürlüğe girmek üzere, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülk sınırı olarak belirlenerek sayıları 30'a çıkarılmış, büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerin il özel idarelerinin tüzel kişilikleri ile bucak teşkilatları kaldırılmış, köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür.

[11] 5779 sayılı "İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun".

[12] İçişleri Bakanlığı, Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri. https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkildariBolumleri.aspx (Erişim tarihi: 03/02/2015)



Şekil 4: Gelirden Ayrılan Paylar




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri"nde yer alan 2002-2014 yıllarına ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

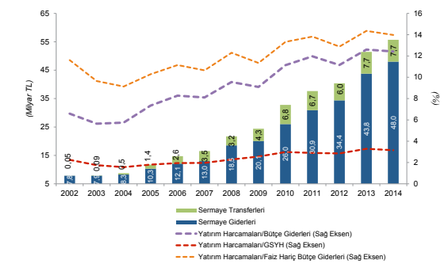
2014 yılında cari transferler kapsamında yer alan görev zararları için toplam 29,6 milyar TL, KİT görev zararları için ise 1,8 milyar TL transfer yapılmıştır. Bu kapsamda Toprak Mahsulleri Ofisi için 733,5 milyon TL, TCDD'ye 426,7 milyon TL ve Türkiye Kömür İşletmelerine de 570,3 milyon TL harcama yapılmıştır. Bu artışta; TKİ'nin ihtiyaç sahiplerine bedelsiz kömür dağıtımı uygulaması, TMO'nun kuraklık nedeniyle yüksek gerçekleşen piyasa fiyatlarını dikkate alarak buğdaya ilişkin alım fiyatı açıklamaması ile TCDD işletmelerinin yeniden yapılanma çalışmaları etkili olmuştur.[13] Ayrıca görev zararları kapsamında Ziraat Bankasına 1,1 milyar TL ve Halkbankasına 527 milyon TL olmak üzere toplam 1,7 milyar kaynak aktarılmıştır.

Bunlara ilaveten cari transferler içinde yer alan tarımsal destekleme ödemeleri de 2014 yılında geçen yıla göre yüzde 5,3 artışla 9,1 milyar TL olmuştur.

## Yatırım harcamalarındaki artış dikkat çekici

Son yıllarda olduğu gibi 2014 yılında da bütçede ulaştırma, eğitim, tarım, sağlık, teknolojik araştırma ve içme suyu gibi altyapı yatırımlarına öncelik verilmiştir. 2014 yılında yatırım harcamaları (sermaye giderleri ve sermaye transferleri) geçen yıla göre yüzde 8,3 artışla 55,7milyar TL olmuştur. 2014 yılında yatırım harcamaları bütçe başlangıç ödeneğine göre yüzde 28,9 artış (12,5 milyar TL) göstermiştir. Bu ilave artış kapsamında 9,2 milyar TL karayolları yatırımları, 730 milyon TL Sağlık Bakanlığı yatırımları ve 600 milyon TL de DSİ sulama projeleri yatırımları için kaynak ayrılmıştır.[14]

Şekil 5: Merkezi Yönetim Yatırım Harcamaları




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim İstatistikleri" ile TÜİK "ulusal Hesap İstatistikleri"nde yer alan GSYH verileri kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

2014 yılında yatırım harcamalarının bütçe içindeki payı geçen yıla göre bir miktar (0,2 puan) azalarak yüzde 12,4 olmuştur. Ancak 2002-12 döneminde ortalama yüzde 8,6 olan yatırım harcamalarının bütçe içindeki payının önce 2013 yılında yüzde 12,6'ya çıktığı, 2014 yılında da bu seviyeyi koruduğu gözlenmiştir. Diğer taraftan yatırım harcamalarının milli gelir içindeki payı 2002-12 döneminde ortalama yüzde 2,3 iken bu oran 2013 yılında yüzde 3,3 çıkmış, 2014 yılında da bu seviyesini koruyarak yüzde 3,2 olmuştur. Tüm bu oranlar göz önüne alındığında son yıllarda bütçeden yapılan yatırım harcamalarında görülen artışlar dikkate değerdir.

[13] Kalkınma Bakanlığı, 2015 Yılı Programı, Kasım 2015, s.71.

[14] Maliye Bakanı Sayın Mehmet Şimşek'in "Makroekonomik Gelişmeler ile 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri"ni Değerlendirmek Üzere Düzenlenen Basın Toplantısı, Ocak 2015, Ankara.

### KİT'lere verilen borçlarda artış

Diğer yandan 2014 yılında borç verme giderleri bir önceki yıla göre yüzde 15,1, bütçe hedefine göre de yüzde 37,6 oranında artarak 10,5 milyar TL olmuştur. Bu artışın önemli bir kısmı KİT'lere verilen borçların geçen yıla göre yüzde 16,4 artmasından kaynaklanmıştır. 2014 yılında KİT'lere verilen borçlar bütçe hedefine göre yüzde 50,3 oranında artarak 5,3 milyar TL olmuştur. Bu tutarın 3 milyar TL'lik kısmı TCDD'ye aktarılmıştır.

## 2.2. BÜTÇE GELİRLERİ

### Bütçe gelirleri bir miktar ivme kaybetti

2014 yılında iç talepteki zayıflamaya bağlı olarak vergi gelirlerindeki artış hızı bir miktar yavaşlamış, bu yavaşlamanın da etkisiyle bütçe gelirleri geçen yıla göre bir miktar ivme kaybetmiştir. Bu dönemde bütçe gelirleri 2013 yılına göre yüzde 9,3 artarak 425,8 milyar TL olmuştur. Ancak 2014 yıl sonu bütçe hedefleri dikkate alındığında 2014 yılında bütçe gelirlerinin olumlu bir performans sergilediği ve yıl sonu bütçe hedefinin üzerine çıkarak hedefin yüzde 105,6'sına ulaştığı görülmektedir.

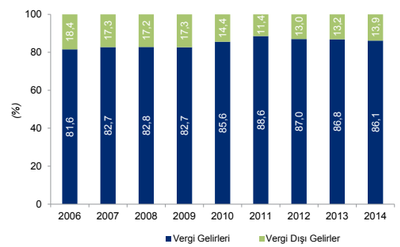
Tablo 3: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri

| (Milyon TL) | 2013 | 2014 | 2014 Bütçe Hedefi | Dönemsel Değişim (%) |
|---|---|---|---|---|
| **Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri** | 389.682 | 425.758 | 403.175 | 9,3 |
| **Genel Bütçe Gelirleri** | 375.564 | 409.191 | 392.968 | 9,0 |
| **Vergi Gelirleri** | 326.169 | 352.437 | 348.353 | 8,1 |
| **Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler** | 92.749 | 106.204 | 101.863 | 14,5 |
| Gelir Vergisi | 63.761 | 73.899 | 70.768 | 15,9 |
| Kurumlar Vergisi | 28.988 | 32.304 | 31.095 | 11,4 |
| **Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler** | 7.693 | 8.215 | 9.027 | 6,8 |
| Veraset ve İntikal Vergisi | 340 | 428 | 400 | 26,0 |
| Motorlu Taşıtlar Vergisi | 7.353 | 7.787 | 8.627 | 5,9 |
| **Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri** | 134.855 | 142.089 | 141.534 | 5,4 |
| Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi | 37.995 | 38.121 | 39.626 | 0,3 |
| Özel Tüketim Vergisi | 85.462 | 91.074 | 89.391 | 6,6 |
| Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi | 6.160 | 7.486 | 7.131 | 21,5 |
| Şans Oyunları Vergisi | 692 | 768 | 754 | 11,0 |
| Özel İletişim Vergisi | 4.545 | 4.640 | 4.632 | 2,1 |
| **Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler** | 68.269 | 71.119 | 70.512 | 4,2 |
| Gümrük Vergileri | 5.409 | 6.541 | 5.567 | 20,9 |
| İthalde Alınan Katma Değer Vergisi | 62.727 | 64.388 | 64.820 | 2,6 |
| **Damga Vergisi** | 9.416 | 10.324 | 10.384 | 9,6 |
| **Harçlar** | 12.948 | 14.482 | 14.964 | 11,9 |
| **Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler** | 240 | 3 | 70 | -98,9 |
| **Vergi Dışı Gelirler** | 49.395 | 56.754 | 44.615 | 14,9 |
| **Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri** | 11.445 | 13.419 | 7.223 | 17,3 |
| **Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri** | 2.673 | 3.148 | 2.984 | 17,8 |

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri"nde yer alan 2013-2014 yıllarına ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

Vergi gelirleri ise 2014 yılında geçen yıla göre yüzde 8,1 gibi ılımlı bir artışla 352,4 milyar TL, vergi dışı gelirler de yüzde 14,9 artış ile 56,8 milyar TL olmuştur. 2013 yılında genel bütçe gelirlerinin yaklaşık yüzde 86,8'i vergi gelirlerinden, yüzde 13,2'si de vergi dışı gelirlerden oluşmuşken 2014 yılında bu oranlar sırasıyla yüzde 86,1 ve 13,9 olmuştur. Bu durum 2014 yılında vergi dışı gelirlerin bütçe gelirleri içindeki payının son yıllara göre bir miktar arttığının bir göstergesidir.

Şekil 6: Vergi Gelirleri ile Vergi Dışı Gelirlerin Genel Bütçe Gelirleri İçindeki Payı




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri"nde yer alan 2006-2014 yıllarına ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

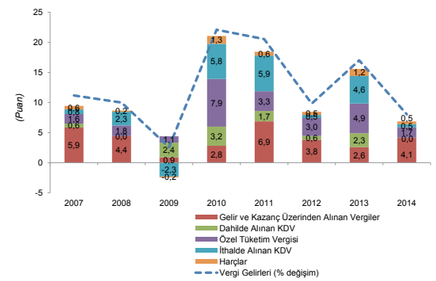
### Vergi gelirlerinde ılımlı artış

2014 yılında vergi gelirlerinde görülen yüzde 8,1 artış yıl başında hedeflenen yüzde 6,8'lik artışın oldukça üzerindedir. Bu durum istihdam artışı ve imalat sektöründeki büyüme ile gelir ve kurumlar vergilerinin hedeflenenin üzerinde gerçekleşmesinden kaynaklanmıştır.[15] Vergi gelirlerindeki reel artışa bakıldığında ise vergi gelirlerinin geçen yıla göre reel olarak yüzde 0,7 azaldığı görülmektedir.

2014 yılında gelir vergisi yüzde 15,9, kurumlar vergisi yüzde 11,4 artış gösterirken iç talebe dayalı vergi gelirlerinde görülen artış oldukça sınırlı olmuştur. Nitekim 2014 yılında vergi gelirlerinde geçen yılın aynı dönemine göre görülen yüzde 8,1'lik artışın 4,1 puanı da gelir ve kazanç üzerinden alınan vergilerden,1,7 puanı Özel Tüketim Vergisinden (ÖTV), 0,5 puanı ithalde alınan KDV'den, 0,5 puanı harçlardan ve sadece 0,03 puanı da dahilde alınan KDV'den kaynaklanmıştır.

[15] Maliye Bakanı Sayın Mehmet Şimşek'in "Makroekonomik Gelişmeler ile 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri"ni Değerlendirmek Üzere Düzenlenen Basın Toplantısı, Ocak 2015, Ankara.

Şekil 7: Vergi Gelirlerinin Bütçe Gelirlerindeki Artışa Katkısı




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri"nde yer alan 2006-2014 yıllarına ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

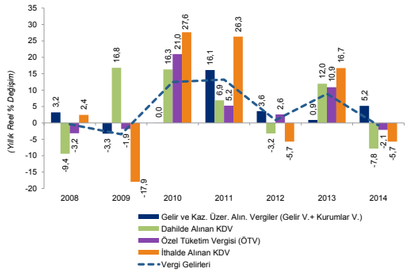
2014 yılında gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler nominal olarak yüzde 14,5 reel olarak ise yüzde 5,2 oranında artmıştır. Bu artışta gelir vergisi tevkifatında görülen yüzde 17,1 ve kurumlar vergisi tevkifatında görülen yüzde 24'lük artış ile geçici kurumlar vergisindeki yüzde 17,8'lik artış etkili olmuştur.

### İç talebe dayalı vergi gelirlerinde sınırlı artış

Gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler hariç tutulduğunda vergi gelirlerindeki yüzde 8,1'lik artışın yüzde 5,5'e düştüğü görülmektedir.[16] Bunun temel nedeni zayıflayan iç talebe bağlı olarak vergi gelirlerinde görülen yavaşlamadır.

2014 yılında dahilde alınan mal ve hizmet vergileri geçen yıla göre yüzde 5,4 gibi sınırlı bir oranda artmıştır. Bununla birlikte dahilde alınan KDV'nin geçen yıla göre nominal olarak sadece yüzde 0,3 artarken reel olarak yüzde 7,8 azaldığı görülmektedir. ÖTV de nominal olarak yüzde 6,6 artarken reel bazda yüzde 2,1 azalmıştır.

Şekil 8: Vergi Gelirlerindeki Reel Değişim
**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan




"Merkezi Yönetim İstatistikleri" ile TÜİK "Enflasyon ve Fiyat İstatistikleri"nde yer alan 2007-2014 yıllarına ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.
Not: Vergi gelirlerindeki reel değişim oranları yıllık ortalama TÜFE oranları baz alınarak tarafımca hesaplanmıştır.

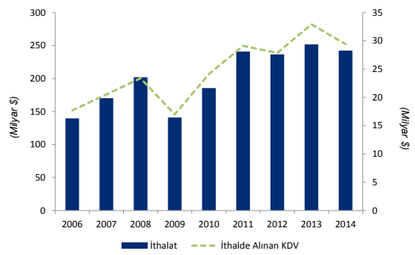
Bunda dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin yüzde 32,1'ini oluşturan petrol ve doğal gaz ürünlerinden alınan ÖTV ile yüzde 26,8'ini oluşturan dahilde alınan KDV gelirlerinde 2013 yılında olan BOTAŞ ve TEDAŞ gibi bazı vergi gelirlerinin 2014 yılında olmaması etkili olmuştur.

İthalde alınan KDV, dış ticaret açığı ve cari açık ile doğrudan ilişkili bir gelir kaynağıdır. 2013 yıl sonunda 64,7 milyar dolar olan cari açık 2014 yılında 45,8 milyar dolara gerilemiştir. Diğer yandan ithalat da 251,7 milyar dolardan 242,2 milyar dolara gerilemiştir. 2014 yılında cari açık ve dolayısıyla ithalatta yaşanan bu daralma ithalde alınan KDV'deki artışın geçmiş yıllara oranla sınırlı olmasına neden olmuştur. Nitekim 2014 yılının tamamında ithalde alınan KDV nominal olarak yüzde 2,6 artarken reel olarak yüzde 5,7 azalmıştır. Üretimimizin hammadde ve aramalı açısından ithalata olan bağımlılığının yüksek olduğu düşünüldüğünde ithalde alınan KDV sonuçları iç talepteki yavaşlamayı ve ihracat performansının azaldığını açıkça göstermektedir.

[16] TCMB, *Enflasyon Raporu 2015-I*, Ocak 2015, s.81.

[17] OVP (2015-17)'de 2014 yılı için ithalat 244 milyar dolar, ihracat ise 160,5 milyar dolar olarak öngörülmüştü.

Şekil 9: İthalat ve İthalde Alınan KDV İlişkisi

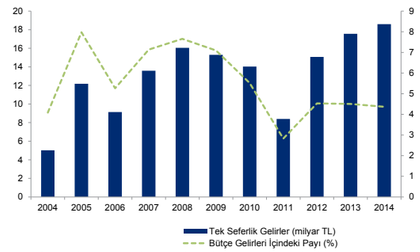



**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim İstatistikleri" ile TÜİK "Dış Ticaret İstatistikleri"nde yer alan 2006-2014 yıllarına ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.
Not: İthalde alınan KDV dolara çevrilirken yıllık ortalama dolar kuru dikkate alınmıştır.

### Vergi dışı gelirler bütçe gelirlerini desteklemeye devam ediyor

Diğer taraftan vergi dışı gelirler 2014 yılının tamamında geçen yıla göre yüzde 14,9 artmıştır. Vergi dışı gelirlerdeki artışın en büyük nedenlerinden birisi 6360 sayılı Kanun gereği kapatılan il özel idarelerine aktarılmış olan ancak yıl içinde kullanılmayan 3,5 milyar TL'lik ödeneğin bütçeye geri aktarılmış olmasıdır. Ayrıca vergi dışı geliri destekleyen diğer önemli bir unsur ise Merkez Bankası ve kamu bankalarından bütçeye yapılan kar transferlerinin bütçe hedefinin üzerinde gerçekleşmiş olmasıdır.[18] 2014 yılı başında 2,6 milyar TL olarak hedeflenen KİT ve kamu bankalarından elde edilen gelirler 2014 yılında bir önceki yıla göre yüzde 16,2 artış ile 10,5 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu kapsamda 2014 yılında Merkez Bankasının 2013 yılı karındaki artış sonucu Nisan ayında Hazineye 3,4 milyar TL aktarılmıştır.

Şekil 10: Tek Seferlik Gelirler




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim İstatistikleri" ile Hazine Müsteşarlığı "Kamu Finansman İstatistikleri Konsolide Kamu Sektörü Gerçekleşmeleri"nde yer alan veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.
Not: Tek seferlik gelirler kapsamında; özelleştirme gelirleri, taşınmaz satışı (2/B taşınmaz satış gelirleri), karayolları arazisi ve liman satışı gelirleri, 3. nesil GSM satış gelirleri ile faiz ve temettü gelirleri tek seferlik gelir olarak nitelendirilmektedir.

Bunlara ilaveten özelleştirme fonundan genel bütçeye yapılan aktarımlar ve 2/B taşınmaz satış gelirlerinden yapılan tahsilatlar da vergi dışı gelirlerde görülen artışı destekleyen diğer önemli unsurlardır. 2014 yılında özelleştirme gelirleri yıllık bazda gerilemesine rağmen 7,8 milyar TL ile yıl sonu hedefi olan 6,8 milyar TL'nin üzerinde kayda değer bir seviyede gerçekleşmiştir (2013 yılı 8,1 milyar TL). Diğer yandan 2014 yılının tamamında 2/B taşınmaz satışlarından da toplam 1,7 milyar TL gelir elde edilmiştir.

## 2.3. BÜTÇE DENGESİ

### Bütçe açığı bütçe hedefinin ve yıl sonu tahmininin altında gerçekleşti

Tüm bu gelişmeler sonucunda merkezi yönetim bütçesi 2014 yılında faiz hariç giderlerdeki artış ve zayıflayan iç talebe bağlı olarak düşük oranda artan vergi gelirlerinin etkisiyle bir önceki yıla göre yüzde 22,2 artışla 22,7 milyar TL açık vermiştir. Böylelikle 2013 yılını 18,5 milyar TL bütçe açığı ile tamamlayan merkezi yönetim bütçe dengesi yıl sonu bütçe hedefinin 10,6 milyar TL, 2015-17 dönemini kapsayan OVP'de yer alan gerçekleşme tahmininin ise 1,8 milyar TL altında gerçekleşmiştir.

[18] Maliye Bakanlığı, Yıllık Ekonomik Rapor 2014, Ekim 2014, s.44.

[19] Program tanımlı faiz dışı denge, IMF ile imzalanan Stand-By anlaşmaları kapsamında oluşturulmuş olup merkezi yönetim bütçesinin gelir ve gider kalemlerinde bazı



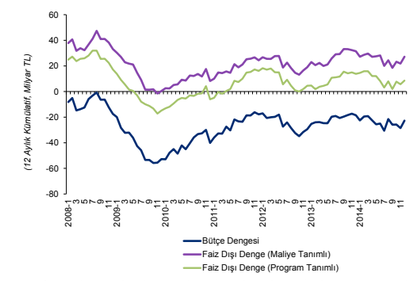
Tablo 4: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri

| (Milyon TL) | 2013 | 2014 | 2014 Bütçe Hedefi | 2014 Gerçekleşme Tahmini* | Dönemsel Değişim (%) | Gerç./OVP G.T. (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Bütçe Giderleri** | 408.225 | 448.424 | 436.433 | 448.449 | 9,8 | 100,0 |
| **Faiz Hariç Bütçe Giderleri** | 358.239 | 398.517 | 384.433 | 398.226 | 11,2 | 100,1 |
| **Faiz Giderleri** | 49.986 | 49.907 | 52.000 | 50.223 | -0,2 | 99,4 |
| **Bütçe Gelirleri** | 389.682 | 425.758 | 403.175 | 424.018 | 9,3 | 100,4 |
| **Vergi Gelirleri** | 326.169 | 352.437 | 348.353 | 351.607 | 8,1 | 100,2 |
| **Bütçe Açığı** | 18.543 | 22.666 | 33.258 | 24.431 | 22,2 | 92,8 |
| **Faiz Dışı Fazla (Maliye Tanımlı)** | 31.443 | 27.242 | 18.742 | 25.792 | -13,4 | 105,6 |

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri" ile Kalkınma Bakanlığı "Orta Vadeli Program (2015-17)"de yer alan veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.
* OVP 2015-17

Diğer taraftan 2014 yılında maliye tanımlı faiz dışı fazla 2013 yılına göre yüzde 13,4 oranında azalarak 27,2 milyar TL olmuş ve buna rağmen yıl sonu hedefinin üzerinde gerçekleşerek olumlu bir görünüm sergilemiştir.

Şekil 11: Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Denge

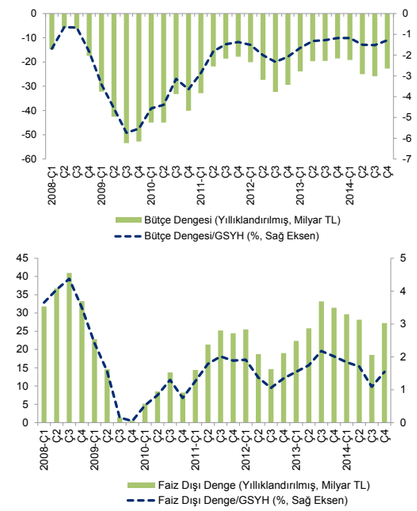



**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri" ile Hazine Müsteşarlığı "Kamu Finansman İstatistikleri Konsolide Kamu Sektörü Gerçekleşmeleri"nde yer alan veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

Bütçe performansının seyrini takip ettiğimiz bir diğer önemli gösterge olan ve tek seferlik gelirlerin çıkarılmasıyla hesaplanan IMF veya program tanımlı faiz dışı fazla[19] ise 2014 yılının tamamında geçen yıla göre yüzde 38,1 azalarak sadece 8,5 milyar TL olmuştur. Son dönemde maliye tanımlı ile program tanımlı faiz dışı fazla arasındaki farkın açılıyor olması da bütçede tek seferlik gelirlere bağımlılığın arttığını ve bu çerçevede bütçenin temel trendindeki bozulmayı açık bir şekilde ortaya koymaktadır.[20]

2013 yılında yüzde 1,2 olan bütçe açığının GSYH'ye oranı 2014 yılında seviyesini koruyarak yüzde 1,3 olmuştur. Maliye tanımlı faiz dışı bütçe fazlasının GSYH'ye oranı ise 2013 yılında yüzde 2 iken 2014 yılında bir miktar düşerek yüzde 1,5 olarak gerçekleşmiştir.

Şekil 12: Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Denge (Maliye Tanımlı)




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri" ile TÜİK "Ulusal Hesaplar İstatistikleri"nde yer alan veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.
**Not:** 2014 yılı 4. çeyrek GSYH verisi için OVP (2015-17)'de açıklanan 2014 yılı yıl sonu gerçekleşme tahmini verisi alınmıştır.

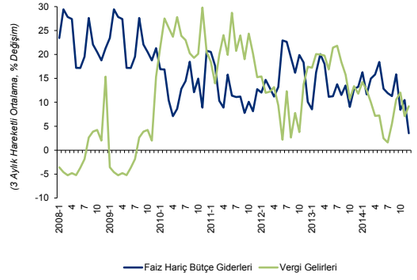
Sürdürülebilir bütçe dengesi[21] olarak ifade edilen faiz dışı bütçe giderleri ile vergi gelirleri arasındaki farka bakıldığında da bütçedeki iyileşme görülmektedir. 2014 yılında toplam vergi gelirlerinin faiz dışı giderleri karşılama oranı yüzde 88,4 olmuştur.

ayarlamalar yapılarak Hazine Müsteşarlığı tarafından hesaplanan bütçe dengesidir. Bu kapsamda gelir niteliğinde olmayan özelleştirme gelirleri, taşınmaz satış gelirleri gibi unsurlar ile finansal gelir niteliğindeki faiz gelirleri, TCMB kar transferleri ile darphane para basım gelirleri gibi kalemler bütçe gelirlerinden düşülmektedir. Ayrıca Hazine'ye aktarılan kamu bankaları temettü gelirleri de bütçe gelirlerinden çıkarılmaktadır. Bunlara ilaveten borç verme işlemleri gider olarak sınıflandırılmamakta ve dolayısıyla "risk hesabı" harcamalardan ayıklanmaktadır. İşsizlik Sigortası Fonundan GAP yatırımlarının finansmanı için bütçeye aktarılan tutarlar bütçe gelirlerinden düşülmektedir. Son olarak bütçe harcamalarında tahakkuk bazda kaydedilen SGK'ya yapılan transferler, nakit-tahakkuk farkı eklenerek nakit baza dönüştürülmektedir.

[20] Murat Üçer ve Atilla Yeşilada, "Weekly Tracker: January 18-24", *Global Source Partners*, January 18, 2015, p. 10.

Diğer taraftan dönemsel dalgalanmalardan arındırmak için faz dışı bütçe giderlerinin ve vergi gelirlerinin 3 aylık hareketli ortalamalarının yıllık yüzde değişimine bakıldığında aradaki makasın 2014 yılının Ekim ayından itibaren vergi gelirleri lehine döndüğü görülmektedir. 2014 yılı Aralık ayı itibarıyla vergi gelirlerinin 3 aylık hareketli ortalamasının yıllık değişimi yüzde 9,2, faz dışı bütçe giderlerinin 3 aylık hareketli ortalamasının yıllık değişimi ise yüzde 3,5 olmuştur. Bunda 2014 yılının son aylarında vergi gelirlerindeki artışlar ile bütçe giderleri tarafında cari transferler ile yatırım giderlerindeki azalışlar etkili olmuştur.

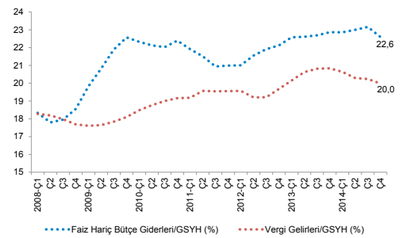
Şekil 13: Sürdürülebilir Bütçe Dengesi




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri"nde yer alan 2008-2014 dönemine ait veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.

2013 yılında yüzde 22,9 olan faiz dışı bütçe giderlerinin GSYH'ye oranının 2014 yılında yüzde 22,6'ya, vergi gelirlerinin GSYH'ye oranının da özellikle zayıflayan iç talebe bağlı olarak yüzde 20,8'den yüzde 20'ye gerilediği görülmektedir.

Şekil 14: Faiz Hariç Bütçe Giderleri ve Vergi Gelirleri




**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğünce yayınlanan "Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri" ile TÜİK "Ulusal Hesaplar İstatistikleri"nde yer alan veriler kullanılarak tarafımca hazırlanmıştır.
Not: 2014 yılı 4. çeyrek GSYH verisi için OVP (2015-17)'de açıklanan 2014 yılı yıl sonu gerçekleşme tahmini verisi alınmıştır.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

2014 yılında merkezi yönetim bütçesinde bütçe giderleri 448,4 milyar TL, bütçe gelirleri ise 425,8 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde bütçe 22,7 milyar TL bütçe açığı, 18 milyar TL de faiz dışı fazla vermiştir. Buna rağmen merkezi yönetim bütçe dengesi yıl sonu bütçe hedefiyle uyumlu bir görünüm sergilemiştir. Nitekim 2013 yılında yüzde 1,2'ye kadar gerileyen bütçe açığının GSYH'ye oranı 2014 yılında yüzde 1,3 seviyesinde gerçekleşmiştir. Büyümenin düştüğü ve iç talebin zayıf seyrettiği böyle bir ekonomik ortamda bütçenin düşük bir açıkla kapanması başarı olarak kabul edilebilecek bir husustur. Çünkü küresel ekonomideki zayıf seyre, finansal dalgalanmalara, jeopolitik gerginliklere ve dolayısıyla iç ve dış talepteki yavaşlamaya rağmen bütçede bu seviyede düşük bir açık elde edilmiştir. Aynı zamanda bu başarının, yerel ve Cumhurbaşkanlığı olmak üzere iki önemli seçimin gerçekleştiği bir yılda elde edilmiş olmasının da üzerinde durulması gerekmektedir.

2014 yılı merkezi yönetim bütçe performansına genel olarak bakıldığında 2014 yılı bütçe sonuçlarının mali disiplin anlamında başarılı olduğu, bütçe disiplinini korumayı sürdürdüğü ve kamu borç yükünün düşmesini sağladığı görülmektedir.

Ancak şunu da ifade etmek gerekir ki son yıllarda bütçe açıklarında düşüş kaydedilmiş olmasına rağmen bu açıkların vergi gelirleri ve faiz dışı giderler arasındaki dengeden çok vergi dışı gelirlerle ve faiz giderlerindeki gerilemeyle sağlandığını göz önünde bulundurmak gerekmektedir.

2014 yılında faiz dışı giderler enflasyonun üzerinde yüzde 9,8 artarken vergi gelirlerindeki yıllık artış ekonomik faaliyetlerdeki zayıf seyrin de etkisiyle yüzde 8,1 oranında gerçekleşmiştir. Nitekim yıl sonu enflasyonunun yüzde 8,2 olduğu göz önüne alındığında vergi gelirlerinin bu dönemde reel olarak az da olsa yüzde 0,7 oranında gerilediği görülmektedir. Bütçenin esas gelirlerinin süreklilik arz eden vergi gelirleri olduğu göz önüne alınırsa vergi dışı gelirlerle ya da tek seferlik gelirlerle bütçe giderlerini karşılamak bütçe dengesinin sürdürülebilirliğini tehlikeye sokabilecek önemli bir husustur.

Diğer yandan 2014 yılında özellikle personel giderleri, cari transferler ve yatırım harcamaları gibi faiz dışı giderlerde görülen artışlar göz önüne alınması gereken hususlardır. Tüm bu unsurlara ve yapılan seçimlere rağmen 2014 yılı bütçesini tam anlamıyla seçim bütçesi olarak nitelemek doğru olmayacaktır.

2014 yılında düşük büyüme ortamı vergi gelirlerinin zayıflamasına dolayısıyla da bütçenin özelleştirme gelirlerine, taşınmaz satış gelirlerine ve kar transferleri gibi bir defaya mahsus gelirlere daha duyarlı hale gelmesine zemin hazırlamıştır.

Özetle 2014 yılında mali disiplini sağlamak adına bütçe açığının artmasına izin vermeyen ancak bütçe açığını vergi gelirlerinden daha çok vergi dışı ve tek seferlik gelirlerle desteklemeye çalışan bir maliye politikası uygulamasına tanık olduğumuzu söyleyebiliriz.

Sonuç itibarıyla orta vadede ekonomik büyümenin potansiyelin altında seyrettiği, tek seferlik gelir kaynaklarında sona yaklaşıldığı ve bütçe giderlerindeki artışın ise süreklilik arz eden kalemler ağırlıklı olduğu göz önüne alındığında bütçe disiplinini sağlamanın kolay olmayacağı görülmektedir.

## KAYNAKÇA

Deloitte Ekonomik Görünüm Raporu, (2015), "Petrol Fiyatı Aşağı, Türkiye Ekonomisi Yukarı", Ocak 2015.

Hazine Müsteşarlığı, (2015), "Kamu Finansmanı İstatistikleri".

İçişleri Bakanlığı, (2015), "Türkiye Mülki İdare Bölümleri Envanteri". https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx (03.02.2015)

Kalkınma Bakanlığı, (2013), Orta Vadeli Program 2014-2016, Ekim 2013.

Kalkınma Bakanlığı, (2014), Orta Vadeli Program 2015-2017, Ekim 2014.

Kalkınma Bakanlığı, (2014), 2015 Yılı Programı, Kasım 2014.

EĞİLMEZ, Mahfi, (2015), "2014 Bütçe Sonuçlarına İlişkin Düşünceler", 15 Ocak 2015.

Maliye Bakanlığı, (2014), "Yıllık Ekonomik Rapor 2014", Ekim 2014.

Maliye Bakanlığı, (2015), Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri. https://www.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khbDetay_yeni?birimDizini=Merkezi+Y%C3%B6netim+B%C3%BCt%C3%A7esi&_afrLoop=221754523236415 9&tur=B%C3%BCt%C3%A7e+%C4%B0statistikleri&donusSayfa=index&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=1dk4b3f595_84 (20.01.2015).

Maliye Bakanlığı, (2015), "Aylık Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu-Aralık 2014", Ocak 2015.

Maliye Bakanlığı, (2015), Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Kadro İstatistikleri.

Maliye Bakanı Sayın Mehmet Şimşek'in Makroekonomik Gelişmeler ile 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmelerini Değerlendirmek Üzere Düzenlenen Basın Toplantısı, Ocak 2015, Ankara.

ÜÇER, Murat ve YEŞİLADA, Atilla, (2015), Weekly Tracker: January 18-24, Global Source Partners, January 18, 2015.

GÜRSEL, Seyfettin; İMAMOĞLU, Zümrüt ve ACAR, Ayşenur, (2014), "Büyüme Değerlendirmesi: Çeyrek 3-Stoklardaki Azalış Büyümeyi Düşürdü", Betam Yayınları, 10 Aralık 2014.

TCMB, (2014), "Enflasyon Raporu 2014-IV", Ekim 2014.

TCMB, (2015), "Enflasyon Raporu 2015-I", Ocak 2015.

TCMB, (2015), Ödemeler Dengesi İstatistikleri.

http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TCMB+TR/TCMB+TR/Main+Menu/Istatistikler/Odemeler+Dengesi+ve+Ilgili+Istatistikler (20.01.2015).

TÜİK, (2015), Dış Ticaret İstatistikleri. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1046 (11.02.2015).

TÜİK, (2015), Enflasyon ve Fiyat İstatistikleri. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1014 (20.01.2015).

TÜİK, (2015), İşgücü İstatistikleri. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1007 (20.01.2015).

TÜİK, (2014), Ulusal Hesaplar İstatistikleri. http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1063 (20.01.2015).

[21] Sürdürülebilir bütçe dengesi, bütçenin süreklilik arz eden vergi gelirleri ile süreklilik arz eden faiz hariç bütçe giderleri arasındaki farkı ifade etmektedir. (Sürdürülebilir Bütçe Dengesi= Vergi Gelirleri-Faiz Hariç Bütçe Giderleri)

**Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ**
Öğretim Üyesi*

nbilici@cankaya.edu.tr

# Binek Aracı ve Vergi

## GİRİŞ

Bundan 20 yıl önce herhalde çok az kimse Türkiye'de bu kadar çok binek aracının günlük yaşantımıza dâhil olacağını tahmin edebilirdi. Günümüzde Türkiye'de 5 kişiden biri otomobil sahibidir. Yani Trafik Siciline kayıtlı otomobil sayısı 15 milyon civarına yükselmiştir. Avrupa Birliği ortalaması olan 3'te 1 oranına ulaşmamız için pek fazla bir mesafe kalmadı. Bu çalışma ile binek aracı sahibi olmanın vergi ile ilişkisi ortaya konmaya çalışılacaktır. Konu gerçek kişilerin binek aracı sahibi olması ve şirketlerin binek aracı sahibi olması açısından ayrı ayrı değerlendirilebilinir.

## GERÇEK KİŞİLERİN BİNEK ARACI SAHİBİ OLMASI

Yeni binek aracı[1] satın alınırken yüksek tutarlı (belki aracın kendi fiyatının üstünde) vergi ödenmesine hazırlıklı olunması gerekir. Örneğin 100.000 TL'lik bir araç satın alınıyorsa öncelikle aracın motor silindir hacmine göre %45 ile %145 arasında değişen Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ödenmesi gerekir. Motor silindir hacmi 2000'in üstünde bir araç satın alınıyorsa fiyat 245'e çıkar. Bu fiyatın üzerine bir de %18 Katma Değer Vergisi (KDV) eklemek gerekir. Bu şekilde cepten çıkacak para 290.000 TL'ye yaklaşır. %190 oranında vergi![2]

Öğrencilerim sorarlar. "Hocam olur mu bu kadar? Avrupa Birliği ortalaması %25-30."[3] Onlara şöyle cevap veririm: "Arkadaşlar düşünün. Oranları AB'nin seviyesine çekersek, caddelerimizin, sokaklarımızın hali ne olur? Şu anda sokaklarda yürüyemiyoruz."

Arabayı satın aldıktan sonra yıllık 2015 yılında 63 TL (1300 cm3 aşağısı 16 yaş üzeri otomobil) ile 21.516,00 TL (4001 cm3 ve yukarısı 1-3 yaş arası otomobil) arasında değişen Motorlu Taşıtlar Vergisini (MTV) ödemek gerekir. Arabanın masraflarına katlanmak gerekir. Özellikle benzin-mazot faturaları. Benzin-mazot için ödenen faturaların da %70 civarı vergilerden oluşur.

* Çankaya Üniversitesi, Hukuk Fakültesi

1 Kullanılmış (ikinci el) binek aracı satın alınması durumunda bu vergilerin ödenmesi söz konusu olmayacaktır. Sadece bir şirkete ait aracın satın alınması durumunda %1 oranında KDV ödeme yükümlülüğü ortaya çıkacaktır.

2 Arabanın yurt dışından satın alınıp ithal edilmesi durumunda bu vergilere ilave olarak %10-15 civarında gümrük vergisi ödenmesi de söz konusu olacaktır. İthalatın gümrük birliği içinde olduğumuz AB ülkelerinden birinden yapılması durumunda ise gümrük vergisi ödenmesi söz konusu olmayacaktır. Permi karşılığı araba ithalatı ve ikametgahını yurt dışından Türkiye'ye getirenlerin araba ithalatı durumlarında avantajlı koşullarda araç sahibi olunabilmektedir.

3 Almanya: %16.2, Fransa: %21, Belçika: %22.5, İspanya %33 (%16 KDV merkezi idareye, %17 tescil vergisi belediyeye), Hollanda: %49, Yunanistan %63, Danimarka %98.9, Finlandiya %115.



## İŞLETME ADINA BİNEK ARACI SATIN ALINMASI

Araba ihtiyacı olan kişi eğer işletme sahibi bir kişi ise arabasını işletmesi adına almayı düşünebilir. Zira böyle davranmakla çeşitli avantajları olacaktır. Bu avantajlardan yararlanması, işletmenin para kazanan bir işletme olmasına bağlıdır.

"İşletme" kavramı ile kurumlar vergisi mükellefi olan işletmeler yanında gelir vergisi mükellefi ticari kazanç sahipleri ve gerçek usulde vergilendirilen zirai kazanç sahiplerini de kastediyoruz. Hatta serbest meslek kazanç sahibi olarak vergi mükellefi olan kişiler de bu haktan yararlanabilir.

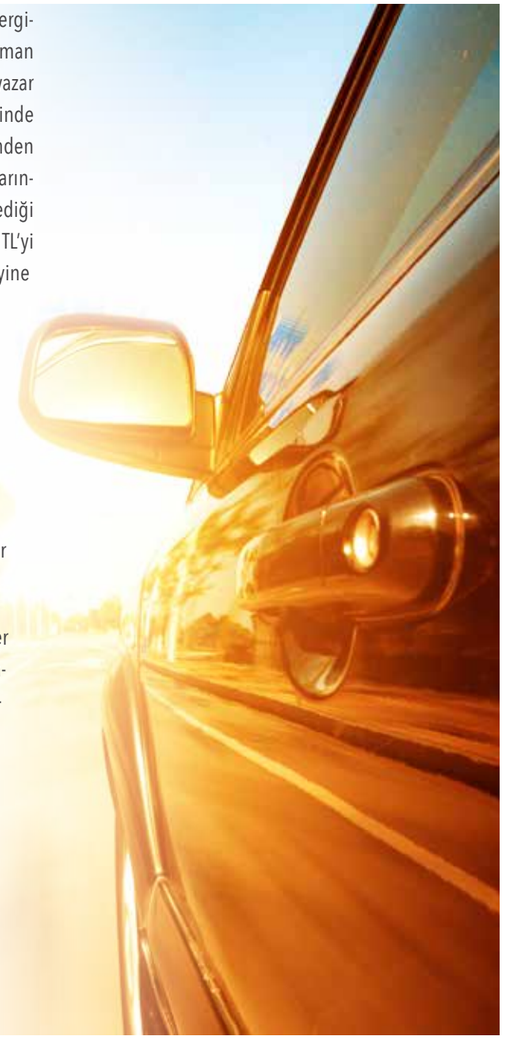
"Binek aracı" kavramı ile de, günlük hayatta sıklıkla kullanılan araçlar kastedilmektedir. Maliye Bakanlığı, bildiğimiz klasik otomobillerin yanı sıra Jeepler (arazi taşıtları), Doblo, Kango, Combo, Partner, Caddy gibi kapalı kasa araçları, Transporter, Caravelle, Transit, Boxer gibi kapalı kasa şoför dahil 9 kişiye kadar insan taşıyan araçları da binek aracı olarak kabul etmektedir.[4] Bu binek araçlarından biri işletme adına satın alınırken, yukarıda sözünü ettiğimiz alım vergileri aynen ödenir. Peki o zaman avantaj nedir? Avantaj, ödenen otomobil bedelinin ve vergilerinin şirket gelirlerinden gider olarak düşülmesinde yatmaktadır. İşletme otomobil için ödediği bedeli amor-

4 "Otomobil cerrahisi" diye isimlendirilen yöntemlerle, otomobil olarak değerlendirilen araçların ticari araç haline dönüştürülmesi veya tersten ticari araç olarak değerlendirilen araçların otomobil haline dönüştürülmesi konuları, uzmanlık alanımız dışında kalmaktadır!

5 Kıst amortisman uygulaması var. Örneğin Aralık ayında aldıysa sadece 1 aya tekabül eden amortismanı indirebilir.

6 Aracın nakit para yerine kredi kullanılarak satın alınması durumunda faizler de devreye gireceği için 290 TL tutarı daha yukarılara çıkacaktır. Araba alırken ödenen kredi faizleri maliyet bedeline dahil edilecek dolayısıyla maliyet bedeli yükselecektir. Yani indirim konusu yapılacak tutar alınan kredinin geri ödenme süresine göre eklenecek faizlerle 290 TL'nin üzerine çıkacaktır. Aracın aktife girmesinden sonra ödenen faizler mükellefin isteğine göre ya maliyet bedeline dahil edilip amortismana tabi tutulacak ya da gider yazılarak doğrudan giderleştirilecektir.

tisman yoluyla gelirlerinden düşecektir.[5] Ödediği vergileri de isterse maliyet bedeline dahil edip amortisman yoluyla giderleştirir. İsterse de doğrudan gider yazar (VUK, 270). Örneğin yukarıda verdiğimiz örnek üzerinde devam edersek 190 TL tutarındaki vergiyi gelirlerinden düşer. Yani 190 TL üzerinden ödeyeceği 30-70 TL civarındaki vergiyi ödemekten kurtulur. Yani bu şekilde ödediği 290 TL'nin bir kısmını telafi etmiş olur. Ayrıca 100 TL'yi de amortisman yoluyla gelirlerinden düştüğü vakit yine 30 TL civarında bir vergi avantajına kavuşur.[6] Sonuç olarak otomobili alırken ödenen 290 TL'nin 60-100 TL civarındaki kısmını telafi etmiş olur. Bir diğer ifadeyle araç için ödediği paranın üçte bir civarındaki kısmını (ödemesi gereken vergiyi ödememe yoluyla) devletten geri almış olur.[7]



İşletmenin mülkü olan binek aracı için her yıl motorlu taşıtlar vergisi ödenir. Ödenen motorlu taşıtlar vergisi gider olarak düşülemez (MTVK, 14).[8]

Aracın işletme adına satın alınmasının bir diğer önemli avantajı aracı kullanırken yapılan masrafların gider olarak düşülmesinde yatar. Benzin masrafları, bakım-onarım masrafları hepsi gider olarak düşülür. Ayrıca bu yapılan giderlerle ilgili ödenen KDV'nin tamamı da işletmenin ödeyeceği KDV'lerden indirilir (KDVK, 30/d). Yani işletme adına araçlar, kişilere ait araçlara göre işi daha ucuza getirmiş olurlar. Bu ucuzluk ödenmesi gerekli vergiye göre %15'le %35 arasında değişebilir. Ayrıca %18 oranındaki KDV de geri alındığı için, araç için yapılan harcamalar %18 daha ucuza getirilmiş olur.

[7] İşletmelerin faaliyetleri gereği satın alacağı binek otomobili dışındaki taksi-minibüs-otobüs-kamyon gibi ticari araçlar için daha fazla avantaj öngörülmüştür. Alımda uygulanan ÖTV oranı %45-%145 yerine örneğin otobüslerde %1'e düşmektedir. Bu tip araçlar yılın son ayında satın alınsa bile yıllık amortisman ayrılabilmektedir. Yani kıst uygulaması söz konusu olmamaktadır. Ödenen ÖTV'ler gider yazılmakta, KDV'ler ise doğrudan indirim konusu yapılmaktadır.

[8] Ticari araçlar MTV'yi daha düşük öder ve gider olarak düşebilir.



## SAHİP OLUNAN BİNEK ARACININ KİRALANMASI (MÜKELLEF OLMAYAN VEYA İŞLETME TARAFINDAN)

Araç sahibi kişi veya işletme aracını kendisi kullanmak yerine başkasının kullanımına bırakabilir, bir başka ifadeyle kiralayabilir. Kiralama resmi bir sözleşme üzerinden yapılıyorsa Damga Vergisi ödeme yükümlülüğü ortaya çıkacaktır. Kiralama sözleşmesinin noterde akdedilmesi durumunda damga vergisine ilave olarak Harç da ödenecektir.

Elde edilen kira gelirleri gayrimenkul sermaye iradı olarak vergiye tabi olacaktır. Kiralayan, stopaj yapmakla yükümlü bir kişi ise ödediği kiralar üzerinden %20 oranında stopaj yapacaktır. Stopaj yapılmamışsa (veya bazı durumlarda yapılmasına rağmen) yine de beyanname verme yükümlülüğü ortaya çıkabilecektir. Kiralama işlemi, KDV ödeme yükümlülüğünü de ortaya çıkarabilecektir. Kiraya veren işletme ise, %18 oranında KDV tahsilatı yapıp ödeyecektir. Kiraya veren işletme (vergi mükellefi) değilse, vergi mükellefi olan kiralayan sorumlu sıfatıyla KDV stopajı yapıp ödeyecektir.

## BİNEK ARACININ NİHAYETİNDE SATILMASI (MÜKELLEF OLMAYAN VEYA İŞLETME TARAFINDAN)

Satış işleminin noterde yapılması durumunda, aracın kasko değeri üzerinden Damga Vergisi ve Harç ödenecektir (HK, m. 43, f. 3). Kiralamada olana benzer, KDV yükümlülüğü olacaktır. Satan, işletme ise, elde edilen gelir, gelir vergisi veya kurumlar vergisi matrahına dahil olacaktır.

Elde edilen gelirin (satış fiyatının) ne olduğu, uygulamada zaman zaman uyuşmazlık konusu olmaktadır. Satışı yapan işletme satış bedelinin kasko değerinin altında olduğunu iddia ediyorsa bunu kanıtlamak durumunda kalacaktır. Satan işletme değilse (yani ticari nitelikte olmayan taşıt satışı yapılıyorsa) satış gelirinin vergiye tabi olup olmaması, süreklilik taşıyıp taşımamasına göre belli olacaktır. Kişi bu işi, para kazanma amaçlı, zaman zaman yapıyorsa, gelir vergisi ve KDV yükümlülüğü doğabilecektir.

**Yrd. Doç. Dr. Altuğ M. KÖKTAŞ**
Öğretim Üyesi[1]
altugmkoktas@gmail.com

**Koray PİRÇEKLİ**
Maliye Uzman Yardımcısı[2]
kpircekli@muhasebat.gov.tr

**Emre ATSAN**
Araştırma Görevlisi[3]
emreatsan81@gmail.com

# Türk Vergi Yönetiminde Sosyal Platformlar

*ÖZET*

*Sosyal platformlar veya sosyal medya teknolojileri internetin yeni yüzü olarak günümüzde insanların iletişim kurduğu, paylaşımda bulunduğu yeni ortamlar sunmaktadır. Sosyal platformların kullanımının artması müşteri odaklı olmanın gereği olarak ilk başta özel sektörün dikkatini çekmiş, daha sonrasında vatandaş odaklı yeni yönetişim sistemleri geliştirilerek kamu sektörünün de odaklandığı bir alan olmuştur. Çalışmada kullanımı giderek artan, insanların her gün vakit harcadığı sosyal platformlar üzerindeki vergi idareleri uygulamaları incelenmiş, ülke deneyimleri ışığında Türk Vergi İdaresince geliştirilen ve bu alanda sunulan hizmetler değerlendirilmiştir. Bu hususta sosyal platformların vergi yönetiminde daha etkin değerlendirilmesine yönelik öneriler sunulmuştur.*

*Anahtar Kelimeler: Sosyal Medya Platformları, Vergi Yönetimi*

## GİRİŞ

Bilgi teknolojilerindeki hızlı gelişmeler, özellikle internet teknolojisinin akıl almaz bir şekilde gelişmesi ve yaygınlaşması birçok hizmette olduğu gibi medyanın da geleneksel formlardan, sosyal medya formlarına dönüşümünü de hızlandırmaktadır. Bu değişimin farkında olan devlet idareleri teknolojik gelişime ayak uydurmakta, vatandaşlara daha iyi hizmet sunabilmek için sosyal medya platformunu aktif olarak kullanma eğilimine girmektedir. Günümüzde gelişmiş ülkelerdeki vergi idareleri sosyal medya teknolojilerinin getirilerinden faydalanmaktadırlar.

Mükellef odaklı vergi idarelerinin faaliyetlerini gerçekleştirirken paydaşlardan geri dönüşüm almaları hizmetlerin kalitesini artıracak ve idarenin daha etkin, şeffaf ve hesap verebilir bir yapıya bürünmesini sağlayacaktır.

Türk vergi idaresi de özellikle 2007 yılından itibaren sosyal medya araçlarını aktif olarak kullanmakla birlikte yeni 2014-2018 Stratejik Planında da sosyal farkındalık ve vergi bilincinin artırılması amacıyla sosyal medyanın etkin bir şekilde kullanılacağı belirtilmektedir.

## 1. SOSYAL MEDYA, SOSYAL MEDYA TEKNOLOJİLERİ VE VERGİ YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

Teknolojinin hayatımıza sızdığı gerçeğinin inkâr edilmesi mümkün değildir. Bugün, dünya üzerinde birçok otorite tarafından teknolojinin getirdiği artılar ve eksiler tartışılmaktadır. Bu bölümde teknolojinin bizden götürdüklerinden ziyade hayatımıza getirdiği kolaylıklardan bahsedilecektir. Sosyal medya teknolojileri kavramı farklı bir yaklaşımla değerlendirilecektir.

Teknolojiyle birlikte geleneksel medya anlayışı kendini yavaş yavaş sosyal medya anlayışına bırakmaktadır. Karşılıklı sohbetlerin azaldığını, iletişim yöntemlerinin değişmeye yüz tuttuğunu kısacası toplumlarda iletişim tekniklerinin değiştiğini söylemek yanlış olmaz. Örnek verecek olursak, siyasilerin toplumun nabzını ölçmek, tepki ve geri dönüşleri almak için sosyal medya teknolojilerini (Twitter, Facebook vb.) etkin kullandığını ve vatandaşlardan, uyguladıkları ya da uygulayacakları politikalardan çok hızlı geri dönüşler alabildiği sosyal medyadan yararlandıkları kısmen de olsa söylenebilir. Böylece, sosyal medya teknolojileri sayesinde siyasi otorite ile vatandaş arasında hızlı bir iletişim mümkün olmaktadır.

Sosyal Medya Teknolojilerinden (SMT) bahsetmeden önce sosyal ağ ve sosyal medyadan bahsedilmesinin daha doğru olacağı düşünülmektedir.

### 1.1 SOSYAL AĞ VE SOSYAL MEDYA KAVRAMI

Sosyal Ağ terimi, internet teknolojisi ve kültürünün gelişimiyle birlikte ortaya çıkan, insanların birbiriyle içerik ve bilgi paylaşımını sağlayan, internet siteleri ve uygulamaları sayesinde herkesin aradığı ve ilgilendiği bilgiye ulaşmasına imkan tanıyan sosyal ortamlar olarak tanımlanabilir.

Sosyal Medya ise iletişim aracının toplumun ta kendisinin olduğu bir platformdur. Bununla birlikte sosyal medya, kişilerin birbirleriyle, kurumların kişilerle doğrudan iletişim kurabildiği ve geri dönüş alabildiği bir ortam olarak da tanımlanabilir. Sosyal medyayı geleneksel medyadan[4] ayıran en temel özellik, karşılıklı iletişimin söz konusu olmasıdır. Farklı amaçlara hitaben birçok sosyal medya web sitesi bulunmaktadır. Aşağıda belirtildiği üzere bu web siteleri sahip oldukları farklı özellikleri ile örnek teşkil etmektedirler. Bunlar[5];

**İletişim ve paylaşım amaçlılar;** fikir ve yazılarınızı yayınlayabileceğiniz, arkadaşlarınızı bulup, takip edeceğiniz, yeni profiller oluşturabileceğiniz ve gruplar kurarak kullanıcılar arasında fikir alışverişinde bulunabileceğiniz web siteleridir.

Bloglar: Blogger, LiveJournal, Open, Diary, TypePad, WordPress, Xanga

Mikro Bloglar: FMyLife, Jaiku, Plurk, Twitter, Tumblr, Posterous, Yammer

SosyalAğlar: Bebo, BigTent, Elgg, Facebook, Geni, Hi5, LinkedIn, MySpace, Ning, Orkut,

Sosyal Ağları Tek Sitede Toplayanlar: NutshellMail, FriendFeed

Etkinlikleri Yayınlayanlar: Upcoming, Eventful, Meetup

**İşbirlikçiler;** yeni içerikler ekleyip, mevcut içeriklere müdahale edebileceğiniz sitelerdir. Ayrıca bilgi alıp, paylaşabileceğiniz ve bunları etiketleyebilmenize imkân tanıyan sitelerdir.

Wikis: Wikipedia, PBworks, Wetpaint

Sosyal İmleme: Delicious, StumbleUpon, Google Reader, CiteULike

Sosyal Haber: Digg, Mixx, Reddit, NowPublic

**Multimedya;** fotoğraf ve videolarınızı paylaşıp yorum yapabileceğiniz ve oy verebileceğiniz sitelerdir.

Fotoğraf ve Sanat Eserleri Paylaşımı: deviantArt, Flickr, Photobucket, Picasa

Video Paylaşımı: YouTube, Viddler, Vimeo, Sevenload, Dailymotion

---

[1] Niğde Üniversitesi Maliye Bölüm Başkanı

[2] Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Maliye Uzman Yardımcısı

[3] Hacettepe Üniversitesi Maliye Bölümü Araştırma Görevlisi

[4] Geleneksel medya, bilginin yayınlanması için belirli kaynaklara (gazete, televizyon, film vb.) ihtiyaç duyarken paylaştığı bilgiler sonucunda anlık geri dönüşlerin alınamadığı bir platformdur.

[5] Sosyal Medya Nedir?, http://www.trendweek.com/sosyal-medya-nedir/ 13/09/2014.

*Vergi idarelerinin internet sayfalarının yanı sıra Facebook, Twitter ve YouTube gibi sosyal medya uygulamalarının, vergi idareleri tarafından etkin bir biçimde kullanılması, esas itibariyle idarelerin vergi mükellefine daha kolay erişimini sağlamaktadır.*

Ses ve Müzik Paylaşımı: imeem, The Hype Machine, Last.fm, fizy

**Eleştiri ve Fikirlerin Paylaşıldığı;**

Ürün Eleştirileri:Sikayetvar

Şirket Eleştirileri: Customer Lobby, Yelp

Kişilerin Soru ve Cevapları: Yahoo! Answers, WikiAnswers, Askville, Google Answers

**Eğlence;**

Medya ve Eğlence Platformları: Cisco Eos

Görsel Dünyalar: Second Life, The Sims Online, TerraOnline Gaming

Oyun Paylaşımı: Miniclip, Kongregate

**Diğer;**

Bilgi Toplayıcılar: Netvibes, Twine

Sosyal Medya İzleme: Sysomos Heartbeat

Yukarıdaki sınıflandırmadan da anlaşılacağı üzere farklı amaçlarla birçok farklı şirket tarafından sosyal medya teknolojilerinden yararlanılarak sayısız web sitesi oluşturulmuş ve insanoğlunun hayatında bu web siteleri önemli yer tutmuştur.

Bugün dünya üzerinde farklı ülkelerde birçok kamu idaresi, vatandaşın borç ve ödevlerini yerine getirebilmesinde kolaylık sağlamak amacıyla bu tarz platformlardan yararlanmaktadır. Böylece idareler, daha iyi kamu hizmeti sunmak ve "halka hizmet" sloganını icra etmek için vatandaşla daha rahat iletişim kurarak adeta vatandaşın ayağına gidebilmektedir. Bu bağlamda Youtube, Twitter ve Facebook gibi en çok bilinen sosyal medya platformları aracılığıyla vatandaşla siyasetçiler ve bürokratlar birebir muhatap olabilmektedir. Bu durum da, vatandaşın farklı iletişim yollarını kullanarak (telefon, fax vb.) ya da ilgili idareye gitmesine gerek kalmadan, bilinçli bir birey haline gelip sorumluluklarını yerine getirmesine kolaylık sağlamaktadır.

## 1.2. SOSYAL MEDYA TEKNOLOJİLERİ VE VERGİ YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

İnternet, günümüzde birçok kavramın yeniden şekillenmesinde önemli bir araç haline gelmiştir. İnterneti kullanarak vatandaşlar, elektronik devlet olarak adlandırdığımız devlet işlemlerini evlerinden ya da ofislerinden takip eder hale gelmiş, bankaya gitmelerine gerek kalmadan ödemelerini tek bir tuşla yapar hale gelmişlerdir. İnternet her vatandaşın içerisinde kendine göre bir şeyler bulabildiği bir platform halini almıştır.

Web 2.0, O'Reilly Medya tarafından 2004'de kullanılmaya başlayan bir sözcüktür ve ikinci nesil internet hizmetlerini - toplumsal iletişim sitelerini, vikileri, iletişim araçlarını, yani internet kullanıcılarının ortaklaşa ve paylaşarak yarattığı sistemi tanımlar. Web 2.0 teknolojileri içinde genel olarak birçok farklı uygulama mevcuttur. En çok kullanılan uygulamalardan bazıları olarak Facebook, YouTube, MySpace, Linkedin, Twitter, Google uygulamaları, wikipedia, blog sayfaları sayılabilir.[6] Bu uygulamalar ile vatandaşı süreçlere dâhil etme şansı yakalanabilir, e-katılımcılık ile vatandaşların yeni etki kanallarını kullanmalarına izin verme yoluyla devlette daha fazla şeffaflık ve daha demokratik bir yönetim biçimi de sağlanabilir. Vatandaşın yaptığı katkıların ne ölçüde olduğu yine bu platformlar aracılığı ile kamu yöneticilerimizce kamuoyu ile paylaşılabilir.

Sosyal medya uygulamalarında içeriği tamamen bireyler belirler ve bireyler birbirleriyle sürekli bu uygulamalar üzerinden etkileşim sağlarlar. Kısacası sosyal medya, zaman ve mekân sınırlaması olmaksızın paylaşımın, etkileşimin ve tartışmanın esas olduğu bir iletişim ortamıdır.

SMT, internetin kişiselleştirilmiş ve yeni yüzü olarak tanımlanabilir. Bu yeni yüz insanların birbirleriyle ve kurumlarla iletişiminde önemli rol oynamaktadır. Gelişen ve tabana yayılan teknoloji kullanımının doğal sonucu olarak insanların medyayı takip etmelerinde geleneksel yaklaşımın zayıfladığı buna karşılık sosyal medya kullanımının arttığı söylenebilir. Sosyal medya yaklaşımının yaygınlaşmasının doğal sonucu olarak da kişi ya da kurumların sosyal medya teknolojilerini kullanmadaki tek amacının iletişim kurmak olmadığı bunun yanında farklı amaçlar taşıdığı sonucu da çıkarılabilir.

Tüm dünyada ülkeler, teknolojinin getirmiş olduğu olanakları kullanarak, karmaşık süreçleri e-devlet uygulamaları ile basitleştirerek, etkili çalışmakta ve verimliliği artırmaktadırlar. E-devlet uygulamaları ile harcamalarda tasarruf, kağıt üzerindeki bilginin bilgisayar ortamına aktarılması, yönetimde şeffaflık, hizmet kalitesinde artış, kamu hizmetlerinde kesintisizlik, demokratik katılımın artırılması ve devlet kurumlarına hızlı ve rahat bir erişim sağlanmaktadır.[7] Bu bağlamda sosyal medya teknolojilerini etkin kullanan bürokrat ve siyasetçilerin bu amaçları gerçekleştirmesine büyük fayda sağlayacağı sonucu çıkarılabilir.

Yöneten ve yönetilen temelleri üzerine oturan yönetim anlayışı, çağdaş yönetim anlayışlarının gelişmesiyle yerini yönetişime bırakmıştır. Önceleri özel sektörde geçerli olan etkinlik ve verimlilik kaygıları, kamu sektöründe de kendisini göstermeye başlamıştır.[8] Yönetişim, devlet ile toplum arasında karşılıklı etkileşim, ortak çalışma ve karar almada özellikle bireyin vatandaşlık bağı geri plana atılmadan, onun kamunun ortağı-paydaş olma (Stakeholders) koşulunu öne çıkarmaya başlayan bir kavramdır ve tarafların karşılıklı etkileşimini ele alır.[9]

Mükellefler, vergi dairesinde işlemlerini gerçekleştirirlerken, idareden ilgi ve destek beklemekte, özel sektördeki müşteri algılaması gibi bir ilgi istemektedir. Vergi idaresinin, mükellef ile mümkün olduğu kadar diyalog kapılarını açık tutması ve beklentilerini belirlemeye çalışması önemlidir. Mükelleflerin, müşteri odaklılık kavramı çerçevesinde neyi istediklerini öğrenebilmek için gerekli soruların sorulması ve sağlıklı bir iletişimin kurulması ve kaliteli bir hizmetin sunulması şarttır.[10] Bir vergi mükellefi, vergi ile ilgili sorumluluklarını yerine getirirken yaşadığı herhangi bir sıkıntı karşısında zamanında ve doğru bilgi alabileceği yetkin biriyle görüşme ihtiyacı duymaktadır. Bazen zaman maliyeti mükellefin sorumluluklarını yerine getirebilmesi açısından önem arz etmektedir.

## 2. VERGİ YÖNETİMİNDE SOSYAL MEDYA TEKNOLOJİLERİNE YÖNELİK ÜLKE UYGULAMALARI

Teknolojik gelişmeyle birlikte sosyal medya platformlarının hızla yayılması, son yıllarda kendisini kamu yönetimi uygulamalarında da göstermektedir. Kamu kesiminin vatandaşlarına ve firmalara daha kaliteli hizmet sunma amacıyla sosyal platformları kullanmaya başlaması, hem kamu hizmetini hızlandırmakta hem de hizmet memnuniyetini artırmaktadır. Özellikle vergi yönetiminde e-devlet uygulamalarının yer alması, kamu ile hizmet paydaşlarının vergi uygulamalarında önemli kolaylıklar sağlamaktadır. Nitekim vergi uygulamalarının toplumda tam olarak anlaşılamaması ve vergi uyuşmazlıklarının çözümü gibi konular, medya platformları aracılığıyla daha etkin biçimde yönetilebilmektedir. Bununla birlik-

[6] Recep Erdem Erkul, "Sosyal Medya Araçlarının (Web 2.0) Kamu Hizmetleri ve Uygulamalarında Kullanılabilirliği", Türkiye Bilişim Derneği, Sayı 116, 2009, s. 2.

[7] Hakkı M. Ay, Ümit Şahin ve Hüseyin Soylu, "Mükellef İle Vergi Dairesi İlişkilerinde Yönetişimin Rolü ve Karaman İli Örneği", CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı 11(1), 2010, s. 277.

[8] Ay, a.g.m., s. 272.

[9] Fikret Toksöz, İyi Yönetişim El Kitabı, (Ed: A. Buldam), Tesev Yayınları, İstanbul 2006, s. 4-5.

[10] Fatih Acar, Zeynep Murat Gül ve Selahattin Gökmen, "Türk Vergi Sistemindeki Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Vergi Sorunları Dergisi-Özel Ek, Sayı 173, Şubat 2003, s. 27-28.

te hizmet sunumuna erişim talebinin azalmasıyla birlikte sosyal medya teknolojilerinin, vergi uygulamalarının açık maliyetlerini de önemli ölçüde azalttığı görülmektedir. Dolayısıyla halen sınırlı düzeyde yararlanılan sosyal ağ uygulamalarının gelecekte vergi yönetimleri tarafından yoğun olarak kullanılacağı ileri sürülebilir.[11]

Vergi idarelerinin internet sayfalarının yanı sıra Facebook, Twitter ve YouTube gibi sosyal medya uygulamalarının, vergi idareleri tarafından artan bir biçimde kullanılması, esas itibariyle idarenin vergi mükellefine daha kolay erişimini sağlamaktadır. Özellikle gençlerin söz konusu platformları daha sık kullanmaları, vergi uygulamalarının başarı düzeyine de artırmaktadır. Bu bağlamda vergi idaresinin gelir ayağında, sosyal teknoloji uygulamalarının kullanılması OECD'ye göre daha iyi bir vergi yönetimi için etkili bir araç olarak nitelendirilmektedir.[12]

Sosyal medya teknolojilerinin vergi yönetiminde kullanımına yönelik olarak ülke uygulamalarına bakıldığında Avustralya, Brunei, Çin, Japonya, Kore Cumhuriyeti, Malezya, Maldivler, Moğolistan, Yeni Zelanda, Singapur, Avusturya, Kanada, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Almanya, İrlanda, Japonya, Meksika, Norveç, Portekiz, İspanya, İngiltere, ABD ve Tayland vergi yönetiminde sosyal medya uygulamalarından yararlanmaktadır. Avustralya örneği incelendiğinde, Avustralya hükümetinin söz konusu uygulamaları desteklediği ve sosyal platforma kayıtlı üyelerin sisteme erişimini sağlayarak birbirleriyle etkileşim içinde olmalarını sağladığı görülmektedir. 2006 yılında yayımlanan strateji belgesiyle, hükümet vatandaşların erişimi için broşürler, açık hava reklamları, çağrı merkezleri, internet sayfaları, radyo ve televizyon kanalları ile kısa mesaj servislerini kullanacağını beyan etmiştir. Buna göre Avustralya Vergi Yönetim İdaresi, Facebook hesabını 2009'da, Twitter hesabını 2010'da ve YouTube hesabını da 2011'de aktifleştirerek, vergi mükelleflerine bu kanallardan erişime başlamıştır. Diğer yandan Avustralya Vergi Yönetimi, farklı sosyal medya platformu da kullanmaktadır. GovDex[13] olarak isimlendirilen söz konusu platform, internet üzerinden yedi gün yirmi dört saat erişime açıktır. Üyeler, platformda yer alan tartışma forumu ile birlikte bilgi alış verişinde bulunabilmekte, doküman paylaşıp, çeşitli konularda fikirlerini açıklayabilmektedir. GovDex, Avustralya Hükümeti Bilgi Yönetim Dairesi (AGIMO) tarafından sunulmakta ve federal yönetim ile birlikte bölgesel yönetimler tarafından da kullanılmaktadır. Diğer yandan küçük ve orta dereceli işletmeler için kurgulanan vergi forumu da (SME Tax Forum), vergi yönetimine yönelik olarak kullanılan bir diğer sosyal medya platformudur. Forum, küçük ve orta dereceli işletmelerin piyasa bilgilerine erişebilmeleri ve vergi uygulamaları hakkında bilgi alabilmelerini sağlamaktadır. Vergi yükümlülerinin görüş ve önerilerinin de alındığı forum uygulamasıyla, vergi uygulamalarının daha iyi anlaşılması ve vergi yönetiminin daha etkin olması amaçlanmaktadır.[14]

ABD'de ise IRS (Internal Revenue Service) tarafından uygulamaya konulan IRS2GO[15] isimli mobil uygulama yazılımı ile birlikte kullanıcıların vergi uygulamalarına yönelik hızlı bilgi alması hedeflenmiştir. Vatandaşların sosyal

[11] Satoru Araki ve Iris Claus, "A Comparative Analysis of Tax Administration In Asia and the Pacific", http://www.adb.org/sites/default/files/publication/41792/tax-administration-asia-pacific.pdf, 15.09.2014.

[12] OECD, "Social Media Technologies and Tax Administration, Forum on Tax Administration: TaxPayer Services Sub-Group", http://www.oecd.org/tax/administration/48870427.pdf, 16.09.2014.

[13] GovDex ile ilgili ayrıntılı bilgiye, https://govdex.gov.au/ adresinden erişilebilmektedir.

[14] OECD,"Working Smarter in Structuring The Administration, in Compliance, and Through Legislation, Forum on Tax Administration", http://www.oecd.org/site/ctpfta/49428209.pdf, 16/09/2014.

[15] IRS2GO ile ilgili ayrıntılı bilgiye, http://www.irs.gov/ adresinden erişilebilmektedir.



güvenlik numaralarıyla giriş yapabildikleri sistemde, gelir vergisi geri ödemelerinin durumu izlenebilmektedir. Bununla birlikte vergi mükelleflerine ücretsiz olarak vergi uygulamalarıyla ilgili yardımcı olunmaktadır.[16] Örneğin ABD Gelir İdaresi tarafından hazırlanan ve YouTube üzerinden vergi mükelleflerinin erişimine sunulan yaklaşık 120 video bulunmaktadır.

Finlandiya Vergi İdaresi tarafından 2010 yılında sosyal medya uygulaması kapsamında web sayfası tabanlı danışmanlık hizmeti sunulmaya başlanmıştır. Vergi mükelleflerinin vergi öncesi ve sonrası ihtiyaç duydukları konularda danışmanlık sağlayan sistem, yedi gün yirmi dört saat erişime açıktır. Vergi idaresinin hizmet sunumunda verimliliği artırmayı amaçlayan söz konusu girişim potansiyel olarak 3,2 milyon kullanıcıya hizmet vermektedir. Uygulamadan elde edilen önemli sonuçlara göre kullanıcıların %87'sinin sisteme erişimi oldukça kolay olarak nitelendirdiği, sorulan soruların %97'sinin izleyen gün cevaplandırıldığı ve bu durumun kullanıcılar tarafından yeterli bulunduğu, verilen cevaplar nedeniyle uygulamada hataya düşülmediği belirlenmiştir. Uygulamayla birlikte, vergi mükelleflerinin %75'inin vergi idaresini aramaması sonucu 148.500 € tasarruf sağlanmıştır.

Kanada, sosyal medya teknolojilerini genel olarak video yayınları üzerinden kullanırken, Estonya, internet tabanlı forum uygulaması kullanmaktadır. İrlanda, Wikipedia ve forumlar gibi sosyal medya teknolojilerinden yararlanırken Japonya ise gelir idaresi internet sayfasından paylaştığı video uygulamalarıyla vergi mükelleflerine yardımcı olmaktadır. Söz konusu videolara aynı zamanda YouTube üzerinden de erişilebilmektedir. Singapur, IRAS_SG isimli uygulamasıyla mobil telefonlara yönelik e-hizmet sağlamakta, gelir ve servet vergileriyle ilgili danışmanlık sağlamaktadır. Sözü edilen uygulamanın aynı zamanda bir Twitter hesabı da bulunmakla birlikte, yürürlüğe girdiği ilk iki ayda toplam yirmi beş binin üzerinde kullanıcı tarafından indirilmiştir. Danimarka, Twitter üzerinden vergi mükelleflerine çeşitli önemli bilgileri yayınlamakta ve seminer duyuruları yapmaktadır. Diğer yandan Danimarka hükümetinin Yammer isimli paylaşım platformuyla kullanıcıların bilgi paylaşımında bulunmasını sağladığı görülmektedir. Portekiz ise vergi mükelleflerinin hak ve ödevlerine ilişkin bilgileri Twitter yoluyla paylaşmakta, YouTube aracılığıyla da vergi sistemiyle ilgili aydınlatıcı videolar yayınlanmaktadır.

[16] OECD, a.g.e., s.51.

## 3. TÜRK VERGİ YÖNETİMİNDE SOSYAL MEDYA STRATEJİLERİNİN GELİŞTİRİLMESİ

Günümüzde geleneksel medya yerini yavaş yavaş sosyal medya platformlarına bırakmaktadır. Birey odaklı yapının eseri olan bu dönüşümde hem özel sektör hem de kamu sektörü yerini almakta, yerini alamayan kurumlar bu teknolojik çağın getirilerinden tam olarak faydalanamamaktadırlar. Mükellef odaklı Türk Vergi Yönetimi aktif olarak internet teknolojilerinin Türkiye'de ilk uygulayıcılarından bir kurum olarak günümüzde sosyal platformları aktif bir şekilde kullanmaktadır. Vergi Yönetiminde sosyal medya stratejisi henüz yeni gelişen bir kavram olmakla birlikte Türkiye'de internet kullanım oranı yükseldikçe giderek artacağı düşünülmektedir. Bu açıdan öncelikle Gelir İdaresi Başkanlığı'nın yürüttüğü sosyal medya faaliyetleri sonrasında özel sektörde bu alanda uygulamalar değerlendirilecektir.

### 3.1 GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI'NIN FAALİYET GÖSTERDİĞİ SOSYAL PLATFORMLAR

Türkiye'de vergi idaresinin başındaki kurum olan Gelir İdaresi Başkanlığı (GİB) Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak 2005 yılında 5345 sayılı Kanun ile Gelirler Genel

*Maliye Bakanlığınca, sosyal medya platformlarının, mükellefler/mali müşavirler ve mali danışmanlarla interaktif bir şekilde kullanımına yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi vergi bilincini ve vergiye gönüllü uyumu arturacak ve böylece idarenin daha şeffaf ve demokratik bir yapıya bürünmesini sağlayabilecektir.*

Müdürlüğünün yerini almıştır. 5345 Sayılı Kanun'un 1'nci maddesinde bu kanunun amacı; "Gelir politikasını adalet ve tarafsızlık içinde uygulamak; vergi ve diğer gelirleri en az maliyetle toplamak; mükelleflerin vergiye gönüllü uyumunu sağlamak; mükellef haklarını gözeterek yüksek kalitede hizmet sunmak suretiyle yükümlülüklerini kolayca yerine getirmeleri için gerekli tedbirleri almak; saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık temel ilkelerine göre görev yapmak üzere Maliye Bakanlığına bağlı GİB'in kurulmasına, teşkilat, görev, yetki ve sorumluluklarına ilişkin esasları düzenlemektir". şeklinde ifade edilmiştir. Buna göre GİB, vergi ve gelirleri en az maliyetle toplamak üzere hem internet hem de intranet ağ yapısından internetin Türkiye'ye gelmesinden itibaren kullanmaya başlayan bir kurum olarak, saydamlık, hesap verebilirlik, katılımcılık, verimlilik, etkililik ve mükellef odaklılık gibi temel ilkelere göre faaliyet göstermek üzere yine internetin nimetlerinden faydalanmaktadır. 1998 yılında http://www.gelirler.gov.tr, 2006 yılında http://www.gib.gov.tr şeklinde yayın hayatına devam eden internet sitesi üzerinden "mükellef memnuniyeti" temelinde mükellefler, gerek mevzuat gerekse güncel değişiklikler bakımından anlık olarak bilgilendirilmektedir. Nitekim mükellef memnuniyeti internet kullanımının giderek yaygınlaştığı bir dönemde giderek daha da önem arz eden bir konu haline gelmiştir.

GİB bu amaçla vatandaşlara ve vergi mükelleflerine daha kolay ulaşmak için Mükellef Geri Bildirim Sistemi (MÜGEB), Vergi İletişim Merkezi (VİMER) gibi kendi altyapısını kurduğu platformları hizmete sunmuş ancak geç de olsa özellikle 2012 yılından itibaren sosyal platformlardaki yerini alma gayreti içerisine girmiştir. Twitter, Google+, Facebook gibi popüler sosyal platformlarda, popüler video paylaşım sitesi Youtube'da ve Wikipedia gibi özgür paylaşıma açık kar amacı gütmeyen internet ansiklopedisinde yer almış ve faaliyetlerini/tanıtımını sosyal platformlara taşımıştır. GİB'in 2014-2018 yıllarını kapsayan Stratejik Planında sosyal medyayı etkin bir şekilde kullanarak vergilendirmede sosyal farkındalık ve vergi bilincinin artırılması ayrıca amaçlanmıştır.[17]

GİB'in sosyal medya alanındaki faaliyetleri 2012 yılında oluşturmuş olduğu http://sosyal.gib.gov.tr isimli internet sayfasından yönlendirilmektedir. İlgili sayfada periyodik olarak güncellenen tüm vergi mevzuatı ve uygulamaları, vergi konusundaki gelişmeler, güncel değişiklikler ve yenilikler, internet vergi dairesi hizmetleri, bilgilendirme rehberleri, genel tebliğ taslakları gibi mükellefi bilgilendiren haberler duyurulmaktadır.

## 3.2 MÜKELLEF GERİ BİLDİRİM SİSTEMİ (MÜGEB)

2013 yılında faaliyete geçen internet sitesi, GİB'in sunmuş olduğu hizmetlere ilişkin mükelleflerin ilettikleri öneri, sorun ve teşekkürlerin değerlendirildiği ve sonucundan bilgi verildiği https://intvd.gib.gov.tr/geribildirim adresinde faaliyet gösteren web tabanlı bir uygulamadır. Vergi ile ilgili konulardan ziyade idarece sunulan hizmetlerin kalitesinin artırılması amacıyla mükelleflerden geri bildirim almak amacıyla hazırlanmış bir internet sayfasıdır.

## 3.3 VERGİ İLETİŞİM MERKEZİ (VİMER)

İlk olarak 2007 yılında faaliyete geçen Vergi İletişim Merkezi, çağrı merkezi olarak 4440189 numaralı telefondan vergi ile ilgili konularda bilgi danışma, ihbar yönetimi, geri arama, İngilizce elektronik posta yanıtlama (infoVIMER@gelirler.gov.tr) ve Motorlu Taşıtlar Vergisi (MTV) işlemlerine ilişkin bilgi ve danışmanlık hizmetleri vermektedir. Kurulduğu tarihten bu yana 2 milyon'a yakın çağrıya cevap veren merkezin yıllar itibariyle alınan çağrı ve ihbar sayıları aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: Çağrı ve İhbar Sayıları (30.06.2014 itibariyle)

| Yıllar | Alınan Çağrı | İhbar Sayısı |
|---|---|---|
| 2008 | 175.582 | - |
| 2009 | 198.427 | 1.135 |
| 2010 | 254.132 | 9.431 |
| 2011 | 480.439 | 22.548 |
| 2012 | 446.460 | 23.396 |
| 2013 | 463.630 | 28.118 |
| 2014 | 278.172 | 14.660 |

Kaynak: www.gib.gov.tr

## 3.4 TWİTTER, FACEBOOK, GOOGLE+, YOUTUBE

140 karakterden oluşan tweet adı verilen internet kısa mesajlarının gönderildiği ve başkalarının mesajlarının okunabildiği bir mikro-blog servisi olan Twitter'daki[18] GİB'in 10.338 kullanıcının takibinde olan @gibsosyalmedya isimli hesabında bugüne kadar 278 tweet paylaşılmıştır. Twitter hesabı üzerinden güncel mevzuat değişiklikleri, yenilikler gibi mükellefi bilgilendiren tweetler atılmakta olup diğer kullanıcılarla etkileşimde bulunulmamaktadır. Hesabın popülerliğini gösteren paylaşım sayısının (RT-Retweet) düşük düzeyde seyrettiği söylenebilir.

GİB'in, bir diğer popüler sosyal paylaşım sitesi olan Facebook'taki hesabında ise (https://www.facebook.com/gib.sosyalmedya ) gizlilik ayarlarından ötürü takip eden kullanıcı sayısı belli değildir. Twitter'a benzer şekilde Facebook hesabında da mükellefi bilgilendiren tarzda aynı mesajlar paylaşılmaktadır. Hesabın popülerliği yüksek olmasa da nispeten Twitter hesabına göre daha fazla paylaşım almaktadır. (12 Eylül 2014 tarihinde paylaşılmış olan twitter mesajı 11 retweet almışken, Facebook'ta paylaşılan aynı mesaj 43 paylaşım almıştır.)

Google tarafından yönetilen sosyal ağ ve kimlik doğrulama hizmeti şeklinde faaliyet gösteren bir diğer sosyal medya sitesi olan googleplus üzerinde GİB (https://plus.google.com/+GibSosyalMedyam) +GibSosyalMedyam hesabı ile faaliyet göstermekte Facebook ve Twitter ile aynı paylaşımlarda bulunmaktadır. Diğer platformlara göre daha düşük popülerliğe sahip olmasından ötürü bu platformdaki takipçi sayısı 511 gibi düşük bir düzeydedir. Bir video barındırma web sitesi olan YouTube üzerinden yine GİB'in 2012 yılından bu yana paylaşımda bulunulan hesabı "gibsosyalmedya" üzerinden (http://www.youtube.com/user/gibsosyalmedya ) bugüne kadar tanıtım, beyanname hazırlama rehberi, röportaj, tv spotu gibi 32 adet video paylaşılmış 288 abone takipçisi ile toplamda 178.525 defa görüntülenmiştir. Ancak diğer sosyal platformlarda olduğu gibi izleyici yorum kısmı devre dışı bırakılmıştır. İnteraktif bir ortamdan ziyade mükellefleri bilgilendirme amacıyla hazırlanmış olan bir hesap olarak faaliyet göstermektedir.

## 3.5 FORUMLAR

GİB bünyesinde 2013 yılında faaliyete geçen bir diğer sosyal platform olan http://forum.efatura.gov.tr ile yeni bir elektronik sistem olan e-arşiv, e-defter ve e-fatura platformlarının özellikle muhasebeciler tarafından uygulanması aşamasında yaşadıkları sorunlara çözüm aradıkları ve GİB'den uzman personel tarafından çözümlerin üretildiği bir web modülüdür. Bu modüldeki bilgiler özelge niteliği taşımamakta, sadece mükelleflere yardımcı olma amacı taşımakta olup bağlayıcılığı bulunmamaktadır.

GİB tarafından kontrol edilen sosyal platformların yanında özel internet forumları da günümüzde mükelleflerin buluştuğu, bilgi paylaşımında bulunduğu ve sorularına

[17] Gelir İdaresi Başkanlığı, "2014-2018 Stratejik Plan", http://www.gib.gov.tr/fileadmin/beyannamerehberi/stratejikplan2014_2018.pdf, 14/9/2014.

[18] Twitter Nedir?, http://twitter.nedir.com/#ixzz3DJKxex99, 12/09/2014.

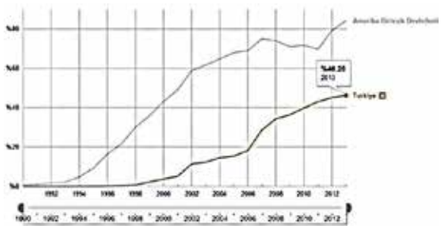
cevap aradığı sosyal platformlar arasında yer almaktadır. 2004 yılında Web 2.0[19]'ın geliştirilmesi ile bireyler internette okuyucu varlıklardan, paylaşımcı olan varlıklar haline gelmiştir. Türkiye'de internetin yaygınlaşmasıyla artık bireyler birçok konuda olduğu gibi vergi konularında da sorunlarını google etmekte, çözümler aramaktadır. İdareye ulaşmadan anlık çözümlere ulaşabildikleri web forumları, uzman forum yöneticileri veya yardımsever diğer bireyler bu ortamlara aracı olabilmektedirler. Bu forumların amaçları sayfalarına olan reyting'i, tıklanma sayısını yükseltmek ve google adsense tarzı reklam gelirlerinden pay alabilmektir. Bu forumlardan birkaçına örnek verecek olursak: http://www.alomaliye.com: Güncel mevzuat değişiklikleri, ekonomi, muhasebe, sosyal güvenlik hakkında yazılmış makaleler, raporlar, incelemeler, araştırma sonuçları gibi bilgilerin paylaşıldığı 2000 yılından bu yana faaliyet gösteren bir sitedir. Ayrıca bünyesinde mükelleflerin tartışma, soru-cevap ve düşüncelerini ifade edebildikleri bir forum modülü bulunmaktadır. Sektörün en kapsamlı veri deposuna sahip olan site, özel sektör kuruluşu olmasına rağmen, günlük ziyaret ve kullanıcı sayısı bakımından uluslararası alanda da üst sıralarda yer almaktadır. Mali müşavirlere yönelik bir diğer forum sitesi http://www.zirveyazilim.net yine benzer şekilde mükellefler ve mali müşavirler tarafından yoğun olarak kullanılan bir web sitesidir. Bu tarzda kurulmuş birçok site bulunmakta olup mükellef ve muhasebeciler tarafından yoğun olarak takip edilmektedir.

Bu tarz sitelerin bağlayıcılığı olmadığını sadece bilgi edinme amacıyla faaliyet göstermekte olduklarını belirtmek gereklidir. Çünkü faydalı bilginin yanında mevzuattaki hızlı değişim ve paylaşımların doğruluğunun kontrol edilememesi gibi nedenlerle zararlı bilgi kirliliğine de yol açabilmektedirler.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

İnternet kullanımı Türkiye'de giderek artmakla birlikte gelişmiş ülke seviyelerinin halen çok gerisinde bulunmaktadır. 2013 yılı itibariyle bu düzey nüfusun yüzdesi olarak %46'sına tekabül etmekle birlikte ABD'de %80'in üzerinde yer almaktadır (Şekil 1). Yani Türkiye'de 100 kişiden 46'sı internet erişimine sahipken 54'ü internet erişiminden mahrumdur. Bu oranın, milli gelirdeki artış, teknolojideki hızlı gelişmeler ve internet alt yapısının yaygınlaşması ile yükselmeye devam edeceği düşünülmektedir.

Şekil 1: Nüfus yüzdesi olarak internet kullanıcıları




**Kaynak:** Dünya Bankası

İnternet erişiminin yaygınlaşması ile bireylerin bilgiye ulaşmaları kolaylaşacak ve bu sayede mükelleflerin vergi uyum maliyeti azaltılabilecektir. Mükellef odaklı vergi idarelerinin günümüzde insanların sosyalleşme ortamı haline gelen sosyal platformları kullanarak mükelleflerine daha kolay ulaştıkları bir gerçektir. Bunu yaparken popüler sosyal platformların yanında kendi kurdukları forum türünde platformlardan da etkin bir şekilde faydalanmaktadırlar.

Türkiye'de mükellef odaklı bir yapıyı benimsemiş olan GİB sosyal medyada faaliyetlerine 2012 yılında başlamış olmakla birlikte sosyal medyayı etkin bir şekilde kullandığını söyleyememekteyiz. Sosyal platformlarda, ağırlıklı olarak GİB internet sitesinde duyurulan haberler paylaşılmakta mükelleflere bilgi verilmektedir. Bu bakımdan sosyal platformlarda halen sadece tek taraflı bilgilendirme mesajları bulunmakta, mükellefle interaktif bir ilişkinin kurulmadığı görülmektedir. 2014-2018 yılları Stratejik Planında vergi bilincinin artırılması amacıyla sosyal medyanın etkin bir şekilde kullanılacağı ve bu yapının geliştirileceği öngörülmektedir.

Kamu birimlerinin yanında alanlarında uzman bireyler tarafından yönetilen web forumları da mükelleflerin bilgi paylaştıkları, sorunlarını tartıştıkları, sorunlarına cevap aradıkları platformlar arasındadır. Bu forumlar mükellefler için hızlı ve yönlendirici olmakla birlikte mevzuattaki değişiklikler, bilginin doğrulanamaması gibi nedenlerle bilgi kirliliğine de yol açabilmektedir.

Sosyal medya platformlarının vergi idaresince etkin bir şekilde kullanılması amacıyla, takipçiler ile interaktif bir şekilde iletişime geçilmesi sağlanmalı, forum.efatura.gov.tr gibi benzer forum siteleri ile hem mükelleflere hem de mali müşavirlere daha kapsamlı platformlarda e-hizmet faaliyetlerine başlanmalı, internet kullanımını yaygınlaştıracak teşvikler verilmeli ve özel olarak faaliyet gösteren forumlar uzman personeller tarafından ayrıca takip edilmelidir.

İnternet sistemlerinin geliştirilmesi ile yazılacak yazılım ve uygulamaların kamu sektöründe kullanılmasıyla mükelleflere ve idareye vergileme öncesi, vergileme aşaması ve sonrasında çok büyük kolaylıklar sağlanacağı öngörülmektedir. Örneğin yapay zeka sistemlerin kullanımına olanak sağlayan Web 3.0'ın geliştirilmesi ile veri havuzları oluşturularak, belirli algoritmalarla bireylerin sosyal medya üzerinden karakter analizinden vergi uyum düzeyleri ölçülebilecektir. Ve gelecekte bu sistemlerden kayıt dışının önlenmesinden, mükellef odaklı bir vergi sisteminin hazırlanmasına kadar bir çok alanda yararlanılabilecektir. Bu nedenle sosyal platformların vergi yönetimi tarafından bir imaj ve bilgilendirme aracı olarak kullanılması önemli bir adımdır. Bunun yanında idarenin, sosyal platformları mükellefler/mali müşavirler ve mali danışmanlarla interaktif bir şekilde kullanımına yönelik düzenlemelerin gerçekleştirilmesi vergi bilincini ve gönüllü uyumu artıracak, idarenin daha şeffaf ve demokratik bir yapıya bürünmesini sağlayabilecektir.

## KAYNAKÇA

ACAR, Fatih vd. (2003), "Türk Vergi Sistemindeki Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Vergi Sorunları Dergisi-Özel Ek, Sayı:173, Şubat.

AY, H. M; ŞAHİN, Ü.; SOYLU, H (2010), "Mükellef İle Vergi Dairesi İlişkilerinde Yönetişimin Rolü ve Karaman İli Örneği", CÜ İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11(1), 271-288.

ERKUL, Recep Erdem. (2009), "Sosyal Medya Araçlarının (Web 2.0) Kamu Hizmetleri ve Uygulamalarında Kullanılabilirliği", Türkiye Bilişim Derneği, 116, 96-101.

OECD (2011), "Social Media Technologies and Tax Administration, Forum on Tax Administration: TaxPayer Services Sub-Group", 2011, s.1-51.

OECD (2012), "Working smarter in structuring the administration, in compliance, and through legislation, Forum on Tax Administration", 2012, s.1-53.

SATORU Araki ve IRİS Claus (2014), "A Comparative Analysis of Tax Administration In Asia and the Pacific", Asian Development Bank (ADB), s.1-71.

TOKSÖZ, Fikret (2006), "Yönetimden Yönetişime", Toplumsal Huzur ve Refah İçin İyi Yönetişim (Ed: A. Buldam), TESEV Yayınları, İstanbul; 4-5.

http://www.oecd.org/site/ctpfta/49428187.pdf, (12.09.2014)

http://www.oecd.org/tax/administration/48870427.pdf, (12.09.2014)

http://www.worldbank.org, (10.09.2014)

http://sosyal.gib.gov.tr, (10.09.2014)

http://www.gib.gov.tr, (09.09.2014)

http://twitter.nedir.com/#ixzz3DJKxex99, (12.09.2014)

http://www.wikipedia.org, (10.09.2014)

http://www.twitter.com, (10.09.2014)

http://www.facebook.com, (10.09.2014)

http://www.youtube.com, (10.09.2014)

https://plus.google.com, (10.09.2014)

http://www.zirveyazilim.net, (12.09.2014)

http://www.alomaliye.com, (12.09.2014)

http://forum.efatura.gov.tr, (11.09.2014)

https://intvd.gib.gov.tr/geribildirim, (12.09.2014)

[19] Web 2.0, İnternet sitelerinin bilgi barınağı olmasından işleyen platformlara taşınmasını ve İnternet programlarının son kullanıcılarına hizmetini, kullanıcıların bir bilgi ya da uğraşı paylaşıp tekrar kullanmasını, gelişmiş organizasyon ve kategorilendirme ve İnternet'in ekonomik değerinin yükselip alçalmasını da tanımlamaktadır.

**Emrullah TÖREMEN**
Daire Başkanı[1]

etoremen@maliye.gov.tr

# 6552 Sayılı Kanun Kapsamında Bulunan Kültür ve Tabiat Varlığı Niteliğindeki Taşınmazlarda Yeni Vergisel Düzenlemeler

*ÖZET*

*6552 sayılı Kanunun 98 inci maddesiyle 2863 sayılı Kanun kapsamında kültür ve tabiat varlıkları olarak kabul edilen taşınmazlar için öngörülen vergi ve harç muafiyetine sınırlama getirilmiştir. Buna göre, belirtilen taşınmazların büyükşehir belediyesi sınırları içinde olması ve gerçek usule tabi mükelleflerce ticari faaliyetlerde kullanılması halinde; emlak vergisinin % 50'si, çevre temizlik vergisinin ise tamamı muafiyet dışına çıkarılmıştır. Ayrıca, kesin yapılanma yasağı getirilmesine rağmen yapı tesis edilen parseller ve kanuna aykırı eklenti yapılan taşınmazlar bu aykırılıklar giderilinceye veya kanuna aykırı yapılar yıkılıncaya kadar muafiyetten yararlandırılmayacaktır. Ek olarak, boğaziçi sahil şeridi ve öngörünüm bölgesinde konut veya işyeri olarak kullanılan taşınmaz kültür varlıkları için de sözü edilen muafiyetler uygulanmayacaktır.*

*Anahtar Kelimeler: Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür Varlığı, Arkeolojik ve Doğal Sit Alanı, Boğaziçi Sahil Şeridi, Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Katkı Payı*

## GİRİŞ

Kültür ve tabiat varlığı olarak kabul edilen taşınmazlara ilişkin vergi, resim ve harç muafiyeti esas itibarıyla 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanununda (KTVKK) düzenlenmiştir. Bununla beraber ilgili vergi ve harç kanunlarında kültür ve tabiat varlıkları hakkında istisna veya muafiyet hükümleri de bulunmaktadır.

KTVKK'nın 21 inci maddesinde nitelikleri belirtilen taşınmazlar her türlü vergi, resim ve harçtan muaf iken 10.9.2014 tarihli ve 6552 sayılı Kanunla[2] getirilen düzenleme ile bazı vergi ve harçlara ilişkin muafiyete kısıtlamalar getirilmiştir. Söz konusu Kanunun 98 inci maddesiyle KTVKK'nın 21 inci maddesinin ikinci fıkrası değiştirilmiş ve bu fıkradan sonra gelmek üzere maddeye yeni fıkra ilave edilmiştir. Bu düzenlemeyle, mezkûr 21 inci maddenin ilgili kısmı "Tapu kütüğüne "korunması gerekli taşınmaz kültür varlığıdır" kaydı konulmuş olan taşınmaz kültür varlıkları ile arkeolojik sit alanı ve doğal sit alanı olmaları nedeniyle üzerlerinde kesin yapılanma yasağı getirilmiş taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları olan parseller her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır. Ancak, büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alan ve yukarıda nitelikleri belirtilen taşınmazlardan basit usulde vergilendirilenlerin dışında ticari faaliyetlerde kullanılanlar hakkında emlak vergisinin yarısı ve çevre temizlik vergisinin tamamına ilişkin bu muafiyet hükmü uygulanmaz."

"Getirilen kesin yapılanma yasağına aykırı olarak tesis edilen yapılar, bu yapıların yapıldığı parseller ve kanunlara aykırı eklentileri bulunan taşınmaz kültür varlıkları hakkında bu yapılar yıkılıncaya veya aykırılıklar giderilinceye kadar yukarıdaki fıkradaki muafiyet hükmü uygulanmaz. 18.11.1983 tarih ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanununa göre Boğaziçi Sahil Şeridi veya Öngörünüm Bölgesinde konut veya işyeri olarak kullanılan taşınmaz kültür varlıkları yukarıdaki fıkradaki muafiyetten yararlanamazlar." şeklinde değiştirilmiştir.

Çalışmada yeni yasal düzenlemeyle kültür ve tabiat varlıklarına uygulanan vergi ve harç muafiyetine getirilen sınırlamalardan bahsedilecektir.

## 1.KÜLTÜR VE TABİAT VARLIĞI VE İLGİLİ BAZI KAVRAMLAR

Konuya geçmeden önce 6552 sayılı Kanun kapsamındaki düzenlemeye giren kültür ve tabiat varlığı ve ilgili kavramlar ile 2960 sayılı Boğaziçi Kanununda (BK)[3] geçen bazı kavramları açıklamakta yarar vardır.

Kültür varlıkları; tarih öncesi ve tarihi devirlere ait bilim, kültür, din ve güzel sanatlarla ilgili bulunan veya tarih öncesi ya da tarihi devirlerde sosyal yaşama konu olmuş bilimsel ve kültürel açıdan özgün değer taşıyan yer üstünde, yer altında veya su altındaki bütün taşınır ve taşınmaz varlıklardır. Tabiat varlıkları; jeolojik devirlerle, tarih öncesi ve tarihi devirlere ait olup ender bulunmaları veya özellikleri ve güzellikleri bakımından korunması gerekli, yer üstünde, yer altında veya su altında bulunan değerlerdir. Sit; tarih öncesinden günümüze kadar gelen çeşitli medeniyetlerin ürünü olup, yaşadıkları devirlerin sosyal, ekonomik, mimari ve benzeri özelliklerini yansıtan kent ve kent kalıntıları, kültür varlıklarının yoğun olarak bulunduğu sosyal yaşama konu olmuş veya önemli tarihi hadiselerin cereyan ettiği yerler ve tespiti yapılmış tabiat özellikleri ile korunması gerekli alanlardır (KTVKK, m. 3). Arkeolojik sit; antik bir yerleşmenin veya eski bir medeniyetin kalıntılarının bulunduğu yer veya su altında bilinen veya meydana çıkarılan korunması gerekli alanlardır. Tabii sit: ilginç özellik ve güzelliklere sahip olan ve ender bulunan korunması gerekli alanları ve taşınmaz tabiat varlıklardır (Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik, m. 3).

I. derece arkeolojik sit alanı; korunmaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak sit alanlarını; II. derece arkeolojik sit alanı; korunması gereken, ancak kullanma şekil ve ölçüleri koruma kurulları tarafından tayin edilen sit alanlarını; I. derece tabii sit alanı; ilginç özellik ve güzelliklere sahip olması ve ender bulunması nedeniyle mutlak korunması gerekli olan ve korumaya yönelik bilimsel çalışmalar dışında aynen korunacak sit alanlarını ifade etmektedir (Kesin İnşaat Yasağı Getirilen Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Bulunduğu Sit Alanlarındaki Taşınmaz Malların Hazineye Ait Taşınmaz Mallar ile Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik, m.3).

Korunması gerekli kültür varlıklar; korunması gerekli tabiat varlıkları ile 19 uncu yüzyıl sonuna kadar yapılmış ta-

[1] Maliye Bakanlığı, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü

[2] 11.9.2014 tarihli ve 29116 (mükerrer) sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır

[3] Bu Kanunun amacı; İstanbul Boğaziçi alanının kültürel ve tarihi değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak ve geliştirmek ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamak için uygulanacak imar mevzuatını belirlemek ve düzenlemeyi öngörmektedir.

*6552 sayılı Kanunla, KTVKK'nın 21 inci maddesinde yer alan ve kültür ve tabiat varlıkları için öngörülen her türlü vergi ve harç muafiyetine sınırlama getirilmiştir.*

şınmazlar, belirlenen tarihten sonra yapılmış olup önem ve özellikleri bakımından Kültür ve Turizm Bakanlığınca korunmalarında gerek görülen taşınmazlar, sit alanı içinde bulunan taşınmaz kültür varlıkları, milli tarihimizdeki önlemleri sebebiyle zaman kavramı ve tescil söz konusu olmaksızın Milli Mücadele ve Türkiye Cumhuriyetinin kuruluşunda büyük tarihi olaylara sahne olmuş binalar ve tespit edilecek alanlar ile Mustafa Kemal ATATÜRK tarafından kullanılmış evler olarak sıralanmaktadır (KTVKK, m. 6).

Bunun yanı sıra kaya mezarlıkları, yazılı, resimli ve kabartmalı kayalar, resimli mağaralar, höyükler, tümülüsler, ören yerleri, akropol ve nekropoller; kale, hisar, burç, sur, tarihi kışla, tabya ve isihkamlar ile bunlarda bulunan sabit silahlar; harabeler, kervansaraylar, han, hamam ve medreseler; kümbet, türbe ve kitabeler, köprüler, su kemerleri, suyolları, sarnıç ve kuyular; tarihi yol kalıntıları, mesafe taşları, eski sınırları belirten delikli taşlar, dikili taşlar; sunaklar, tersaneler, rıhtımlar; tarihi saraylar, köşkler, evler, yalılar ve konaklar; camiler, mescitler, musallalar, namazgâhlar; çeşme ve sebiller; imarethane, darphane, şifahane, muvakkithane, simkeşhane, tekke ve zaviyeler; mezarlıklar, hazireler, arastalar, bedestenler, kapalı çarşılar, sandukalar, siteller, sinagoklar, bazilikalar, kiliseler, manastırlar; külliyeler, eski anıt ve duvar kalıntıları; freskler, kabartmalar, mozaikler, peri bacaları ve benzeri taşınmazlar; taşınmaz kültür varlığı örneklerindendir (agk, m. 6).

Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının ve doğal sit alanlarının tespiti, Kültür ve Turizm Bakanlığının koordinatörlüğünde ilgili ve faaliyetleri etkilenen kurum ve kuruluşların görüşü alınarak yapılır. Korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili yapılan tespitler koruma bölge kurulu kararı ile tescil olunur (agk, m. 7). Tescil edilen korunması gerekli kültür ve tabiat varlıklarının korunma alanlarının tespiti ve bu alanlar içinde inşaat ve tesisat yapılıp yapılamayacağı konusunda karar alma yetkisi koruma kurullarına aittir (agk, m. 8).

Tescil kararının ilgili kuruluşlara dağıtımı, kararı alan koruma kurullarınca yapılır. Tescil edilen korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlığı il merkez ilçesinde bulunuyorsa valilikçe, ilçe sınırları içinde kalıyorsa kaymakamlıkça, tescil kararının valiliğe veya kaymakamlığa tebliğ tarihinden itibaren en geç 3 gün içinde ilan tahtalarına asmak, belediye hoparlörüyle duyurmak ve köy muhtarlığına bildirmek suretiyle ilâna ait tutanak Bakanlığın o ildeki temsilcisine teslim edilir.

Bu işlemler tamamlandıktan sonra, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlığı il merkez ilçesinde bulunuyorsa valinin, ilçe sınırları içinde kalıyorsa kaymakamın yazısı üzerine, tapu kütüğünün beyanlar hanesine, korunması gerekli taşınmaz kültür veya tabiat varlığı olduğuna dair kayıt konur (Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik, m. 7).

Ek olarak BK'da yer alan ve yazımızın konusunu ilgilendiren birkaç kavrama aşağıda yer verelim (BK, m. 2).

Boğaziçi alanı; Boğaziçi kıyı ve sahil şeridinden, öngörünüm bölgesinden, geri görünüm bölgesinden ve etkilenme bölgelerinden oluşan ve sınırları ve koordinatları bu Kanuna ekli krokide işaretli ve 22.7.1983 onay tarihli nazım planda gösterilen alandır.

Boğaziçi sahil şeridi; Boğaziçi kıyı kenar çizgisi ile 22.7.1983 tarihli 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen hat arasında kalan bölgedir.

Öngörünüm bölgesi; Boğaziçi sahil şeridine bitişik olan ve 22.7.1983 tarihli 1/1000 ölçekli imar uygulama planında gösterilen bölgedir.

Geri görünüm bölgesi; öngörünüm bölgesine bitişik olan ve 22.7.1983 tarihli 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen coğrafi bölgedir.



Etkilenme bölgesi; öngörünüm ve geri görünüm bölgeleri dışında 22.7.1983 tarihli ve 1/5000 ölçekli nazım planında gösterilen ve Boğaziçi sahil şeridi, öngörünüm ve geri görünüm bölgelerinden etkilenen bölgedir.

## 2.KÜLTÜR VE TABİAT VARLIKLARINA UYGULANACAK MUAFİYETLER

Kültür ve tabiat varlıklarının ilgili vergi ve harçlardan muaf olması için bazı şartlar belirtilmiş olup buna ilişkin hususlar yukarıda da belirtildiği üzere KTVKK'nın 21 inci maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddenin değişmeden önceki halinde, muafiyetin uygulanabilmesi için ön şartın "tapu kütüğüne "korunması gerekli taşınmaz kültür varlığıdır" kaydı konulmuş olan ve I inci ve II nci grup olarak gruplandırılmış bulunan taşınmaz kültür varlıkları ile arkeolojik sit alanı ve doğal sit alanı olmaları nedeniyle üzerlerine kesin yapılanma yasağı getirilmiş taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları olan parseller olduğu şeklindeydi.

6552 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeyle, bir taşınmaz için vergi ve harçtan muaf olabilmesi için, taşınmaz üzerinde korunması gerekli kültür varlığıdır kaydının konulması yeterli görülmüş, "bu taşınmazın I inci ve II nci grup olarak gruplandırılma" şartına yer verilmemiştir. Buna göre, muafiyet kapsamına girebilmesi için bir taşınmazın tapu kütüğüne "korunması gerekli taşınmaz kültür varlığıdır" kaydı konulmuş olan taşınmaz kültür varlığı olması gereklidir.

Yine arkeolojik sit alanı ve doğal sit alanı olmaları nedeniyle üzerlerine kesin yapılanma yasağı getirilmiş taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları olan parseller olması gerekmektedir. Bahsedilen alanların salt sit alanı olması yeterli değil, aynı zamanda bu alanların kültür ve tabiat varlığı olması nedeniyle üzerinde yapı yasağının da olması gerekir. Bu kapsamda hangi arkeolojik sit alanı ve doğal sit alanı üzerinde kesin yapılaşma yasağı olacağı T.C. Kültür Bakanlığı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun ilke kararları[4] ile tespit edilmiş bulunmaktadır. Buna göre, kesin yapılaşma yasağı getirilen parsellerin I ve II nci derece arkeolojik sit alanları ile I inci derece doğal sit alanlarında kalan parseller olduğu belirlenmiştir. Söz konusu ilke kararı gereğince, I ve II nci derece arkeolojik sit alanları ile I inci derece doğal sit alanlarında kalan parseller ilgili vergi ve harçlardan muaf tutulmaktadır.[5]

## 3. MUAFİYET KAPSAMINA GİREN VERGİ VE HARÇLAR

Söz konusu madde metninde nitelikleri belirtilen taşınmazlar hakkında "her türlü vergi, resim ve harçtan muaftır." hükmü yer almakta olup burada belirtilen taşınmazlara yönelik bir muafiyettir. Bu nedenle, bir taşınmaza bağlı olarak alınan veya alınabilecek olan vergi ve harçları ifade etmektedir. Dolayısıyla burada birden fazla vergi ve harç hususunda muafiyet karşımıza çıkmaktadır.

### 3.1 BELEDİYELERE AİT VERGİ VE HARÇLAR

Bilindiği üzere, emlak vergisi; bina, arsa ve arazi olarak tanımlanan taşınmazlar üzerinden alınan bir vergidir (1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu (EVK), m. 1, 12). Bu nedenle emlak vergisi söz konusu muafiyet kapsamına giren vergilerdendir.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda (BGK) belediyelerce alınacak vergi, harç, harcamalara katılma payı, pay ve ücretler düzenlenmiştir. Öncelikle 2863 sayılı Kanunun mezkûr maddesinde "her türlü vergi, resim ve harç" ifadesi yer aldığından belediyelerce alınan harcamalara katılma payı, diğer paylar ve ücretler muafiyet kapsamına girmeyecektir. Ancak, taşınmaza bağlı olarak

[4] Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun 5.11.1999 tarihli ve 658 no.lu ve 19.6.2007 tarihli ve 728 no.lu İlke Kararları.

[5] 27.3.2007 tarih ve 27367 sayılı Gelir İdaresi Başkanlığı Özelgesi.

*Kültür ve tabiat varlığı olarak kabul edilen taşınmazların büyükşehir belediyesi sınırları içinde olması ve bu taşınmazların gerçek usule tabi mükelleflerce ticari faaliyetlerde kullanılması muafiyet uygulaması bakımından önem arz etmektedir.*

alınan vergi ve harçlar söz konusu muafiyet kapsamına girebilecektir. Örneğin belediyenin çevre temizlik hizmetinden yararlanan binalardan alınan çevre temizlik vergisi ile imar mevzuatı gereğince ilgili parsellerin parsellenmesi, ifraz veya tevhidi işlemlerinden alınan imarla ilgili harçlar bu kapsamdadır.

### 3.2. VERASET VE İNTİKAL VERGİSİ

7338 sayılı Veraset ve İntikal Vergisi Kanunun "İstisnalar" başlıklı 4 üncü maddesinin (m) bendinde, 2863 sayılı KTVKK kapsamındaki tescilli taşınmaz kültür varlıklarının veraset ve intikal yoluyla devir ve iktisabına ilişkin işlemlerin vergiden istisna olacağı hüküm altına alınmıştır. Buna göre, yukarıda nitelikleri belirtilen taşınmaz kültür varlıklarının veraset yoluyla veya ivazsız bir surette devir ve iktisabı veraset ve intikal vergisinden istisna olacaktır.

### 3.3. HARÇLAR KANUNU

492 sayılı Harçlar Kanununun 59 uncu maddesinin (m) bendinde, "2863 sayılı KTVKK kapsamındaki tescilli taşınmaz kültür varlıklarının devir ve iktisabına ilişkin işlemler" in tapu harcından müstesna tutulacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre; 2863 sayılı Kanun kapsamındaki tescilli taşınmaz kültür varlıklarının devir ve iktisabına ilişkin tapuda yapılacak işlemlerden tapu harcı aranılmamaktadır.

## 4. ÖN MUAFİYET ŞARTLARINA GİRMEKLE BİRLİKTE MUAFİYETİ KISITLANAN VEYA KALDIRILAN DURUMLAR

Yukarıda belirtilen şartları taşıyan taşınmaz ve parsellerin hangi vergilerden muaf olacağı belirtilmiştir. Yapılan düzenlemeyle söz konusu muafiyete sınırlama getirilmiştir. Bu sınırlamaya tabi taşınmazların özelliklerini kısaca belirtelim.

a. Büyükşehir belediyeleri sınırları içinde olan taşınmazlar.
b. Basit usule tabi mükelleflerin dışındaki mükelleflerce ticari faaliyette kullanılan taşınmazlar.
c. Getirilen kesin yapılanma yasağına aykırı olarak tesis edilen yapılar.
d. Boğaziçi Sahil Şeridi veya Öngörünüm Bölgesinde konut veya işyeri olarak kullanılan taşınmazlar.

Burada iki önemli husus vardır bunlardan ilki, emlak vergisi ve çevre temizlik vergisi ile ilgili muafiyetin kısıtlanmasıdır ki bu yukarıdaki (a) ve (b) maddelerini kapsar. Diğeri ise bütün vergi ve harçlardan kısıtlama olup (c) ve (d) maddelerinde yer almaktadır.

### 4.1. EMLAK VERGİSİ İLE ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ KISITLAMASI

Yukarıda nitelikleri belirtilen taşınmazlar büyükşehir belediyesi sınırları içinde yer alıyor ve ticari faaliyette de kullanılıyorsa emlak vergisinin yarısı, çevre temizlik vergisinin tamamı alınacaktır. Büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer belediyelerde bu yönde bir kısıtlama olmayacaktır. Buna mukabil, basit usule tabi mükellefler tarafından ticari faaliyette kullanılan taşınmaz kültür varlıkları büyükşehir belediyesi sınırları içinde olup olmadığına bakılmaksızın -önceki uygulamada olduğu gibi- kapsama giren bütün vergilerden muaf olacaktır.

### 4.2. DİĞER VERGİ VE HARÇLARDA KISITLAMA

Getirilen kesin yapılanma yasağına aykırı olarak tesis edilen yapılar hiçbir vergi ve harç muafiyetinden yararlanamayacaktır. Muafiyetten yararlanamama durumu, yasağa rağmen yapılan yapıların yapıldığı parseller ile kanunlara aykırı eklentileri bulunan taşınmaz kültür varlıkları hakkında bu yapılar yıkılıncaya veya aykırılıklar giderilinceye kadar devam edecektir. Ayrıca, Boğaziçi Sahil Şeridi veya Öngörünüm Bölgesinde konut veya işyeri olarak kullanılan taşınmaz kültür varlıkları da hiçbir vergi ve harç muafiyetinden yararlanamayacaktır.



## 5. 6552 SAYILI KANUN DÜZENLEMESİ KAPSAMINDA EMLAK VE ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİNDE ÖZEL DURUMLAR

### 5.1 EMLAK VERGİSİ

Söz konusu düzenleme 11 Eylül 2014 tarihinde yürürlüğe girdiğinden emlak vergisi ile çevre temizlik vergisi uygulamasına etkisi nasıl olacaktır?

EVK'nın 9 ve 19 uncu maddelerine göre, vergiye tabi iken muaflık şartlarını kazanan bina ve araziden dolayı emlak vergisi mükellefiyeti bu olayların vuku bulduğu tarihi takip eden taksitten itibaren sona ermektedir. Buna karşılık vergiden muaf iken vergiye tabi olma durumlarında mükellefiyet takip eden yılın başından itibaren başlamaktadır.

Ayrıca, emlak vergisi, dört yılda bir defa olmak üzere takdir işlemlerinin yapıldığı yılı takip eden bütçe yılının ocak ve şubat aylarında yıllık olarak tarh ve tahakkuk ettirilmektedir (EVK, m. 11, 21). Buna ilave olarak emlak vergisi birinci taksiti; mart, nisan ve mayıs aylarında, ikinci taksiti kasım ayı içinde olmak üzere iki eşit taksitte ödenmektedir (m. 30). Bu durumda, söz konusu düzenlemeye bağlı olarak muafiyet kısıtlaması veya muafiyetin düşmesi ne zaman uygulanacaktır? Sözü edilen düzenlemenin 1 Ocak 2015 tarihi itibariyle uygulanması gerekir.

### 5.2. ÇEVRE TEMİZLİK VERGİSİ

BGK'nın mükerrer 44 üncü maddesine göre; belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, iş yeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisine tabi olup madde hükmü gereği, konutlara ait çevre temizlik vergisi, belediyeler tarafından su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına hesaplanacak ve su faturasında ayrıca gösterilmek suretiyle tahakkuk etmiş sayılacaktır. Bu suretle tahakkuk eden vergi, su tüketim bedeli ile birlikte belediyelerce tahsil edilecektir. İşyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalarla ilgili olarak tahakkuk eden vergiler her yıl emlak vergisinin taksit dönemlerinde ödenecektir. Su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki konutlara ait çevre temizlik vergisi ise 20.11.1981 tarihli ve 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idarelerince aynı esaslara göre tahakkuk ettirilerek tahsil edilecektir. Buna göre, su ihtiyacını belediyece veya büyükşehir belediyelerine bağlı su ve kanalizasyon idarelerince tesis edilmiş su şebekesinden karşılayan ve belediyenin çevre temizlik hizmetinden yararlanan konutlar için bildirim verilmeyecek ve çevre temizlik vergisi de su faturaları ile tahsil edilecektir.

İş yerleri ve diğer şekillerde kullanılan binalar ile belediyenin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan ancak, su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ait çevre temizlik vergisi ise kanunda belirtilen yıllık tarifeye göre alınmaktadır.

Mevcut tarifelerin uygulanması: İşyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar ile su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutlara ilişkin 2014 yılı çevre temizlik vergisi tutarları ocak ayı itibarıyla otomatik olarak tarh ve tahakkuk ettiği için sözü edilen vergiye tabi olma durumu 1.1.2015 tarihinden itibaren uygulanacaktır.[6]

Konutlara ait çevre temizlik vergisi su faturaları üzerinden metreküp başına alındığı için bu kapsamdaki konutlar için 6552 sayılı Kanunun yayımı tarihi olan 11 Eylül 2014 tarihine kadar verginin alınmaması, bu tarihten sonraki fatura dönemine ait verginin ise alınması gerekir. Öte yandan, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan bina-

*6552 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeyle, Boğaziçi Sahil Şeridi ve Öngörünüm Bölgesinde konut veya işyeri olarak kullanılan taşınmaz kültür varlıkları, taşınmazlar için öngörülen vergi ve harçlardan muaf olmayacaktır.*

lar ile su ihtiyacını belediyece tesis edilmiş su şebekesi haricinden karşılayan konutların11 Eylül 2014 tarihinden sonra ilk defa kullanılması halinde ise kullanma (bu tarihten sonra yeni mükellefiyeti başlayanlar için) tarihi itibariyle alınması gerekir.

## 6. BU UYGULAMADA TAŞINMAZ KÜLTÜR VARLIKLARINI KORUMA KATKI PAYI

Bilindiği üzere, KTVKK'nın12 nci maddesinin 6 ncı fıkrasında, "Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29.7.1970 tarihli ve 1319 sayılı EVK'nın 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir." hükmü yer almaktadır. Taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı olarak tahsil olunan miktarlar tahsil edildiği ayı takip eden ayın onuncu günü akşamına kadar il özel idarelerine bir bildirim ile beyan edilerek aynı süre içinde ödenir. Tahsil ettikleri katkı payını yukarıda belirtilen süre içinde il özel idarelerine yatırmayan belediyelerden, bu katkı payları 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre gecikme zammı tatbik edilerek tahsil edilir (KTVKK, m. 12/9).

Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere, tahakkuk eden emlak vergisi üzerinden %10 oranında pay tahakkuk ettirilerek tahsil edilmektedir. Örneğin, 100 lira emlak vergisi tahakkuk ettirildiyse, 10 lira da pay tahakkuk ettirilmektedir. Dolayısıyla emlak vergisi mükellefinin ilgili belediyeye 110 lira tutarında bir bedel ödemesi gerekmektir. Yeni düzenlemede belirtilen taşınmazlarda emlak verginin yarısının alınması öngörülmektedir. Bu durumda taşınmaz kültür varlıklarını koruma katkı payı hangi tutar üzerinden hesaplanacaktır? Daha açık söyleyecek olursak bu pay emlak vergisinin tamamı üzerinden mi, yoksa tahsil edilen tutar üzerinden mi hesaplanacaktır?

Söz konusu payın KTVKK'nın 12 nci maddesinin 6 numaralı fıkrasına göre, tahakkuk eden emlak vergisi üzerinden alınması gerekmekle birlikte aynı maddenin 8 numaralı fıkrasında da, "Bu madde uyarınca tahakkuk eden katkı payları hakkında 1319 sayılı Kanunun üçüncü kısmı hükümleri uygulanır. …" hükmü yer almaktadır. Ayrıca, KTVKK'da yapılan düzenlemede "… emlak vergisinin yarısı ve çevre temizlik vergisinin tamamına ilişkin bu muafiyet hükmü uygulanmaz." ifadesi yer almaktadır. Bu ifadeyle emlak vergisinin yarısının tahakkuk ettirilerek tahsil edilmesinin anlaşılması gerekecektir.

Buna ilaveten, EVK'nın ödeme başlıklı 30 uncu maddesi "Kısımlar Arasında Müşterek Hükümler" başlıklı "Üçüncü Kısım"da düzenlenmektedir. Öte yandan, EVK'nın 30 uncu maddesinde düzenlenen kısıtlı emlak vergisi uygulaması için "Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı"nın da kısıtlı olarak uygulanması gerektiği yönünde Gelir İdaresi Başkanlığının muhtelif tarihlerde verdiği görüşler[7 8] mevcuttur.

Bu açıklamalara göre, söz konusu payın tahsil edilen emlak vergisinin yarısı üzerinden hesaplanması gerekir. Dolayısıyla bu kapsamdaki bir mesken için hesaplanacak vergi değeri üzerinden %50 vergi tahakkuk ettirilecek olup tahakkuk eden bu vergi üzerinden de %10 pay tahakkuk ettirilecektir. Örneğin vergi değeri (matrah) 200.000 lira olan bir işyeri için vergi 100.000 lira üzerinden tahakkuk ettirilecektir. Bu tutarın emlak vergisi ise 100.000*%o2[9]=200 lira olacaktır. Pay da 200 lira üzerinden 200*%10=20 lira olarak hesaplanacaktır.

[6] Gelir İdaresi Başkanlığının (GİB) 31.1.2014 tarih ve 11011 sayılı görüşü.



## SONUÇ

6552 sayılı Kanun ile KTVKK'nın 21 inci maddesinde yer alan ve kültür ve tabiat varlıkları için getirilen her türlü vergi ve harç muafiyetine sınırlama getirilmiştir. Bu bağlamda, söz konusu muafiyetler için öncelikle taşınmazın kültür ve tabiat varlığı olması gerekir. Önceki bölümlerde belirtildiği üzere taşınmazın bazı genel şartları taşıması da gerekmektedir. Yeni düzenleme ile genel şartların dışında özel şartlar da öngörülmüştür. Bu durumda, kültür ve tabiat varlığı olarak kabul edilen taşınmazların büyükşehir belediyesi sınırları içinde olup olmadığına ve gerçek usule tabi mükelleflerce ticari faaliyetlerde kullanılıp kullanılmadığına dikkat edilmelidir.

Yeni düzenleme, özellikle emlak vergisi ile çevre temizlik vergisi açısından önem arz etmektedir. Zira bu iki verginin her yıl alınan vergilerden olması nedeniyle etkisi fazla olacaktır.

Öte yandan, KTVKK kapsamında olup da üzerlerine kesin yapılanma yasağı getirilmesine rağmen yapı tesis edilen parseller ve kanuna aykırı eklenti yapılan taşınmazların bu aykırılıklar giderilinceye veya kanuna aykırı yapılar yıkılıncaya kadar muafiyetten yararlandırılmaması suretiyle Kanuna aykırı yapılaşmanın önüne geçilmesi amaçlanmıştır. Bunun yanı sıra anılan düzenlemeyle, Boğaziçi Sahil Şeridi ve Öngörünüm Bölgesinde konut veya işyeri olarak kullanılan taşınmaz kültür varlıkları için de sözü edilen muafiyetlerin uygulanamayacağı öngörülmüş bulunmaktadır.

## KAYNAKÇA

213 sayılı Vergi Usul Kanunu (1961), T.C. Resmi Gazete, 10703, 4 Ocak 1961.

1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu (1970), T.C. Resmi Gazete, 13576, 11 Ağustos 1970.

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu (1981), T.C. Resmi Gazete, 17354, 29 Mayıs 1981.

2587 Sayılı Kanun (1982), T.C. Resmi Gazete, 17587, 27 Ocak 1982

2863 sayılı Kanun (1983), T.C. Resmi Gazete, 18113, 23Temmuz 1983

3194 Sayılı İmar Kanunu (1985). T.C. Resmi Gazete, 18749, 9 Mayıs 1985.

3239 Sayılı Kanun (1985) T.C. Resmi Gazete, 18955, 11 Aralık 1985.

4369 Sayılı Kanunun (1998) T.C. Resmi Gazete, 23417, 29 Temmuz1998.

4444 Sayılı Kanun (1999) T.C. Resmi Gazete, 23786, 11 Ağustos 1999.

4751 Sayılı Kanun (2002) T.C. Resmi Gazete, 24721, 9 Nisan 2002.

6552 sayılı Kanun (2014) T.C. Resmi Gazete, 29116 (mükerrer), 11Eylül 2014.

Emlak Vergisine Matrah Olacak Vergi Değerlerinin Takdirine İlişkin Tüzük (1972). T.C. Resmi Gazete, 14129, 15 Mart 1972.

Arsa Sayılacak Parsellenmemiş Arazi Hakkında Bakanlar Kurulu Kararı Karar (1983)T.C. Resmi Gazete, 17984, 11 Mart 1983.

Kesin İnşaat Yasağı Getirilen Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Bulunduğu Sit Alanlarındaki Taşınmaz Malların Hazineye Ait Taşınmaz Mallar İle Değiştirilmesi Hakkında Yönetmelik (1990), T.C. Resmi Gazete, 20427, 8 Şubat 1990.

Koruma, Uygulama ve Denetim Büroları, Proje Büroları ile Eğitim Birimlerinin Kuruluş, İzin, Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik (2005), T.C. Resmi Gazete, 25842, 11 Haziran 2005.

Korunması Gerekli Taşınmaz Kültür ve Tabiat Varlıklarının Tespit ve Tescili Hakkında Yönetmelik (2012),T.C. Resmi Gazete, 28232, 13 Mart 2012.

Bina İnşaat Sınıflarının Tespitine Dair Cetvel (1982), T.C. Resmi Gazete, 17899, 15 Aralık 1982.

6 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği (1972), T.C. Resmi Gazete, 14260, 29 Temmuz 1972.

14 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği (1983), T.C. Resmi Gazete, 17974, 1 Mart 1983.

57 Seri No.lu Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği (2011), T.C. Resmi Gazete, 28007, 27 Temmuz 2011.

Mimarlık ve Mühendislik Hizmet Bedellerinin Hesabında Kullanılacak 2014 Yılı Yapı Yaklaşık Birim Maliyetleri Hakkında Tebliğ (2014), T.C. Resmi Gazete, 28992, 6 Mayıs 2014.

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulu 5.11.1999 tarihli ve 658 no.lu Arkeolojik Sitler, Koruma ve Kullanma Koşulları İlke Kararı

Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun 19.6.2007 karar tarihli ve 728 no.lu Doğal (Tabii) Sitler, Koruma Ve Kullanma Koşulları İle İlgili İlke Kararı

Gelir İdaresi Başkanlığınca verilen muhtelif tarihli özelge ve görüşler.

[7] GİB'in 22.4.2010 tarih ve 37573 sayılı özelgesi.

[8] GİB'in 12.2.2013 tarih ve 1712 sayılı görüş yazısı.

[9] Emlak Vergisi Kanunun 8 inci maddesine göre, büyükşehir belediye sınırları içindeki meskenlere ait emlak vergisi oranı binde 2'dir.

**Dr. Ahmet OZANSOY**

bilgi@ahmetozansoy.com

# Olmalı mı, Olmamalı mı?: "Uzlaşma"

*ÖZET*

*Vergi hukukumuzda 1963 yılından beri varlığını sürdüren uzlaşma müessesesi kamuoyunda daima tartışma konusu olmuştur. Uzlaşma, mükellefle devlet arasında yargısal ihtilafı önleyen idari bir çözüm mekanizmasıdır ve değişik şekillerde pek çok ülke mevzuatında yer almaktadır. Ancak gerek müessesenin doğasından, gerekse de ülkemizdeki uygulanma esaslarından kaynaklanan nedenlerle ciddi adaletsizliklere, rekabet eşitsizliğine ve suiistimallere olanak sağlayacak bir mekanizma hüviyetindedir. Uzlaşma müessesesinin bu olumsuzlukları en aza indirecek ve toplumun güvenini sağlayacak şekilde bir takım önlemlerle yeniden düzenlenmesi ve vergi sisteminin bütünüyle ilgili yapılacak gerçek reformlarla entegre edilmesi gerekmektedir.*

*Anahtar Kelimeler: Uzlaşma, İdari Çözüm, Vergi Mahremiyeti, Vergi Uyuşmazlığı*

## GİRİŞ

Türk vergi sisteminde 1963 yılından bu yana "uzlaşma" adı verilen bir müessese bulunmaktadır. Uzlaşma; idare ile mükellef arasında çıkan uyuşmazlıkların, yargıya intikal etmeden önce idari aşamada çözümlenmesi yollarından biridir ve bu anlamda barışçıldır. İdarenin ve mükellefin beraberce "gönüllü rıza" gösterdikleri bir çözümdür ve pek çok Batı ülkesinde de uygulanagelen bir yoldur. Örneğin, İngiliz maliye teşkilatı da "erken elde edilen vergi, daha geç elde edilecek daha fazla vergiden iyidir" ilkesini[1] benimsemiştir. Uzlaşma müessesesinin esası, mükellefin ödemeye razı olmadığı bir vergiyi, yargı sürecinin sonunda almaya çalışmak yerine, ödemeye razı olduğu vergiyi bugünden almaktır.

## 1. MEVCUT UZLAŞMA SİSTEMİMİZİN YAPISI VE GİZLİLİĞİ

Uzlaşma müessesesi, pek çok ülkede bulunmakla birlikte uygulanma şekline bakıldığında ülkemizle bu ülkeler arasında çok ciddi yaklaşım farklarının bulunduğu anlaşılmaktadır. Uyuşmazlıkların idari aşamada çözümlenmesi bakımından önemi yadsınamayacak uzlaşmanın, ülkemizdeki uygulanış şekli ciddi adaletsizlikler, rekabet eşitsizliği, rüşvet ve yolsuzluk, vergi ödememeyi teşvik gibi sakıncaları barındırmaktadır. Çünkü uygulama bütünüyle keyfidir. Bu haliyle her zaman tartışma konusu olmuştur.

İdarenin uzlaşma işlemlerini gizlemek konusundaki kararlılığı da her dönemde tartışmaları daha da artırmış, haklı ya da haksız pek çok şaibenin dillerde dolaşmasına neden olmuştur. İdarenin "gizleme" konusundaki görünür gerekçesi bellidir: Vergi mahremiyeti. Fakat Vergi Usul Kanunu'nun (VUK) 5'nci maddesi incelenirse, mükellefin vergisel bilgilerine "görevi gereği" ulaşması gerekenlere karşı vergi mahremiyetinin ileri sürülemeyeceği, görevi gereği bu bilgileri öğrenenlerin bilgiyi saklama yükümlülüğü kapsamına gireceği görülecektir. Çünkü bir kamu görevlisinin kendi yetki aldığı kanuna dayanarak istediği bilginin verilmesi "ifşa etme, kendinin veya üçüncü şahısların lehine kullanma" olarak değerlendirilemez.

Öte yandan idarenin özellikle büyük rakamların değerlendirildiği merkezi uzlaşma sonuçlarını Maliye Bakanlığı denetim elemanlarına bile göstermediği bir sır değildir. En son Sayıştay denetimi sırasında bu tartışma yaşanmış ve tartışmalar sırasında Maliye Bakanı Sayın Mehmet ŞİMŞEK, kişisel olarak uzlaşmaya karşı olduğunu belirtmiştir.[2]

## 2. UZLAŞMANIN GENEL ŞARTLARI

Esasında Kanun'a bakıldığında uzlaşma yapılabilmesi belli şartlara bağlanmıştır. Buna göre; mükellef tarafından, ikmalen, re'sen veya idarece tarh edilen vergilerle bunlara ilişkin vergi ziyaı cezalarının (VUK-359'uncu maddedeki kaçakçılık fiillerinin işlenmesi sebebiyle yapılan tarhiyata ilişkin vergi ve ceza hariç) tahakkuk edecek miktarları konusunda yapılacak tarhiyatta, vergi ziyaına sebebiyet verilmesinin;

- Kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememekten,
- VUK'un 369'uncu maddesinde yer alan yanılmadan,
- VUK'un 116'ncı maddesinde yazılı vergi hatasından (ki bu vergi hatası aslında 117 ve 118'nci maddelerdeki hesap hataları ile vergilendirme hatalarını içermektedir),
- Her türlü maddi hatadan,
- Yargı kararları ile idarenin ihtilaf konusu olayda görüş farklılığının olmasından,

kaynaklanması gerekmektedir.

Fakat uygulamada vergi ziyaına sebebiyet verilmesinin nereden kaynaklandığı katiyen araştırılmamakta ve dikkate alınmamaktadır. Esasen dikkate almaya da pek olanak yoktur. Zira Vergi Usul Kanunu'nun EK-1'inci maddesinde "kanun hükümlerine yeterince nüfuz edememek" şeklinde tanımlanmış torba bir madde vardır. İdare mükellefin kanunu bilip bilmediğini objektif olarak ispatlama şansına sahip olmadığından, "kanunu bilmiyordum" diyen her mükellefin beyanının doğru kabul edilmesi gerekir ki, bu durum böyle bir sebebin fiilen olmadığı, konu ve zaman olarak uzlaşma kapsamına girmesi koşulu ile herkesin uzlaşma talebinde bulunabileceği anlamına gelir: İster kanunu bilsin, isterse bilmesin. İdare de zaten bu şartı aramamaktadır. Eğer aramış olsa, aynı sebepten dolayı farklı zamanlarda yapılacak tarhiyatlara ilişkin uzlaşma taleplerinden sonra yapılanları -ilk tarhiyatta mükellef kanunu öğrenmiş olacağından- kabul etmemesi gerekir. Oysa uygulamada bu konuda bir araştırma yapılmamaktadır.[3]

Öte yandan VUK'nun 116-117 ve 118'nci maddelerine göre bir vergi hatası varsa, niye düzeltme hükümlerinin

[1] Yılmaz Aliefendioğlu, "İngiliz Vergi Sistemine Genel Bakış", Danıştay Dergisi, Sayı:6-7, 1973, s.33.

[2] http://arsiv.taraf.com.tr/haber-vergide-uzlasmaya-karsiyim-140273/, 23.11.2013.

[3] Her bir uzlaşma gerekçesinin teker teker incelenmesi bakımından geniş bilgi edinmek için Bkz. Ahmet Ozansoy, "Uzlaşma Müessesesi ve Etkinliği", Yaklaşım, Sayı:89, Mayıs-2000, s.204-207.

*Türk vergi hukukunda uzlaşma ile ilgili en önemli problem vergi aslının da uzlaşma konusu edilebiliyor olmasıdır. Üstelik bu vergi aslı, mükellefin yüklenicilerden vergi dairesine götürmek üzere emaneten tahsil ettiği dolaylı vergileri de kapsamaktadır.*

değil de, uzlaşma hükümlerinin uygulanacağı izaha muhtaçtır. Keza VUK'un 369'uncu maddesine göre yanılma halinde de, zaten ceza kesilmeyecektir. Bu durumda uzlaşma vergi aslında yapılacaktır. Yani "yanılmayan" tüm vergiyi öderken, "yanılan" vergi aslında da indirim elde edebilecektir. Türk vergi hukuku sistemi, yanılana şefkat göstermektedir. Nitekim bazen vergi borçlarını ödemeyenlere "küsse de", bu küslüğe uzun süre dayanamamakta sık sık "barış" kanunları çıkarmaktadır. Bütün bunların gerçek nedeni, vergi oranlarının çok yüksek olması, hemen herkesin ödemesi gereken vergiden daha az ödemesi, bu nedenle de "inceleme piyangosu" vuranlara idarece daha anlayışla yaklaşılma ihtiyacının hissedilmesidir. Böylece incelemeye alınanlar ile alınmayanlar arasında bir denge de gözetilmiş sayılmaktadır.

## 3. MEVCUT UYGULAMANIN SORUNLU YÖNLERİ

Türk vergi hukukunda uzlaşma ile ilgili en önemli problem vergi aslının da uzlaşma konusu edilebiliyor olmasıdır. Üstelik bu vergi aslı, mükellefin yüklenicilerden vergi dairesine götürmek üzere emaneten tahsil ettiği dolaylı vergileri de kapsamaktadır. Yukarıda da ifade edildiği üzere ABD ve değişik Avrupa ülkelerinde de uzlaşma benzeri düzenlemeler mevcuttur; ancak, çoğunlukla ülkemizdeki kadar geniş kapsamlı ve eşitsizlik yaratıcı değildir. Örneğin Fransa'da uzlaşma yalnızca vergi cezalarında görülmekte, vergi aslı uzlaşmaya konu edilmemektedir.[4] Yalnız dolaysız vergilerde geçerli olmak üzere vergi aslında uzlaşma, mükellefin ödeme gücü olmaması koşuluyla Danıştay (Conseil d'Etat), Yargıtay (Cour de Cassation) ve Sayıştay (Cour des Comptes)'ın uygun görüş belirtmesi üzerine Mali Anlaşmazlıklar Komisyonu (Comitée du Contentieux Fiscal) kararı ile olabilmektedir.[5] Türkiye'deki uzlaşma müessesesine intikal etmiş olan Almanya'daki uzlaşma uygulaması anayasaya aykırı olduğu gerekçesi ile 1977 yılında kanun koyucu tarafından kaldırılmıştır.[6] ABD'de ise bizdekine benzer bir uzlaşma sistemi mevcuttur.[7]

Vergi aslında uzlaşmak, yasal olmakla birlikte kanaatimizce anayasal değildir. "Vergi Hakkı" Anayasada "Siyasi Hak ve Ödevler" başlığı altında düzenlenmiştir. Bir başka deyişle, vergi toplamak, devletin egemenlik hakkının bir gereğidir. Ancak, hukuk devleti ilkesinin sonucu olarak toplanan vergilerin mutlaka yasal olması, vergi konu ve oranlarının yasa ile tespit edilmesi zorunludur. 1982 Anayasası da 73'üncü maddesinde "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır" demek suretiyle bu konuya işaret etmiştir. Uzlaşma müessesesi sayesinde, her ne sebeple olursa olsun, mükellef kanun ile getirilen bir kısım mükellefiyetlerinden kurtulmaktadır. Uzlaşma müessesesinin de kanunla getirilmiş olması tartışmanın mahiyetini değiştirmemektedir.[8] Anayasa'da ifadesini bulan "vergilerin yasallığı" ilkesi ihlal edilmektedir. Uzlaşma müessesi ile Anayasa'nın 73'üncü maddesine göre ancak kanun koyucu tarafından belirlenebilecek vergi oranını tespit etme yetkisi uzlaşma komisyonuna devredilmekte, üstelik bu yetkiyi "kişi bazında" her bir mükellef için ayrı ayrı tespit etme keyfiyeti de verilerek Anayasa tarafından TBMM'ne bile tanınmayan bir yetki yaratılmaktadır.[9]

[4] Saban Tezel, Türk Yargı Sisteminin Etkinliği Araştırma Projesi -Vergi Yargısının Etkinliğini Araştırma Raporu, TÜSEV, İstanbul, 1997, s.28.

[5] Aynur Şahinok, Her Yönüyle ve Mukayeseli Olarak Vergi Hukukunda Uzlaşma Müessesesi, İdare Hukuku ve İdari Yargı *ile İlgili İncelemeler-II*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:26 Ankara, 1978, s.207.

[6] Mualla Öncel ve diğerleri, Vergi Hukuku, A.Ü.H.F. Yayınları No: 513 Ankara 1997 s.174

[7] Şükrü Kızılot ve Zuhal Kızılot, Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları, Yaklaşım Yayınları, Ankara, 2008, s.70-71.

[8] Öncel, a.g.e.,s.174.

[9] Ahmet Ozansoy, "Dolaylı Vergilerde Uzlaşma ve Uzlaşmanın Yolsuzluklara Katkısı", Vergi Sorunları, Sayı:169, Ekim-2002, s.38.



Öte yandan, vergi aslında uzlaşma Anayasanın "kanun önünde eşitlik" ilkesine de aykırıdır. Çünkü vergisini zamanında ve gereği gibi ödeyen mükellef idare ile ödeyeceği vergi miktarı konusunda pazarlık imkânına sahip değilken, zamanında ve gerektiği şekilde ödemeyen mükellefin böyle bir şansı doğmaktadır.

Dolaylı vergiler bakımından durum daha da trajiktir. Çünkü bu durumda vergiyi asıl ödemesi gerekenler ödemiş, ancak bu paranın Hazine kasasına girmesine aracılık eden kişi, Devletin parasını ödemeyerek bir nev'i zimmetine geçirmiştir. Devlet adına "emaneten" tahsil edilen vergi, kişisel mal varlığına eklenmektedir.

## 4. UZLAŞMA MÜESSESESİNDE YAPILMASI GEREKEN YENİLİKLER

Yukarıda belirtilen tüm olumsuzluklara rağmen uzlaşma müessesinin bütünüyle kaldırılması hem bu müessesenin getireceği bazı avantajlardan vazgeçmek anlamına gelir ve hem de gerçekçi değildir. Ancak anayasal vergileme ilkelerine aykırı olmayacak şekilde belli ölçülerde disipline edilebilmesi mümkündür. Bunun için getirilebilecek önlemler şunlar olabilir:

a. Vergi aslı uzlaşma konusu olmaktan çıkarılmalı veya en azından sınırlandırılmalıdır.
b. Uzlaşma tutanağında, son derece ayrıntılı gerekçeler olmalıdır ve hangi tür unsurların nasıl bir indirimi gerektirebileceği, önceden içsel prosedürle belirlenmeli ve ilan edilmelidir.
c. Tarhiyat sonrası uzlaşma komisyonuna birisi raporu yazan olmak üzere Vergi Denetim Kurulu'ndan 3 vergi müfettişi, Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan da 3 Daire Başkanının katılımı sağlanarak, taraflardan birinin baskın rol alması engellenmeli ve uzlaşma ya da uzlaşamama gerekçelerinde uzlaşmaya zorlanmalıdırlar.
d. Uzlaşma konusu olan vergi raporu hakkında vergi mahremiyetinin kalkacağı ilkesi, uzlaşma isteyebilme-

*Uzlaşma konusu olan vergi raporu hakkında vergi mahremiyetinin kalkacağı ilkesi, uzlaşma isteyebilmenin ön koşulu haline getirilmelidir. Gerekçeli uzlaşma tutanağı kamuoyu denetimine açık olmalıdır.*

nin ön koşulu haline getirilmelidir. Gerekçeli uzlaşma tutanağı kamuoyu denetimine açık olmalıdır.

Uzlaşma müessesesinin objektif işleyebilmesi bakımından yukarıdakilere benzer tedbirler alınırken, diğer taraftan hali hazırda hukukumuzda bulunmayan ancak gelişmiş ülkelerde uygulamalarına rastlanan başka tür bir uzlaşma müessesesi daha getirilmelidir. Bu müessese; vergi borçları (ve tabi ki diğer borçlar) nedeniyle iflas noktasına yaklaşmış; istihdam sayısı, üretim miktarı, ihracat miktarı, stratejik önem, coğrafi konum gibi belirli kriterler açısından ekonominin bütünü için önemi haiz olduğuna karar verilen işletmelerin, ayakta kalmalarına ve tekrar sağlıklı finansman yapısına kavuşmalarına olanak sağlamak üzere yönetimlerine, muhasebe ve finans bölümlerine vergi idaresinden görevliler atanmak suretiyle belirli sürelerde ve belirli şartlarda vergisel yükümlülüklerinin ertelenmesi ve hatta kaldırılmasına imkân tanımalıdır.

## SONUÇ

Uzlaşma; idare ile mükellef arasında çıkan uyuşmazlıkların, yargıya intikal etmeden önce idari aşamada çözümlenebilmesi için uygulanan ve başka ülke mevzuatlarında da yer alan önemli bir enstrümandır. Uzlaşma, idare ve mükellefin karşılıklı rızasına dayanması nedeniyle çatışmayı önleme ve vergi uyuşmazlıklarının kısa sürede çözüme kavuşturulmasını sağlama bakımından faydalıdır. Ancak gerek müessesenin doğasından, gerekse de ülkemizdeki mevcut uygulanma esaslarından kaynaklanan nedenlerle ciddi adaletsizliklere, rekabet eşitsizliğine ve suiistimallere olanak sağlayacak bir mekanizma hüviyetindedir. Uzlaşma müessesesinin, bu olumsuzlukları en aza indirecek ve toplumun güvenini sağlayacak önlemlerle geliştirilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda vergi aslının uzlaşma kapsamından çıkarılması, uzlaşma oran ve gerekçeleriyle ilgili önceden ve şeffaf bir içsel prosedür oluşturulması, uzlaşma tutanağının ayrıntılı ve gerekçeli olması düşünülebilecek önlemlerdendir. Ayrıca uzlaşma yapılan tarhiyatın kaynağı olan vergi inceleme raporu hakkında vergi mahremiyetinin kaldırılmasının ön şart olması, şeffaflık sağlayarak uzlaşmayı kamuoyu denetimine açık hale getirir ve şaibeleri önleme bakımından faydalı olur.

Mevcut uzlaşma müessesesine ilaveten, şu an mevzuatımızda olmayan ve vergi borçları nedeniyle mali imkânsızlık yaşayan ancak belirli kriterler açısından ekonominin bütünü için önemi haiz olduğuna karar verilen işletmelerin, ayakta kalmalarına ve tekrar sağlıklı finansman yapısına kavuşmalarına olanak sağlamak amacıyla belirli şartlarda vergisel yükümlülüklerinin ertelenmesi ve hatta kaldırılmasına imkân tanıyan ilave bir müessese düşünülmelidir. Bazen milyonlarca liralık bir vergi alacağından vazgeçmek, devleti ve toplumu çok daha büyük maliyetlere katlanmaktan koruyabilir.

Karşı olunması gereken şey; zor duruma düşen ya da hata eden mükelleflere yardım edilmesi değil, bu yardımın keyfilik taşıması olmalıdır.

## KAYNAKÇA

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1972), "İngiliz Vergi Sistemine Genel Bakış", Danıştay Dergisi, Sayı:6-7, Ankara, 1972, s.30-47.

KIZILOT, Şükrü ve KIZILOT, Zuhal (2008): Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları, Yaklaşım Yayınları, Ankara.

OZANSOY, Ahmet (2000), "Uzlaşma Müessesesi ve Etkinliği", Yaklaşım, Sayı:89, Mayıs-2000, s.204-207.

OZANSOY, Ahmet (2002), "Dolaylı Vergilerde Uzlaşma ve Uzlaşmanın Yolsuzluklara Katkısı", Vergi Sorunları, Sayı:169, Ekim 2002, s.37-41.

ÖNCEL, Mualla; ÇAĞAN, Nami; KUMRULU, Ahmet (1997), Vergi Hukuku, A.Ü.H.F. Yayınları No: 513 Ankara 1997.

ŞAHİNOK, Aynur (1978), Her Yönüyle ve Mukayeseli Olarak Vergi Hukukunda Uzlaşma Müessesesi, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler-II, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:26, Ankara, 1978.

TEZEL, Saban (1997), Türk Yargı Sisteminin Etkinliği Araştırma Projesi – Vergi Yargısının Etkinliğini Araştırma Raporu, TÜSEV, İstanbul, 1997.

**Mustafa Cemil KARA**
Daire Başkanı[1]

mckara@maliye.gov.tr

# Avrupa Birliği'nde Kurumlar Vergisi Oranları Üzerinden Vergi Rekabeti

*ÖZET*

*Son 20 yıldır kurumlar vergisi oranlarının devletlerce devamlı olarak azaltıldığına şahit olmaktayız. Birçok uzman bunun artan bir seyir izleyen vergi rekabetinden kaynaklandığını iddia etmektedir. Vergi rekabeti kendi içinde hem olumlu hem de olumsuz yansımaları barındırmaktadır. Ancak vergi rekabetinde kıyasıya bir hal alan vergi oranları azalışları Avrupa Birliği (AB)'nde 'dibe doğru yarış' (race to the bottom) kaygılarını artırmakta ve konunun olumsuz yönlerine daha bir dikkat çekmek gerektiğine işaret etmektedir. Bu yazıda, vergi rekabetinin kısaca neyi ifade ettiğinden bahsedilecek ve olası etkileri tartışılacaktır. Ayrıca, AB üyesi ülkelerde kurumlar vergisi oranlarının ne derece farklılaştığı ve azalışlarının nasıl bir seyir izlediği görsel olarak ortaya konulacaktır. Son olarak vergi rekabetinin AB boyutunda nasıl karşılandığı ve istenir olup olmadığı değerlendirilecektir.*

*Anahtar Kelimeler: Vergi Rekabeti, Avrupa Birliği, Kurumlar Vergisi Oranı, Vergi Politikası.*

## GİRİŞ

Küreselleşme ve bölgesel entegrasyon hareketleri, devletlerin bağımsız vergi politikaları uygulama kapasitelerini azaltarak optimal vergi tabanı oluşturmalarında devletleri zor durumda bırakmaktadır.[2] Devletler özellikle doğrudan sermaye yatırımlarını çekme yarışına girmekte ve yüksek hızda hareket kabiliyetine sahip sermaye yatırımlarından maksimum oranda yararlanma amacı gütmektedirler. AB içerisinde de başta sermaye olmak üzere mobil üretim faktörlerini çekecek düşük vergili ülkelerin belirmesi ve artan kurumlar vergisi oranı indirimleri kaygılara neden olmuştur. Somut bir örnek olarak İrlanda'da kurumlar vergisi oranı % 50'den 2000 yılında % 24'e indirilmiş, 2002 yılı için de bu oran % 16'ya ve 2007'de %12,5'e düşürülmüştür.[3] Bu indirimler İrlanda'ya yabancı sermayeyi çekme konusunda büyük avantajlar sağlamıştır. Avrupa Birliği Komisyonu ve birçok üye devlet tarafından İrlanda'ya ısrarla kurumlar vergisi oranını yükseltme talebinde bulunulmuş, ancak İrlanda 2011'in Mayıs ayında, kurumlar vergisi oranını %12,5'in üstüne çekmeyeceğini deklare etmiştir. Bu duruma tepki olarak bu kez Hollanda ve İngiltere rekabet güçlerini korumak adına kurumlar vergisi oranlarını azaltma planlarını kamuoyuna açıklamışlardır.[4]

Kurumlar vergisi oranlarını azaltma yoluyla rekabette avantaj elde etme yeni bir durum olmamakla birlikte son 20 yıldır AB üyesi ülkeler kurum kazancı üzerindeki vergi oranını düzenli olarak azaltmaktadır. Bu azalış kurumlar vergisi oranlarındaki uluslararası rekabetin bir yansıması olup ülkeleri kamu harcamalarını finanse etme konusunda zor durumda bırakabilmektedir. Çünkü artan vergi rekabeti sonucunda, devletler azalan vergi gelirleri karşısında, topluma sundukları mal ve hizmetlerin kalite ve sayısını devamlı olarak azaltmak zorunda kalacak ve böylece 'dibe doğru yarış'[5] söz konusu olacaktır.

AB'de vergi rekabetine karşı yaklaşım belirsiz bir durum arz etmektedir. Bir taraftan vergi rekabeti, ekonomik ve parasal birliğin temel amaçlarına uygunken; diğer taraftan da ortak pazardan zararlı vergi rekabetinden kaynaklanan sapmalar dikkate alındığında, kaygı duyulan bir unsurdur.[6] Bununla birlikte Avrupa Komisyonu düzenli olarak vergi rekabetinin olumsuz etkilerini ortadan kaldırma yönünde üye devletlere telkinlerde bulunup, üye devletlerin yetkisi dahilindeki doğrudan vergilendirme konusunu AB nezdinde değerlendirmek üzere öneriler getirmektedir.

## 1. AB'DE KURUMLAR VERGİSİ ORANLARI

AB'nin temel gayesinin kişilerin, sermayenin, malların ve hizmetlerin topluluk içinde serbestçe hareket etmesini sağlayacak bir ortak pazar oluşturmak olması dolayısıyla farklı vergi sistemlerinin varlığı bu idealin etkin bir şekilde tesis edilememesine neden olmaktadır. AB'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma'nın (Treaty on the Functioning of the European Union-TFEU) 110-113'ncü maddeleri dolaylı vergilemeye yönelik ölçüler getirmektedir. Bu maddelerde iç pazarın kurulmasını ve işleyişini güvence altına almak için gerekli uyumlaştırmaların yapılması gerektiğine vurgu yapılır. Özellikle 113'üncü madde açıkça dolaylı vergilerde uyumlaştırmaya işaret eder.

Dolaysız vergilerin uyumlaştırılması hususunda ise, Anlaşma'da, dolaylı vergilerin uyumlaştırılmasında olduğu gibi açık bir uyumlaştırma kuralı bulunmamaktadır. Anlaşmanın 115'inci maddesi, dolaysız vergilemede uyumlaştırmaya yönelik yasal çerçeve olarak görünmektedir. Ancak, 113 ve 115'inci maddeler, vergi uyumlaştırması tedbirlerinin kabul edilmesinde 'oybirliği' ilkesini zorunlu kılar. Bir başka ifadeyle, bir vergi tedbirinin uygulanabilmesi için tüm üye devletlerin bu tedbiri desteklemesi gerekmektedir. Öte yandan, 'oybirliği' ilkesinin uyumlaştırma çabalarına büyük engel olarak gözükmesine rağmen, dolaylı vergiler alanında uyum oldukça yüksektir. Dolaysız vergilerde ise uyum mevcut dolaysız vergi direktiflerine ve tahkim sözleşmesine[7] rağmen oldukça sınırlıdır. Bunda, üye ülkelerin mali egemenliklerini devretmede genellikle gönülsüz davranmaları etkili olmaktadır. İlke olarak, her hür devlet gibi üye devletler kurumlar vergisi oranlarını kendi yetki alanları dahilinde belirlemede özgürdürler ve vergilendirmede bu bağımsızlıklarından kolay kolay vazgeçmek istememektedirler. Sonuç olarak da dolaysız vergilerdeki uyum eksikliği kaçınılmaz olarak ülkeler arasında vergi rekabetine yol açmaktadır. AB içinde farklı farklı vergi rejimlerine sahip 28 üye ülkenin de varlığı düşünüldüğünde vergi rekabeti ve

---

1 Maliye Bakanlığı, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü, Uluslararası İlişkiler ve Vergi Anlaşmaları Daire Başkanlığı

2 Coşkun Can Aktan, İstiklal Y. VURAL, "Vergi Rekabeti", Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:22, Ocak-Haziran 2004, s.1-18.

3 Ersan ÖZ&Sevinç Yaraşır, "Global Bir Kavram: Vergi Rekabeti", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 52. Seri, 2009, s.10.

4 http://www.finfacts.ie/irishfinancenews/article_1022214.shtml (Markets News Wednesday: European tax competition heats up - Dutch prepare to cut corporate rates), (10/9/2014)

5 Can Aktan, a.g.m. Ocak-Haziran 2004, s.15.

6 Alain Steichen, , "Tax Competition in Europe or the Taming of Leviathan", IBFD Publications BV, Amsterdam, 2003, s.66.

7 Ana Şirket-Yavru Şirket Direktifi (90/435/EEC), Füzyon Direktifi (90/434/EEC), Tahkim Sözleşmesi (90/436/EEC), Faiz/Royalti Direktifi (2003/49/EC), Tasarruf Direktifi (2003/48/EEC)

*Vergi rekabeti, Avrupa Birliği'nde 'dibe doğru yarış' (race to the bottom) şeklini almış olup, kurumlar vergisi oranlarında zararlı vergi rekabeti halini almaya başlamıştır.*

etkileri AB gündeminde sürekli yer işgal etmektedir.

Aşağıdaki tablo incelendiğinde kurumlar vergisi oranlarının üye ülkeler arasında %10 ile %35 arasında dalgalandığı görülmektedir. İstisnalar, indirimler, vergi tatilleri ve diğer vergi teşvikleri de göz önüne alındığında efektif oran farklılaşmalarının daha da artabileceği, tabloda yer alan rakamlardan anlaşılmaktadır. Kurumlar vergisi oranının Almanya ve Fransa gibi gelişmiş ülkelerde, Bulgaristan, Kıbrıs, Letonya ve Litvanya gibi gelişmekte olan ülkelere göre daha yüksek olduğu görülmektedir. Bu durum AB'nin vergi oranları uyumlaştırmasında kat edecek daha çok yolunun olduğunu göstermektedir.

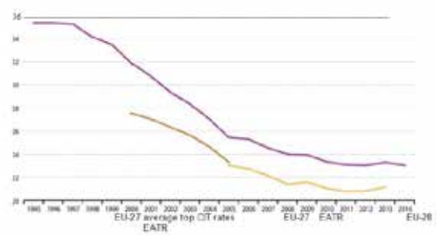
Tablo 1: 2013 Yili Itibariyle AB'de Kurumlar Vergisi Oranlari (%) (2013)

| Austria | 25 | Latvia | 15 |
|---|---|---|---|
| Belgium | 34 | Lithuania | 15 |
| Bulgaria | 10 | Luxembourg | 29.2 |
| Cyprus | 10 | Malta | 35 |
| Czech Republic | 19 | Netherlands | 25 |
| Denmark | 25 | Poland | 19 |
| Estonia | 21 | Portugal | 31.5 |
| Finland | 24,5 | Romania | 16 |
| France | 34,4 | Slovenia | 17 |
| Germany | 30,2 | Slovak Republic | 23 |
| Greece | 26 | Spain | 30 |
| Hungary | 19 | Sweden | 22 |
| Ireland | 12,5 | UK | 23 |
| Italy | 27,5 | | |

Kaynak: Mustafa Cemil KARA, "The Compatibility of Turkey with European Union in regards to Corporate Taxation", Maastricht Universitesi, yayınlanmamış yüksek lisans tezi, Maastricht/Hollanda 2013, s.40.

Üye ülkeler doğrudan yabancı sermaye yatırımlarını çekmek için bir taraftan kurumlar vergisi oranlarında indirimlere giderken diğer taraftan da yatırımlar üzerindeki vergi yükünü düşürmek için gayret etmektedirler. Aşağıdaki grafikte görüldüğü üzere, AB'de son 20 yıldır vergi oranlarındaki düzenli azalışların bunun açık bir göstergesi olduğu anlaşılmaktadır.

Şekil 1:Kurumlar Vergisi Oranları ve Ortalama Efektif Vergileme Indikatörleri, 1995-2014 (%)




Kaynak: DG Taxation and Customs Union[8]

## 2. VERGİ REKABETİ KAVRAMI

Vergi rekabeti kısaca, bir ülkenin ekonomisini ve refahını kendi iş dünyasının rekabetçiliğini artırarak veya yabancı sermayeyi çekerek iyileştiren bir vergi politikası olarak tanımlanabilir.[9] Literatür incelendiğinde, vergi rekabeti kavramının net bir tanımının olmadığı görülecektir. Küreselleşmenin bir sonucu olarak rekabet artmış, rekabet ortamı da ülkeleri bir politika aracı olan vergilerin kullanılmasına itmiştir. Bunun sonucu olarak, ülkeler diğer ekonomiler karşısında ekonomik ve sosyal avantaj elde etmek istemişler ve çevrelerindeki ticari ve sınai mobiliteyi kendilerine çekecek vergi politikaları oluşturmaya özen göstermişlerdir. Vergi oranlarının azaltılması, yine vergi oranını ve matrahını etkileyen vergi teşvikleri, vergi sistemlerinin yakınlaştırılması ve şeffaflaştırılması ülkelerce vergi politika araçları olarak sıkça kullanılmaktadır. Vergi rekabeti kendini dolaysız vergiler alanında dolaylı vergilere göre daha çok göstermektedir. Çünkü yukarıda bahsedildiği gibi, dolaylı vergiler TFEU'nun 113. Maddesi gereği ismen zikredilerek vergi uyumlaştırılmasına konu olmaktadır.

Vergi rekabeti farklı türlere ayrılmaktadır. Ülke firmalarının bu yolla rekabet güçleri artıyorsa, gelecekte vergi gelirlerine ve kamu hizmetlerinin etkinliğine olumlu etkileri söz konusu olacaksa 'yararlı'; vergi rekabetine girişen ülke yabancı sermayeyi çekemiyorsa ve bunun yanında vergi gelirleri ve dolayısıyla kamu harcamaları nicelik ve nitelik olarak düşüyorsa 'zararlı' addedilir. Diğer taraftan, farklı ülkeler arasındaki vergi rekabeti 'yatay'; federal-federe gibi farklı iki yönetimin arasında mevcut olan vergi rekabeti de 'dikey' vergi rekabeti olarak adlandırılır.

## 3. AB'DE KURUMLAR VERGİSİ REKABETİ VE ETKİLERİ

Son yıllarda daha da artan sermaye hareketlerinden pay almak isteyen üye ülkeler de ciddi bir yarış içerisinde bulunmaktadır. Vergi oranları belirlenirken ülkeler birbirlerinin vergi politikalarından büyük oranda etkilenmektedirler. Eğer bir ülke düşük vergilendirmenin söz konusu olduğu ülkelere yakınsa kendi vergi oranını da azaltma eğilimi taşır. Diğer ifadeyle, AB içinde bir ülke düşük bir vergi oranı belirlerse bu aynı zamanda diğer ülkeleri de tepki göstermeye ve kendi vergi oranlarını da düşürmeye itecektir.[10]

AB'nin ekonomik ve parasal bir birlik olduğunu ve dört temel özgürlük olan mal, hizmet, sermaye ve emeğin serbestçe dolaşımını güvence altına alan ve güçlendiren bir oluşum olduğu ve üye ülkelerin mali egemenliği haiz oluşları dikkate alındığında, kurumlar vergisi reka-

[8] EATR (Effective Average Tax Rate): Efektif Ortalama Vergi Oranı

[9] Pinto C., "Tax Competition and EU Law", Amsterdam, 2002, s.1.

[10] Lampreave P., European Union "Fiscal Competitiveness versus Harmful Tax Competition in the European Union", Bulletin for International Taxation, 6, 2011, published online on 10 June 2011, s.17. (online available at file:///C:/Users/user/Downloads/SSRN-id1932257.pdf)

*AB Komisyonu ise devamlı olarak vergi rekabetinin olumsuz etkilerini önlemeye yönelik uyumlaştırma önlemlerini gündeme getirmektedir.*

betinin kaçınılmaz bir sonuç olduğu rahatlıkla anlaşılabilmektedir.

Birlik içinde ortak pazarın işleyişini bozucu zararlı vergi rekabetine müsaade edilmemektedir. Etkin bir pazar ekonomisi etkin bir vergi uyumlaştırması da gerektirdiğinden AB'de vergi rekabetinde zararlı olan uygulamaların azaltılması sürekli gündemde tutulmaktadır. Gerek OECD ve gerek AB, zararlı vergi uygulamalarının tespitinde temel kriterler belirlemek ve eliminasyonunu sağlamak için öneriler getirmektedir.

Lüksemburg, Malta, Kıbrıs gibi AB merkezleri, uyguladıkları vergi politikalarıyla bireysel ve kurumsal binlerce yatırımı kendilerine çekmektedir. Üye ülkelerin zamanla şiddetlenen vergi rekabeti sonucu vergi adaleti bozulmuş, vergilenebilir matrah aşınmış, özellikle sermaye gelirlerinde vuku bulan vergi erozyonu ile birlik genelinde işsizliği körükleyecek emek üzerindeki vergi yükü artmıştır.[11]

Bu nedenlerle, vergi rekabeti AB'de dikkatli bir biçimde izlenmektedir. 1990'lı yılların sonunda AB Komisyonu, vergi rekabetinin üye ülkeler vergi sistemleri arasında uyumsuzluklara neden olacağını ve ortak piyasanın gerçekleştirilmesine engel teşkil edeceğini kabul etmiştir. AB Komisyonu zaten yıllardır vergi rekabetinin istismarını önlemek amacıyla vergi uyumlaştırmasını savunagelmektedir. Ancak, dolaysız vergileme üye devletlerin insiyatifinde bulunduğundan AB Komisyonu farklı tedbirler aramak zorunda kalmış; vergi rekabetinin şiddetlenmesi ile de, ortak piyasanın düzgün işleyişinin sağlanmasını teminen, devlet yardımları prensipleri, ayrımcılık yapmama gibi AB enstrümanları kullanılarak dolaysız vergileme farklılaşmaları AB düzeyinde azaltılmaya çalışılmıştır.

Vergi rekabeti daha çok olumsuz bir imaj çağrıştırmaktadır. Karmaşıklığından dolayı da yararlı ve zararlı vergi rekabeti arasında net bir ayırım yapmak mümkün değildir. En bilinen olumlu etkilerinden biri, toplam vergi yükünde azalışa neden olmasıdır.[12] Diğer taraftan, ülkelerin vergi rekabetini başarılı bir şekilde yürütmeleri halinde birçok yatırımcı için cazip yatırım ortamları söz konusu olabilecektir. Bu da, ilk etapta azalan vergi oranlarına rağmen, sonraki aşamalarda kurum kazancını ve ülke vergi gelirlerini arttırabilecektir. Böylece, vergi rekabetinin bir sonucu olarak ekonomik büyüme gerçekleşmiş olacaktır.

Vergi rekabetinin yan etkilerine gelince, rekabet etme güdüsü, ülkeleri, komşuyu zarara sokma politikaları (beggar-thy-neighbour-policy) uygulamaya itecektir. Bir başka deyişle bir ülke rekabetçi bir vergi tedbiri uygularken kendine faydalı ancak komşularına zarar verecek bir pozisyonu tercih edecektir. Bu türden politikalar "AB Davranış Kuralları" (the Code of Conduct)'na göre zararlı olarak değerlendirilir. Öte yandan, kurumlar vergisi sistemleri, oranları ve vergi tabanları kullanılarak yapılan vergi rekabeti, AB içinde uygun (fair) kabul edilir.[13] Vergilemede bağlayıcılığı olmamasına rağmen "AB Davranış Kuralları"na riayet etmenin iç pazarda uygun vergi rekabetini sağlamak adına olumlu katkılarının olduğu şüphesizdir.

Vergi rekabetinin bir diğer yan etkisi, politika üretenlerin bir ülkenin vergi ortamından memnun olmadıklarında kolaylıkla yatırımlarını başka bir ülkeye taşıyabilecek güçlü ve aktif yatırımcılardan etkilendikleri gerçeğidir. Bu da vergi tarafsızlığının bu şekilde korunamayacağını ortaya koyar. Çünkü vergi oranlarındaki büyük uyumsuzluklar yatırımcıların kararlarını üretim yapacakları yer konusunda olumsuz etkileyebilir. Özellikle AB içinde vergi rekabeti, iç pazarı her an tehlikeye sokabilecek bir potansiyel olarak görülmektedir. Vergi oranı yüksek ülkelerden düşük vergi oranlı ülkelere olan sermaye akışı bu rekabetin doğal sonucu olarak karşımıza çıkar. Yüksek vergi oranlı ülkede, sonuç olarak vergi geliri kaybı oluşacaktır. Bu nedenle ülkeler bu sermaye çıkışının önüne geçmek için vergi oranlarını düşürmek isteyebilecektir. Bununla birlikte, bu durum vergi tabanında erozyona neden olabilecek ve vergi kaybının daha da artmasını beraberinde getirecektir. En kötü senaryo olarak ise, ülkeler kamu hizmetlerini yeterince temin edememe ve 'dibe doğru yarış' tehlikesiyle karşı karşıya kalabilecek ve kamuya sundukları mal ve hizmet sayısı ile kalitesinde önemli azalışlar meydana gelebilecektir.

## SONUÇ

AB Komisyonu vergi oranlarındaki farklılıkları ortak pazarın önünde bir engel olarak görmektedir. Bu nedenle şimdiye kadar AB çapında alınan önlemler hep uyumlaştırma temelinde düşünülmüştür. Ancak, bir yandan uyumlaştırma tedbirleri değerlendirilirken diğer yandan konu dolaysız vergileme olduğu için bazı uygulama sorunları ortaya çıkmaktadır. "Her ülke kendi vergi politikalarını en iyi belirleyendir" prensibi gereği üye ülkelerin mali egemenliklerinden vazgeçmeye ve vergileme haklarını devretmeye yanaşmamaları, bu konudaki uyumlaştırmayı zorlaştırmaktadır. Dolaysız vergileri ilgilendiren her tedbirin tüm AB üyesi ülkelerce "oybirliği" ile onaylanmasının müktesebata göre zorunlu olması, uyumlaştırma çabalarına bir başka büyük engel olarak gözükmektedir.

AB'de kurum kazancının vergilendirilmesi, üye devletlerin yetki alanına girmektedir. Dolayısıyla vergi oranlarını belirleyen, Avrupa Komisyonu'nun kendisi değil üye devletlerdir. Bu nedenle, farklı üye ülkelerdeki kurumlar vergisi oranları üzerinde rekabetin kaçınılmaz olduğu görülmektedir. Vergi rekabetinin olumlu yanları bulunduğu kadar olumsuz yanları da mevcuttur. Ancak, AB Komisyonu sürekli, vergi rekabetinin olumsuz etkilerine dikkat çekmekte ve bundan kaynaklanan olası ortak pazar sorunlarını aşmak üzere uyumlaştırma önlemlerini gündemde tutmaya gayret etmektedir.

## KAYNAKÇA

AB'nin İşleyişi Hakkında Anlaşma 110-113 ve 115'inci maddeler

CAN AKTAN, Coşkun, VURAL, İstiklal Y., (Ocak-Haziran 2004), "Vergi Rekabeti," Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:22, ss.1-18.

ÖZ, Ersan ve YARAŞIR, Sevinç, (2009) "Global Bir Kavram: Vergi Rekabeti", İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 52. Seri, s.10.

ÇAK, Murat, (2008), "Uluslararası Vergi Rekabeti Transfer Fiyatlaması ve Vergilendirme", T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2008/385, Ankara, s.39.

LAMPRAVE, Patricia, (2011), "European Union - Fiscal Competitiveness versus Harmful Tax Competition in the European Union", Bulletin for International Taxation, 6, published online on 10 June 2011, s.17.

file:///C:/Users/user/Downloads/SSRN-id1932257.pdf

CERIONI, Luca, (July 2005), "Harmful Tax Competition Revisited: Why not a Purely Legal Perspective under EC Law?", European Taxation, s.1.

CARLO, Pinto, (2002), "Tax Competition and EU Law", Amsterdam, s.1.

STEICHEN, Alain, (2003), "Tax Competition in Europe or the Taming of Leviathan", IBFD Publications BV, Amsterdam, s.66.

SCHÖN, Wolfrang, (2003), "Tax Competition in Europe – General Report", in Schön W. et al, 2003, Tax Competition in Europe, IBFD Publications BV, Amsterdam, s.6.

Markets News Wednesday: European tax competition heats up - Dutch prepare to cut corporate rates

http://www.finfacts.ie/irishfinancenews/article_1022214.shtml (10/9/2014).

[11] Dr. Murat Çak, "Uluslararası Vergi Rekabeti Transfer Fiyatlaması ve Vergilendirme", T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2008/385, Ankara 2008, s.39.

[12] W. Schön, 2003, "Tax Competition in Europe – General Report", in Schön W. et al, 2003, Tax Competition in Europe, IBFD Publications BV, Amsterdam, s.6.

[13] Luca Cerioni, "Harmful Tax Competition Revisited: Why not a Purely Legal Perspective under EC Law?", European Taxation, July 2005, s.1.

**Mehmet YILMAZ**
Maliye Uzmanı[1]
mehmetyilmaz@maliye.gov.tr

# Döviz Kuru Artışının Özel Tüketim Vergisi Tahsilatı ve Özel Tüketim Vergisine Tabi Ürünlerin Fiyatlarına Etkisi

*ÖZET*

*Çalışmada, TÜFE sepetinde % 20'nin üzerinde ağırlığa sahip olan ÖTV ye tabi ürünler baz alınarak % 10'luk kur artışının gerek ÖTV tahsilatı gerekse fiyat artışları üzerindeki etkileri incelenmiştir. Çalışma sonucunda; % 10'luk kur artışının benzin fiyatının % 3,92, motorin fiyatının % 4,5, kalorifer yakıtı fiyatının % 7,01, evsel doğalgazın fiyatının % 8,48, kara taşıtları fiyatlarının % 9,4 ile % 9,7 arasında gemi ve hava taşıtları fiyatlarının % 9,5, sigara fiyatlarının % 0 ve cep telefonlarının fiyatlarının ise % 4 ile % 7,3 arasında artmasına neden olduğu hesaplanmıştır.*

*Anahtar Kelimeler: Döviz Kuru, Enflasyon, Özel Tüketim Vergisi, Akaryakıt Fiyatları, Taşıt Fiyatları, Sigara Fiyatları,Cep Telefonu Fiyatları.*

## GİRİŞ

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) tarafından yayımlanan 2014 yılı ikinci dönem enflasyon raporunda; "Temelde kur gelişmelerinin etkisi ile Türkiye'de enflasyon 2013 yılı ikinci yarısında yükselerek yılsonunda % 7,4 değerine ulaşmış ve belirsizlik aralığının üzerine çıkmıştır. 2013 yılı sonu ve 2014 yılı başlarında ise iç ve dış piyasalardaki belirsizlikler önemli ölçüde artmıştır. Bu süreçte diğer gelişmekte olan ülkelere göre Türk lirasında belirgin bir değer kaybı ve risk primi göstergelerinde kayda değer bir artış gözlenmiştir. Bu gelişmeler enflasyonun uzun bir süre hedefin belirgin olarak üzerinde seyretmesi riskini artırmıştır."[1] ifadelerine yer verilmiştir. TCMB açıklamasından TL'deki değer kaybının enflasyonu olumsuz etkilediği buna neden olan artan kur üzerindeki belirsizliklerin devam ettiği anlaşılmaktadır.

Çalışmada TCMB'nin açıklanmasından hareketle enflasyon üzerinde önemli bir etkiye sahip olan kurun beklenmedik bir şekilde değişiminin bütçe içinde % 26 paya sahip olan özel Tüketim Vergisine (ÖTV) konu olan malların fiyatlarına ve bu mallardan tahsil edilen ÖTV ile KDV ye olan etkisi irdelenmiştir. Çalışmada % 10 oranındaki kur artışının birim bazında ÖTV'ye tabi ürünlerin fiyatlarına etkisi kur haricinde diğer etkenlerin sabit olduğu varsayımı altında hesaplanmıştır. Ayrıca fiyat artışının talep değişikliğine olan etkisi çalışmada göz ardı edilmiş dolayısıyla kur değişiminin ÖTV açısından bütçeye toplam etkisi hesaplanmamıştır.

## 1. ORTA VADELİ PROGRAMDA KUR VE ENFLASYON TAHMİNLERİ İLE GERÇEKLEŞMELER

2014- 2016 Dönemi Orta Vadeli Programda (OVP) kur ve enflasyonda istikrarın sağlandığı vurgusu yapıldıktan sonra 2012, 2013 yılları gerçekleşmeleri ile 2014, 2015 ve 2016 yıllarına ilişkin tahminlere yer verilmiştir.

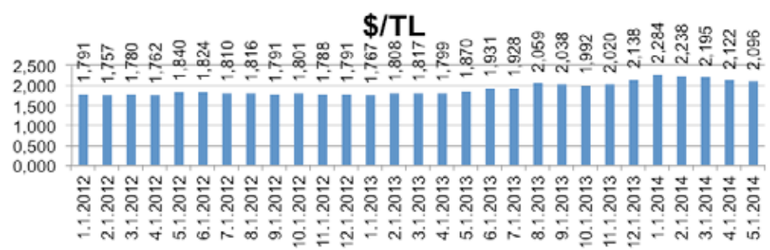
Ancak daha 2014 yılı başlamadan ABD Merkez Bankası tarafından yapılan sıkılaştırma politikaları açıklamaları etkisi bitmeden ülkemizdeki çeşitli siyasi ve ekonomik nedenlerle ABD Doları ($) değerlenmeye başlamış, döviz kuru değeri 2014 yılı Şubat-Mart aylarında 2,39 TL seviyelerini gördükten sonra TCMB'nin faiz artırımı nedeniyle 2,1 TL seviyelerine inmiştir.

Döviz kurundaki sapmanın bir benzeri de enflasyonda görülmüştür. TÜİK verilerine göre enflasyonda 2014 yılı Mayıs ayında bir önceki yılın Aralık ayına göre % 5,38, bir önceki yılın aynı ayına göre % 9,66 ve on iki aylık ortalamalara göre % 8,23 artış gerçekleşmiştir.[3] Bu rakamlar OVP öngörüsünün oldukça üzerindedir.

Tablo 1: 2014- 2016 Dönemi OVP Tahminleri

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 |
|---|---|---|---|---|---|
| Büyüme | | | | | |
| GSYH (Milyar TL, Cari Fiyatlarla) | 1.416 | 1.559 | 1.719 | 1.895 | 2.095 |
| GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla) | 786 | 823 | 867 | 928 | 996 |
| Ortalama Dolar Kuru (TL)* | 1,80 | 1,89 | 1,98 | 2,04 | 2,10 |
| ENFLASYON | | | | | |
| GSYH Deflatörü | 6,8 | 6,3 | 6 | 5 | 5,3 |
| TÜFE Yıl Sonu % Değişme | 6,2 | 6,8 | 5,3 | 5 | 5 |
| *Hesaplama Yapılmıştır | | | | | |

Şekil 1:2012-2013 ve 2014 Yılları Aylar Bazında $/TL Değerleri




[1] Maliye Bakanlığı, Gelir Politikaları Genel Müdürlüğü

[2] TCMB, Enflasyon Raporu, 2014-II, http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/b332cdda-28d9-4122-a94e-3c875458df8c/enf-nisan2014_tam.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b332cdda-28d9-4122-a94e-3c875458df8c (22.01.2015).

[3] TÜİK, "Tüketici Fiyat Endeksi", Mayıs 2014, http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=16130, 22.01.2015

Tablo 2: 2014 yılı Mayıs Ayı Enflasyon Rakamları (2003=100)

| Ana Harcama Grupları | Harcama Grubu Ağırlıkları | Bir Önceki Aya Göre Değişim Oranı (%) | Bir Önceki Yılın Aralık Ayına Göre Değişim Oranı (%) | Bir Önceki Yılın Aynı Ayına Göre Değişim Oranı (%) | Oniki Aylık Ortalamalara Göre Değişim Oranı (%) | Endeks |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Türkiye | 100.00 | 0.40 | 5.38 | 9.66 | 8.23 | 241.32 |
| Gıda ve Alkolsüz İçecekler | 24.45 | -1.35 | 7.55 | 14.11 | 11.12 | 260.11 |
| Alkollü İçecekler ve Tütün | 5.29 | -0.15 | 7.32 | 2.97 | 9.46 | 412.05 |
| Giyim ve Ayakkabı | 7.17 | 9.19 | 11.03 | 7.97 | 6.28 | 179.22 |
| Konut | 16.41 | 0.36 | 1.79 | 5.34 | 5.58 | 274.37 |
| Ev Eşyası | 7.52 | -0.16 | 5.29 | 8.91 | 6.15 | 189.66 |
| Sağlık | 2.44 | 0.98 | 5.50 | 8.57 | 4.89 | 144.27 |
| Ulaştırma | 15.54 | -0.50 | 4.67 | 13.11 | 10.54 | 236.97 |
| Haberleşme | 4.70 | -0.11 | -0.12 | 0.34 | 2.63 | 122.26 |
| Eğlence ve Kültür | 3.36 | 0.21 | 2.89 | 7.04 | 5.03 | 169.61 |
| Eğitim | 2.26 | 0.99 | 2.44 | 9.57 | 9.04 | 238.43 |
| Lokanta ve Oteller | 6.58 | 1.11 | 6.50 | 12.88 | 10.46 | 328.83 |
| Çeşitli Mal ve Hizmet | 4.28 | 0.49 | 5.26 | 7.03 | 4.11 | 271.73 |

## 2. ÖTV'YE TABİ ÜRÜNLERİN ENFLASYON SEPETİ İÇİNDEKİ AĞIRLIKLARI

ÖTV'ye tabi ürünlerin enflasyon (TÜFE) sepeti ve vergi gelirlerinde önemli bir yeri vardır. TUİK verilerine göre enflasyon sepeti içinde sigara % 4,9586'lık oranla en fazla ÖTV ağırlığına sahip üründür. Enflasyon sepeti içinde dizel otomobilin ağırlığı % 2,5530, benzinli otomobilin ağırlığı % 1,8092, benzinin ağırlığı % 1,9925, motorinin ağırlığı % 1,4524, LPG'nin ağırlığı ise % 1,6137'dir.

Türkiye'de yakıt olarak en çok motorin tüketilmektedir. Ancak motorin daha çok nihai tüketiciler yerine ticari işletmeler tarafından kullanıldığı için TÜFE yerine Yİ-ÜFE içinde ağırlığa sahiptir. Petrol Sanayi Derneği (PETDER) verilerine göre 2012 yılı akaryakıt tüketim miktarları aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 4: PETDER Verilerine Göre 2012 Yılı Akaryakıt Tüketim Miktarları

| 2012 | Tüketim miktarı |
|---|---|
| Benzinler (m3) | 2.463.435 |
| Gazyağı (m3) | 21.069 |
| Motorinler (m3) | 18.105.932 |
| Otogaz-LPG (ton) | 2.677.325 |
| Siyah Ürünler (Ton) | 858.680 |
| Toplam Akaryakıt (Ton) | 18.047.258 |

Kaynak: PETDER, "Sektör Raporu 2012", http://www.petder.org.tr/uploads/2013/10/64aeef6a11cfc3287d6fc02a8ca46e1d.pdf (22.01.2015)





Tablo 3: Bazı Ürünlerin Enflasyon Sepeti İçindeki Ağırlıkları

| Tüketici Fiyat Endeksi (2003=100) 2014 Bazı Madde Ağırlıkları (Türkiye) % | | |
|---|---|---|
| Madde Kodu | Ana Grup ve Madde Listesi | Aralık 2014 Ağırlık % |
| 0122203 | Kola | 0.3346 |
| 0211001 | Rakı | 0.1328 |
| 0211006 | Viski | 0.0102 |
| 0212101 | Şarap | 0.0201 |
| 0213001 | Bira (Alkollü) | 0.1674 |
| 0220100 | Sigaralar | 4.9586 |
| 0452101 | Doğalgaz | 1.3996 |
| 0452201 | Tüp | 1.1672 |
| 0531101 | Normal Buzdolabı | 0.1570 |
| 0531102 | No-Frost Buzdolabı | 0.2934 |
| 0531201 | Çamaşır Makinesi | 0.2804 |
| 0531202 | Bulaşık Makinesi | 0.1811 |
| 0531401 | Klima | 0.1197 |
| 0711101 | Otomobil (Dizel) | 2.5530 |
| 0711301 | Otomobil (Benzinli) | 1.8092 |
| 0711401 | Otomobil (2000cc) | 0.2795 |
| 0712001 | Motorsiklet | 0.1142 |
| 0713001 | Bisiklet | 0.0449 |
| 0722001 | Benzin | 1.9925 |
| 0722002 | LPG | 1.6137 |
| 0722003 | Mazot | 1.4524 |
| 0722004 | Motor Yağları | 0.0196 |
| 0820001 | Telefon Ekipmanları (Telsiz Telefon, Cep Tel.) | 0.4293 |
| 0911101 | Televizyon | 0.4424 |
| 0914102 | Müzik Cd | 0.0147 |
| 0914201 | Boş DVD | 0.0027 |

Kaynak: TÜİK, "Tüketici Fiyat Endeksi (2003=100) 2014 Yılı Ana Grup ve Madde Ağırlıkları (Türkiye)", http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1014, (22.01.2015).

## 3. ÖZEL TÜKETİM VERGİSİ VE VERGİ GELİRLERİ İÇİNDEKİ YERİ

ÖTV, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununun[4] birinci maddesine göre Kanuna ekli 4 listede yer alan ürünlerden maktu veya nispi oranda alınan bir vergidir. Bu listede yer alan ürünler özel tüketime konu olan mallardır.

Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan Genel Bütçe İstatistiklerine[5] göre 2012 yılında 71,7 milyar TL, 2013 yılında 85,7 milyar TL ÖTV tahsil edilmiştir. 2014 yılında ise ÖTV tahsilatının 89,4 milyar TL olacağı öngörülmektedir. ÖTV'ye konu olan ürünlerden alınan KDV de dikkate alındığında bu ürünlerden alınan toplam vergi tutarının 2014 yılı için 130 milyar TL'yi bulması beklenmektedir.

Tablo 5: 2012-2013 Yılları ÖTV Tahsilatı 2014 Yılı ÖTV Tahsilatı Tahminleri (1000 TL)

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|
| Vergi Gelirleri | 278.780.848 | 326.125.253 | 348.352.781 |
| Özel Tüketim Vergisi | 71.705.544 | 85.461.234 | 89.391.049 |
| Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I) | 35.934.622 | 45.158.151 | 47.078.090 |
| Motorlu Taşıtlar (II) | 8.408.972 | 10.564.665 | 11.008.993 |
| Alkollü İçkiler (III-a) | 4.642.864 | 5.195.838 | 5.881.840 |
| Tütün Mamülleri (III-b) | 19.975.803 | 21.326.764 | 21.971.471 |
| Kolalı Gazozlar (III-c) | 276.449 | 299.479 | 339.905 |
| Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV) | 2.466.816 | 2.916.325 | 2.916.325 |

[4] 6.6.2002 tarihli ve 24783 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.

[5] Muhasebat Genel Müdürlüğü, "Genel Bütçe İstatistikleri", https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni?_afrLoop=170736851000076 48&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=10zb3tvv4q_4, 22.01.2015

ÖTV tahsilatının vergi tahsilatı içindeki payı % 26 civarındadır. ÖTV tahsilatının kendi içinde dağılımına bakıldığında ise ana tahsilatın petrol ve doğalgaz ürünleri ile tütün mamulleri üzerinden alınan ÖTV'nin oluşturduğu görülmektedir. Motorlu taşıtlar üzerinden alınan ÖTV bu iki kalemi takip etmektedir.

Tablo 6: 2012-2013 Yılları ÖTV Tahsilatı ile 2014 Yılı ÖTV Tahsilatı Tahmininin Vergi Gelirleri İçindeki Payı (%)

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|
| Vergi Gelirleri | 100 | 100 | 100 |
| Özel Tüketim Vergisi | 25,7 | 26,2 | 25,7 |
| Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I) | 12,9 | 13,8 | 13,5 |
| Motorlu Taşıtlar (II) | 3,0 | 3,2 | 3,2 |
| Alkollü İçkiler (III-a) | 1,7 | 1,6 | 1,7 |
| Tütün Mamülleri (III-b) | 7,2 | 6,5 | 6,3 |
| Kolalı Gazozlar (III-c) | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV) | 0,9 | 0,9 | 0,9 |

## 4. LİSTELER BAZINDA ÖTV VE DÖVİZ KURUNUN FİYAT VE VERGİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

ÖTV Kanunu'na ekli (I) sayılı listedeki malların ithalatçıları veya rafineriler dâhil imal edenler tarafından teslimi verginin konusunu oluşturmaktadır. Listenin A cetvelinde, akaryakıt ürünleri, doğal gaz, LPG ve benzerleri, listenin B cetvelinde, akaryakıta katılabilen solvent türevleri, tiner, bazyağ ve madeni yağlar gibi ürünler bulunmaktadır.

Motorlu kara, deniz ve hava taşıtları bulunan (II) sayılı listedeki mallardan kayıt ve tescile tabi olanların ilk iktisabı verginin konusunu oluşturmaktadır. (III) sayılı listelerdeki malların ithalatı veya imal ya da inşa edenler tarafından teslimi verginin konusunu oluşturmaktadır. (III) sayılı listenin A cetvelinde, kolalı gazozlar ve alkollü içkiler, (B) cetvelinde ise tütün ve tütün mamulleri bulunmaktadır. (IV) sayılı listelerdeki malların ithalatı veya imal ya da inşa edenler tarafından teslimi verginin konusunu oluşturmaktadır. (IV) sayılı listede, dayanıklı ve lüks tüketim malları yer almaktadır.

(I), (III) ve (IV) sayılı listedeki mallar ile (II) sayılı listedeki mallardan kayıt ve tescile tabi olmayanların ÖTV uygulanmadan önce müzayede yoluyla satışı vergilendirilecektir. Yukarıda yer alan ürünler bir defaya mahsus olmak üzere ÖTV'ye tabidir.

### 4.1. (I) SAYILI LİSTE

ÖTV'ye bağlı (I) sayılı liste petrol ürünleri ve doğalgaz türevlerinden oluşmaktadır. (I) sayılı liste (A) ve (B) cetvellerinden meydana gelmektedir. Listenin (A) Cetvelinde ÖTV Kanununun yürürlüğe girmesinden önce uygulanan akaryakıt tüketim vergisi ve akaryakıt fiyat istikrar payına tabi olan doğalgaz, akaryakıt ürünleri ve sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) ile anılan vergi ve paya tabi olmamakla birlikte söz konusu mallara ikame edilmesi mümkün bulunan petrol türevleri, baz yağlar, madeni yağlar, petrokok ve benzeri diğer mallar yer almaktadır. (B) Cetvelinde ise, temelde sanayi girdisi olan solvent ve benzeri ürünler ile bunların türevleri yer almaktadır.

(I) sayılı listedeki mallar için verginin konusu, bu malların ithalatçıları veya rafineriler de dahil olmak üzere imalatçıları tarafından teslimi veya ÖTV uygulanmadan önce müzayede suretiyle satışıdır. ÖTV Kanununun 12 nci maddesinin 1 numaralı fıkrasına göre, (I) sayılı listede vergi tutarı listede yer alan malların litre, kilogram ve standart metreküp birimleri itibarıyla maktu olarak belirlenmiştir. Ürün bazında vergi hesaplamalarına Tablo 7'de yer verilmektedir. Tablo 7'de görüldüğü üzere, ÖTV petrol ürünlerinde maktu olarak alınmaktadır. 3065 Sayılı Katma Değer Vergisi Kanununun 24/b maddesine göre, vergi, resim, harç, pay, fon karşılığı gibi unsurlar KDV matrahına dâhil edilmektedir. Dolayısıyla maktu ÖTV'nin % 18 oranında sabit KDV'si bulunmaktadır. Benzinin 1 litresinden 2,1765 TL ÖTV tahsil edilirken bu ÖTV den 0,39177 (2,1765*0,18) KDV tahsil edilmektedir. Bu tutarlar benzinin rafineri çıkış fiyatından etkilenmemektedir. Ayrıca taşıma giderleri dâhil sektörün almış olduğu 0,41 kuruş ile 0,0023 TL'lik üst kurul payı da rafineri satış fiyatından etkilenmemektedir.

Bu açıklama doğrultusunda uluslararası petrol fiyatlarının sabit olduğu ($ bazında petrol fiyatları ile $ kurunun birleşik olarak % 10 oranında arttığı) varsayımı altında $ da meydana gelen % 10'luk artış benzin fiyatının % 3,92 artmasına neden olmaktadır. Benzer şekilde yapılan hesaplamalar neticesinde motorin % 4,5, kalorifer yakıtı % 7,01, 12 kg'lik mutfak tüpü 3,14 ve evsel doğalgazın fiyatı %8,48 oranında artacaktır. Söz konusu artışlar ÖTV tahsilatını doğrudan etkilemezken bu ürünlerden benzinin litresinde 3 kuruş, motorinin litresinde 3 kuruş kalorifer yakıtının litresinde 3 kuruş, 12 kg'lik mutfak tüpünde 35 kuruş ve evsel doğalgazın metreküpünde 1,4 kuruşluk KDV artışına neden olacaktır. Bu tutarlar KDV tahsilatında fiyat artışları ile paralel oranda artışa neden olmaktadır.

### 4.2. (II) SAYILI LİSTE

(II) sayılı listede, kısaca kara, hava ve deniz taşıtları yer almaktadır. (I) sayılı listenin aksine bu listedeki ürünlere nispi oranda ÖTV uygulanmaktadır. (II) sayılı listedeki kayıt ve tescile tabi olan araçların ilk iktisabı verginin konusuna girmektedir. Listedeki araçlardan kayıt ve tescile tabi olmayanlar için verginin konusu, sözü edilen araçların ithali veya imal ya da inşa edenler tarafından teslimi ile ÖTV uygulanmadan önce müzayede yoluyla satışıdır.

Piyasada anahtar teslimi olarak bilinen araç satış fiyatları fabrika çıkış veya ithalat fiyatı, ÖTV (matrahı: kayıt ve tescile tabi olanların ilk iktisap fiyatı), bayi karı, KDV (matrahı: kayıt ve tescile tabi olanların ilk iktisap fiyatı, ÖTV ve bayi karı toplamı) ile diğer giderlerden (tescil, motorlu taşıtlar vergisi vb.) oluşmaktadır. Tablo 8'de yapılan hesaplamalarda bayi karı ile diğer giderlerin döviz kurundan etkilenmediği ancak ÖTV matrahına konu olan fiyatın döviz kurundan etkilendiği varsayımı altında yapılmıştır. Buna göre döviz kurundaki meydana gelen artış, bu listedeki mallar için ÖTV ve KDV hesaplanmasında nispi oran uygulaması nedeniyle gerek vergi tutarını gerekse nihai satış fiyatını doğrudan etkilediği görülmektedir. Kara taşıtlarında bu artış oranı %9,4 ile %9,7 arasında değişirken gemi ve hava taşıtlarında % 9,5 civarındadır.

### 4.3. (III) SAYILI LİSTE

Kanuna ekli (III) sayılı listede yer alan mallar için verginin konusu, bunların ithali, imalatçıları tarafından teslimi ve ÖTV uygulanmadan önce müzayede suretiyle satışıdır. Bu listede; kolalı gazoz, alkollü içkiler, sigara, sigarillo, puro gibi tütün mamulleri ile içilen, çiğnenen veya enfiye olarak kullanılan tütün mamulleri yer almaktadır.

Tütün ürünleri için yapılan vergi uygulaması diğer listelerden farklılaştırılmıştır. Tütün ürünlerinde ÖTV matrahı, üreticinin fiyatı değil, ürünün nihai tüketicilere perakende satış fiyatıdır. Dolayısıyla, bu yöntemle, hesaplanan ÖTV den KDV alınmasının yanında, KDV nihai tüketici fiyatına dâhil olduğundan hesaplanan KDV tutarından da ÖTV alınmasıyla farklı bir vergileme şeması ortaya çıkmaktadır.

Tablo 7: ÖTV (I) Sayılı Listede Yer Alan Bazı Ürünler ve Örnek Vergi Hesaplaması Tablosu

| İSTANBUL İLİ (AVRUPA YAKASI) AKARYAKIT SATIŞ FİYATLARI | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 07.06.2014 | | Rafineri Çıkış Fiyatı (1) | Maktu ÖTV (TL) (2) | Kurul Payı (TL) (3) | Sektör Payı (4) | KDV (5) (1+2+3+4) *0,18 | Satış Fiyatı (6) (1+2+3+4+5) | ÖTV Payı % (ÖTV KDV'si Dahil) | ÖTV'siz Satış Fiyatı (ÖTV KDV'si hariç) | % 10 kur artış etkisi (Bayi Karı sabit varsayımı altında) | Kur etkisinin satış fiyatı etkisi % |
| Benzin | (TL/LT) | 1,6671 | 2,1765 | 0,0023 | 0,41 | 0,7658 | 5,02 | 51,16 | 2,45 | 0,197 | 3,92 |
| Motorin | (TL/LT) | 1,6674 | 1,5945 | 0,0023 | 0,44 | 0,6666 | 4,37 | 43,06 | 2,49 | 0,197 | 4,50 |
| Kalorifer Yakıtı | (TL/KG) | 1,6583 | 0,2370 | 0,0024 | 0,47 | 0,4256 | 2,79 | 10,02 | 2,51 | 0,196 | 7,01 |
| LPG (Tüplü) 12 kg Mutfak Tüpü | (12 KG) | 19,7017 | 14,5200 | 0,0620 | 28,43 | 11,2881 | 74,00 | 23,15 | 56,87 | 2,325 | 3,14 |
| Evsel Doğalgaz | (TL/M³) | 0,7784 | 0,0230 | 0,1170 | | 0,1653 | 1,08 | 2,50 | 1,06 | 0,092 | 8,48 |

Tablo 8: ÖTV (I) Sayılı Listede Yer Alan Bazı Ürünler ve Örnek Vergi Hesaplaması Tablosu

| | Kayıt ve tescile tabi olanların ilk iktisap fiyatı (1) | Oran % (2) | ÖTV (3) (1*2/100) | KDV (4) (1+3)* 0,18 | Bayi Karı % 5 varsayımı (5) | Bayi Karı KDV (6) (5*0,18) | Toplam KDV (7) (4+6) | Diğer Giderler (8) | Anahtar teslim fiyat | % 10 kur artış etkisi (Bayi Kârı sabit varsayımı altında) | Kur etkisinin satış fiyatı ve vergi tahsilatına etkisi % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Binek taşıtlarda | | | | | | | | | | | |
| Motor silindir hacmi 1600 cm3'ü geçmeyenler | 35.000 | 45 | 15.750 | 9.135 | 1.750 | 315 | 9.450 | 2.000 | 63.950 | 5.989 | 9,4 |
| Motor silindir hacmi 1600 cm3'ü geçen fakat 2000 cm3'ü geçmeyenler | 50.000 | 90 | 45.000 | 17.100 | 2.500 | 450 | 17.550 | 2.000 | 117.050 | 11.210 | 9,6 |
| Motor silindir hacmi 2000 cm3'ü geçenler | 75.000 | 145 | 108.750 | 33.075 | 3.750 | 675 | 33.750 | 2.000 | 223.250 | 21.683 | 9,7 |
| Hava taşıtlarında | 50.000.000 | 0,5 | 250.000 | 9.045.000 | 2.500.000 | 450.000 | 9.495.000 | 10.000 | 62.255.000 | 5.929.500 | 9,5 |
| Gemilerde | 1.000.000 | 6,7 | 67.000 | 192.060 | 50.000 | 9.000 | 201.060 | 10.000 | 1.328.060 | 125.906 | 9,5 |



Tablo 9: Sigara Üzerindeki Vergi Tutarları

| Satış Fiyatı (TL) | Nispi Oran ÖTV (TL) | Maktu Vergi (TL) | KDV (TL) | Toplam Vergi (TL) | Vergisiz Tutar (TL) |
|---|---|---|---|---|---|
| 9,5 | 6,19875 | 0,13 | 1,44875 | 7,7775 | 1,7225 |
| 8,5 | 5,54625 | 0,13 | 1,29625 | 6,9725 | 1,5275 |

Sigara firmaları fiyat belirlerken döviz kurunda meydana gelen değişikliklerden etkilenmemektedirler. Döviz kurlarından tamamen bağımsız bir fiyat politikası izlemektedirler. Tablo 9'dan da görüleceği üzere, 9,5 TL tutarındaki bir sigara üzerinden 7,7775 TL vergi tahsil edilmektedir. Sigara firmalarının maliyetleri, bandrol ödemeleri, dağıtım giderleri gerek bayi gerekse firmaların karlarının toplamı 9,5 TL'lik bir pakette 1,7225 TL'dir.

## 4.4. (IV) SAYILI LİSTE

ÖTV Kanununa ekli (IV) sayılı listedeki malların ithali veya imalatçıları tarafından teslimi ile ÖTV uygulanmadan önce müzayede suretiyle satışı verginin konusunu oluşturmaktadır. Bu listede, havyar ve havyar yerine kullanılan ürünler, ıtriyat ve parfümeri ürünleri, kürkten giyim eşyası ve aksesuarlar, kristal sofra ve mutfak eşyaları, değerli taşlar ve bunlardan mamul ziynet eşyaları, beyaz eşyalar, ses ve görüntü cihazları, telsiz-telefon cihazları, kristal avizeler, fildişi, kemik, bağa, boynuz gibi hayvansal maddelerden mamul eşya, silahlar, oyun makine ve aletleri ile muzır neşriyat kapsamında bulunan yayınlar bulunmaktadır. Listedeki mallar için ise nispi vergi oranları belirlenmiştir. Listedeki ürünler lüks tüketim ürünleri denen ürünlerden oluşmaktadır. Bu ürünlerin fiyatları döviz kuru ile doğrudan bağlantılıdır. Gerçekleştirilen tahsilatın % 55'i cep telefonlarından % 20'si beyaz eşyadan kaynaklanmaktadır.

Ülkemizde tüketilen cep telefonlarının tamamının ithal olması ve % 90'ı yerli üretim olan beyaz eşyanın fiyatlarının döviz kuru ile doğrudan bağlantılı olması nedeniyle kur ile ilişkisi yüksektir. Cep telefonlarında maktu ve nispi karşılaştırmalı ÖTV rejimi uygulanmaktadır. Özel Tüketim Vergisi Kanunun geçici 6 maddesine göre 8517.12.00.00.11 Gümrük Tarife İstatistik Pozisyonu (G.T.İ.P) numaralı ürünlerde nispi olarak % 25[6] hesaplanan tutar, maktu tutar olan 120 TL den az olması halinde maktu tutar kadar ÖTV tahsil edilmektedir. Bu uygulama ithalat geliş fiyatı düşük olan cep telefonlarda nispi olarak yüksek oranda vergi alınmasına neden olsa da düşük fiyatlı telefonların kur değişiminden daha az etkilenmesi sonucunu doğurmaktadır.

% 10'luk kur artışı gümrük geliş fiyatı 480 TL ve üzeri olan bir cep telefonlarında % 10 oranında ÖTV artışına neden olmaktadır. 480 TL altında gümrük girişi olan telefonlarda ÖTV artışı olmamaktadır. Ancak bütün telefonlarda fiyat artışı ve KDV artışı olmaktadır. Artış oranları gümrük giriş fiyatına göre değişmektedir. Gümrük giriş fiyatı düşük olan telefonlarda artış daha düşük oranda gerçekleşirken gümrük giriş fiyatı yükseldikçe fiyat artış oranı yükselmektedir.

Tablo 10: Cep Telefonlarında Kur-Fiyat ve ÖTV İlişkisi

| (Cep Telefonu) Gümrüğe Geliş (TL) | ÖTV (% 25) (TL) | Sektör giderleri, karları ve diğer kesintiler (TL) | Toplam KDV (TL) | Nihai Satış Fiyatı (TL) |
|---|---|---|---|---|
| 800 | 200 | 500 | 270 | 1770 |
| 200 | 120 | 100 | 54 | 354 |
| % 10 Kur artışı etkisi | | | | |
| 800 | 220 | 508 | 290 | 1900 |
| 220 | 120 | 101 | 56 | 368 |
| Değişim % | | | | |
| 10,0 | 10,0 | 1,6 | 7,3 | 7,3 |
| 10,0 | 0,0 | 1,0 | 4,0 | 4,0 |

[6] 13/10/2011 tarihli ve 28083 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 12/10/2011 tarihli ve 2011/2304 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki Kararın 3 üncü maddesiyle 13/10/2011 tarihinden geçerli olmak üzere 8517.12.00.00.11 G.T.İ.P numaralı malların uygulanacak vergi oranı %25 olarak belirlenmiştir.

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden anlaşılacağı üzere gümrük giriş fiyatı 200 TL (100$) olan bir cep telefonunun karlılık tutarı aynı kaldığı varsayımı altında % 10'luk kur artışı karşısında % 4'lük satış fiyatı artışı olacaktır. 800 TL (400 $) gümrük girişli bir telefonda satış fiyatı artışı ise % 7,3 oranında olacaktır. 800 TL'lik telefonda % 10'luk ÖTV tahsilat artışı olurken 200 TL'lik telefon 480 TL'nin altında kaldığı için ÖTV tahsilat artışı % 0 olacaktır.

## SONUÇ

2014 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi uygulamaya henüz başlamamışken, ABD merkez Bankası tarafından yapılan sıkılaştırma politikaları açıklamalarının etkisi sürerken ülkemizdeki çeşitli siyasi ve ekonomik nedenlerle ABD doları TL karşısında değer kazanmaya başlamış, 2014 yılı Şubat-Mart aylarında 2,39 TL seviyelerini gördükten sonra TCMB nin faiz artırımı nedeniyle 2,1 TL seviyelerine inmiştir. Bu gelişmeler 2014 yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlanırken baz alınan makroekonomik beklentileri etkilemiştir. OVP'de 2014 yılı için ortalama 1 $= 1,98 TL öngörüsü daha yılın ilk aylarında aşılmıştır. Bu beklenmedik kur artışı dış ticaret dengelerini olumlu yönde etkilemiş fakat enflasyon üzerinde olumsuz baskı oluşturmuştur.

Makroekonomik verilerdeki bu beklenmedik durum bütçe gelirlerini de etkilemiştir. Kur artışı bütçe gelirleri içinde % 26'lık paya sahip ÖTV tahsilatını doğru orantıda etkilememiştir. Bunun nedeni özellikle ÖTV I sayılı listede verginin maktu tutar olarak belirlenmesidir. Bunun yanında kur artışı ÖTV tahsilatından çok nispi oran uygulanan KDV tahsilatı üzerinde etkili olmuştur.

Döviz kurunda meydana gelen % 10'luk bir artış benzin fiyatının % 3,92, motorin fiyatının % 4,5, k.yakıtı fiyatının % 7,01, evsel doğalgazın fiyatının % 8,48, kara taşıtları fiyatlarının % 9,4 ile % 9,7 arasında gemi ve hava taşıtları fiyatlarının % 9,5, sigara fiyatlarının % 0 ve cep telefonlarının fiyatlarının ise % 4 ile % 7,3 arasında artmasına neden olmaktadır.

Kur artışı KDV tahsilatını yukarda belirtilen fiyat artışı oranlarında etkilemektedir. Benzin, motorin, kalorifer yakıtı evsel doğalgaz, sigara ile gümrük girişi 480 TL'nin altında olan cep telefonlarından alınan ÖTV tutarı ise kur artışından etkilenmemektedir. % 10'luk kur artışı, kara, hava ve deniz taşıtları ile 480 TL üzerinde gümrük girişine sahip olan telefonlarda % 10'luk ÖTV tahsilat artışına neden olmaktadır.

Sonuç olarak ÖTV'ye tabi ürünlerde enflasyon artış oranı kur artış oranının oldukça altında kalmıştır.

## KAYNAKÇA

12.10.2011 tarihli ve 2011/2304 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu

Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015), "Genel Bütçe İstatistikleri", https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni?_afrLoop=17073685100007648&_afrWindowMode=0&_adf.ctrl-state=10zb3tvv4q_4 (22.01.2015)

TCMB (2014), "Enflasyon Raporu, 2014-II", http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/b332cdda-28d9-4122-a94e-3c875458df8c/enf-nisan2014_tam.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=b332cdda-28d9-4122-a94e-3c875458df8c, (22.01.2015).

PETDER (2012), "Sektör Raporu 2012" http://www.petder.org.tr/uploads/2013/10/64aeef6a11cfc3287d6fc02a8ca46e1d.pdf, (22.01.2015).

TÜİK (2014), "Tüketici Fiyat Endeksi, Mayıs 2014", http://www.tuik.gov.tr/HbGetirHTML.do?id=16130,(22.01.2015).

TÜİK (2015), "Tüketici Fiyat Endeksi (2003=100) 2014 Yılı Ana Grup ve Madde Ağırlıkları (Türkiye)" http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=1014, (22.01.2015).

**Dr. Mehmet Onur YURDAKUL**
Maliye Uzmanı[1]

myurdakul@masak.gov.tr

# AİHM ve ABAD Kararları Doğrultusunda Malvarlığı Üzerindeki Tedbir Kararlarının İnsan Hakları Hukukuna Uygunluğu ve 6415 Sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun Çerçevesinde Bir Değerlendirme

*ÖZET*

*İdari tasarruf ile malvarlığı üzerinde tedbir kararı alınmasının başlı başına insan hakkı ihlali olduğu savunulmaktadır. Bu bağlamda son onbeş yıl içerisinde Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin terörizmin finansmanı ile mücadele konulu kararlarının uygulanması eleştirilere neden olmaktadır. İncelenen Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi ve Avrupa Birliği mahkemelerinin kararları çerçevesinde, idari listeleme ve tedbir kararları salt bu nedenle mülkiyet hakkı ihlali olarak görülmemekte, adil yargılama ve etkili başvuru hakkı ihlali çerçevesinde BM sistemine eleştirel yaklaşılmaktadır. Ülkemizde 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun ile Güvenlik Konseyi kararlarının uygulanmasına yönelik bir mekanizma kurulmuştur. Kanunda yer alan ve FATF tarafından eleştirilen bazı tedbirler ise mahkeme kararları ile şekillenen insan hakları prensiplerine uygundur.*

*Anahtar Kelimeler: İnsan Hakları, Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, Avrupa Birliği Adalet Divanı, Mali Eylem Görev Gücü*

İnsan hakları hukuku 1215 tarihli Magna Carta'dan beri gelişimini sürdüren dinamik bir hukuk dalıdır. Yakın geçmişimizde İkinci Dünya Savaşının sona ermesi ve Doğu Bloku'nun yıkılması bu alanda yapılan çalışmaların gelişimi için önemli mihenk taşları olmuştur. 1945 yılında Birleşmiş Milletler (BM) İnsan Hakları Komisyonu tarafından İnsan Hakları Evrensel Bildirisi yayımlanmış ve 1950 yılında Avrupa Konseyi (AK) tarafından Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi (AİHS) imzalanmıştır. Ayrıca bölgesel başka girişimler de bulunmaktadır. Dolayısıyla evrensel insan hakları, pek çok devlet tarafından paylaşılan hukuki prensiplere ve antlaşmalara dayanan uluslararası hukukun bir parçası haline gelmiştir.[2]

BM nezdinde İnsan Hakları bildirisine hukuki geçerlilik sağlamak için 1976 yılında Medeni ve Siyasal Haklar ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmeleri kabul edilmiştir. AK nezdinde AİHS'nin imzalanmasın ardından 1959 yılında Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) kurulmuştur. Avrupa Birliği'nde (AB) ise insan hakları konulu gelişmelerde Adalet Divanı içtihatlarının belirleyici olduğu görülmektedir. Lizbon Antlaşması sonrasında Temel Haklar Şartı, Birliğin kurucu antlaşmalarında atıf yapılan bir belge haline gelmiş, Birliğin AİHS'e katılımı benimsenmiştir.

İnsan haklarının gelişimi noktasında son 15 yıla damga vuran gelişme ise 11 Eylül saldırıları olmuştur. Bu saldırılardan sonra terör ile mücadelenin kamu güvenliğinin sağlanması ve insan haklarının korunması açısından en önemli unsur olduğu ifade edilirken, terör ya da terörün finansmanı şüphesi ile haklarında tedbir uygulanan şahısların insan haklarının da ihlal edildiği savunulmaktadır. Birleşmiş Milletler Güvenlik Konseyi'nin (BMGK) bu çerçevede 1267 sayılı Kararı ile oluşturulan Yaptırımlar Komitesi'nin yaptığı listelemeler ile 1367 sayılı Karar çerçevesinde ülkeler tarafından yapılan listelemelerde insan hakları ihlalleri yapıldığı iddia edilmektedir. İddia sahipleri henüz bir yargılama olmadan malvarlığına tedbir konulmasına, listelemelerin dayandığı delillerin şüpheliler ile paylaşılmamasına ve şüphelilerin karara itirazına yönelik etkili mekanizmaların geliştirilmemiş olmasına atıf yapmaktadırlar. İddia sahipleri, bu durumun masumiyet karinesi ve savunma hakkı bağlamında adil yargılama hakkının, itiraz ve etkili başvuru hakkının ve mülkiyet hakkının ihlali anlamına geleceğini savunmaktadırlar.

Bu çalışmada AİHM, AB Genel Mahkemesi ve Adalet Divanı ve BM İnsan Hakları Komitesi kararları çerçevesinde malvarlığı üzerindeki tedbir kararlarının insan hakları hukukuna uygunluğu değerlendirilecek ve 6415 sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun çerçevesinde bir değerlendirme yapılacaktır.

## 1. ULUSLARARASI İNSAN HAKLARI HUKUKUNUN GELİŞİMİ

### 1.1. BM TEMELLİ DÜZENLEMELER

#### 1.1.1. İnsan Hakları Evrensel Bildirisi

1945 tarihli BM Antlaşması'nın 1'nci maddesi doğrultusunda BM'nin temel amaçlarından birisi insan haklarının korunması ve geliştirilmesi olarak tespit edilmiştir. Antlaşma ile BM'nin insan hakları konusunda faaliyet yapan birimi Ekonomik ve Sosyal Konsey (ESK) olarak belirlenmiştir. Konsey'e bağlı olarak 1946 yılında İnsan Hakları Komisyonu kurulmuştur. İlgili komisyonun çalışmaları neticesinde 1948 yılında İnsan Hakları Evrensel Bildirisi yayımlamıştır. Söz konusu bildirinin BM Genel Kurulu kararı olarak kendiliğinden bağlayıcı bir niteliği bulunmaması ve herhangi bir güvence mekanizması düzenlememesi nedeniyle, bildiriden sonraki gelişmeler bu eksikliklerin giderilmesine yönelik sözleşmelerin kabul edilmesi olmuştur.[3] Bunlardan en önemlileri Medeni ve Siyasal Haklar ile Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmeleridir.

#### 1.1.2. Medeni ve Siyasal Haklar Uluslararası Sözleşmesi (MSHS)

BM Genel Kurulu'nun 16 Aralık 1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı Kararıyla kabul edilen Sözleşme imza-onay sürecinin tamamlanmasını müteakip 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ülkemiz, Sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalanmış ve Temmuz 2003 tarihli, 2003/5851 sayılı uygun bulma kanunu ile iç hukukumuza entegre etmiştir.[4] Sözleşme ile insan hakları

[1] Maliye Bakanlığı, Mali Suçları Araştırma Kurulu

[2] Allan McChesney, *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakları Savunmak ve İlerletmek,* AAS Bilim ve İnsan Hakları Programı, Burgaz Yayınları, Ankara, 2004, s.17

[3] Hüseyin Pazarcı, Uluslararası Hukuk, Turhan Kitabevi, 2.Bası, Ankara, 2004, s.219

[4] İnsan Hakları Başkanlığı, "Bilgi Bankası", http://www.humanrights.gov.tr/B%C4%B0LG%C4%B0%20BANKAS%C4%B0/BMbelgeleri/BMtablo.html,28.10.2011 ve 21.07.2003 tarih ve 25175 sayılı Resmi Gazete

ihlallerinin izlenmesi amacıyla İnsan Hakları Komisyonuna bağlı İnsan Hakları Komitesi kurulmuştur. Komite'nin en önemli işlevi ise bir devlet hakkında yapılan bireysel başvuruların karara bağlanmasıdır.

### 1.1.3. Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Haklar Uluslararası Sözleşmesi (ESKHS)

BM Genel Kurulu'nun 16 Aralık 1966 tarihli ve 2200 A (XXI) sayılı Kararıyla kabul edilen Sözleşme, 23 Mart 1976 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Ülkemiz Sözleşmeyi 15 Ağustos 2000 tarihinde imzalanmış ve 7 Temmuz 2003 tarihli, 2003/ 5923 sayılı uygun bulma kanunu ile iç hukukumuzun bir parçası haline getirmiştir.[5] Sözleşme ile halkların kendi kaderlerini tayin hakkı, ayrımcılık yasağı, çalışma hakkı, adil ve uygun işte çalışma şartları, sendikal haklar, sosyal güvenlik hakkı, ailenin, anneliğin, çocukların ve gençlerin korunması, yaşama standardı hakkı, sağlık standardı hakkı, eğitim hakkı ve zorunlu ilköğretimi sağlama yükümlülüğü, kültürel haklar konularında düzenlemeler getirilmiştir.

### 1.1.4. İnsan Hakları Konseyi

10 Aralık 1946'da kurulan İnsan Hakları Komisyonu, 15 Mart 2006 tarihinde doğrudan BM Genel Kurulu'na bağlı İnsan Hakları Konseyi'nin kurulması ile görevlerini bu birime devretmiştir.[6] İnsan Hakları Konseyi, eski Komisyon'un aldığı kararları üstlenerek bunlara özel prosedürleri ve resmi şikâyetler prosedürlerini ilave etmiştir.

### 1.1.5. Sözleşme İçi ve Dışı Denetim Usulleri

Sözleşme içi usuller; taraf devletlerin sözleşmelere sunduğu düzenli raporlara dayalı olarak işleyen usuller; hakları ihlal edilen bireylerin, topluluğun, sivil toplum kuruluşlarının ve aynı sözleşmeye taraf başka bir devletin şikâyetlerine dayalı olarak işletilen usuller; ziyaretlere ve soruşturmalara dayalı olarak işletilen usullerdir. Bu kapsamda yürütülen esas insan hakkı ihlali denetimi İnsan Hakları Komitesi tarafından gerçekleştirilmektedir. Buna karşın ilgili diğer Sözleşmeler çerçevesinde kurulan 9 denetim birimi daha bulunmaktadır.[7]

Sözleşme dışı usuller ise yargısal olmayan koruma yöntemleri olup, hukuksal temelini bizzat BM Antlaşması'ndan almaktadır. ESK'nın 1235 ve 1503 sayılı Kararlarında belirtilen yöntemleri ile yeni haliyle İnsan Hakları Konseyinin konusal ve ülkesel özel yöntemleridir.[8] Bu usulde, BM üyesi devletlerin sözleşmelere taraf olma durumuna bakmaksızın, üye devletlerde gerçekleşen bireysel ve sistematik insan hakları ihlallerini soruşturma yetkisi işletilmektedir. Daha önceden ESK tarafından yürütülen sözleşme dışı koruma mekanizmaları 2006 yılından itibaren İnsan Hakları Konseyi tarafından yerine getirilmektedir.

### 1.1.6. Yargı Organlarının Yetkisi

BM nezdinde oluşturulan uluslararası bir yargı organı olan Uluslararası Adalet Divanı (UAD) devletler arasındaki sorunlarla ilgilenen bir evrensel mahkeme olduğu için bireysel insan hakları ihlallerine bakmamaktadır. Bir devletin anlaşmalardan kaynaklanan bir yükümlülüğünü ihlal ettiği iddiası ile başka bir devlet tarafından UAD nezdinde şikâyette bulunulması mümkündür; ancak insan hakkı ihlali mağdurunun devlet olması gerekmektedir. Bu bağlamda soykırım suçları UAD'ın yetkisi dâhilindedir. Doktrinde, BM Sözleşmesinde açıkça öngörülmemiş olsa da UAD'nin Sözleşmenin VII'nci bölümü çerçevesinde BMGK tarafından alınan yaptırım kararlarını denetleme yetkisi olduğunu savunan görüşler olmakla beraber, UAD'nin uygulamada BMGK kararlarına yönelik yorum yapılması taleplerini geri çevirdiği görülmektedir.[9]

Bir diğer BM temelli mahkeme olan Uluslararası Ceza Mahkemesi ise soykırım, insanlığa karşı suçlar, savaş suçları ve saldırı suçlarına bakmaktadır. Uluslararası Ceza Mahkemesi diğer yüksek mahkemelerden farklı olarak sadece gerçek kişileri yargılamaktadır.

## 1.2. AVRUPA KONSEYİ TEMELLİ DÜZENLEMELER

### 1.2.1. Avrupa Konseyi Sözleşmeleri

5 Mayıs 1949'da Londra Antlaşması ile Kurucu Statüsü benimsenen AK'nin temel amaçları üye ülkelerin ekonomik, siyasi ve sosyal alanlarda gelişmelerine destek olunmasıdır.[10] Konsey statüsü, bir uluslararası antlaşma olarak kalmakta, AB'nin aksine uluslarüstü bir yapı kurmayı amaçlamamakta, ayrıca bir siyasi şahıs yaratacak vatandaşlık sistemi kurmamaktadır.

Konsey Statüsü'nün 1(b) maddesinde bu hedeflere insan hakları ve temel özgürlüklerin geliştirilmesi ile varılacağı ifade edilmektedir. Bu amaçla kullandığı en önemli araç taraf devletler arasında ortak bir hukuk normu oluşturmaya yönelik sözleşmelerin imzalanması olmuştur. AK Anlaşmalarına ilişkin esaslar ise 23 Mayıs 1969 tarihli Viyana Anlaşmalar Hukuku Sözleşmesi (VAHS) ile düzenlenmiştir. VAHS'ın 53'üncü maddesinde ise bir anlaşmanın milletler arası genel hukukun emredici bir normu ile

[5] İnsan Hakları Başkanlığı, "Bilgi Bankası", http://www.humanrights.gov.tr/B%C4%B0LG%C4%B0%20BANKAS%C4%B0/BMbelgeleri/BMtablo.html, 28.10.2011 ve 11.08.2003 tarih ve 25196 sayılı Resmi Gazete

[6] İnsan Hakları Konseyi'nin yapısını ve vazifelerini düzenleyen 60/251 sayılı BM Genel Kurulu Kararı; Konsey'in, öncülü olan Komisyon'un yürütmekte olduğu tüm işlevleri üstleneceğini belirtmektedir

[7] Bu birimler İktisadi, Sosyal ve Kültürel Haklar Komitesi, Irk Ayrımcılığının Ortadan Kaldırılmasına Yönelik Komite, Kadına Karşı Ayrımcılığım Ortadan Kaldırılmasına Yönelik Komite, İşkenceye Karşı Komite, İşkencenin Önlenmesi Alt Komitesi, Çocuk Hakları Komitesi, Göçmen İşçiler Komitesi, Engelli İnsanlar Komitesi ve İnsanların Cebri Kaybolmadan Korunması Komitesidir. Bkz. BM, "Human RightsBodies", http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx,30.10.2011

[8] 1235 prosedürü, insan haklarının açık, yoğun ve sistematik bir biçimde ihlal edilmesi durumunu incelemek için komisyona "kendi başına" hareket etme olanağı sağlar. 1503 Prosedüründe ise, başvuru hakkı gerçek ve tüzel kişilere aittir ve kabul edilebilirlik koşuluna bağlıdır.

[9] Ülkü Halatçı Ulusoy, Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında Birleşmiş Milletler Akıllı Yaptırımları, Turhan Kitabevi, Ankara, 2014, s.117

[10] Florence Benoit-Rohmer, Heinrich Klebes, *Avrupa Konseyi Hukuku*, Pan Avrupa Hukuk Alanına Doğru, Avrupa Konseyi Yayını 2005, Türkçesi: Dış Politika Enstitüsü – Bilkent Üniversitesi, Ankara, s.17

çatışması halinde geçersiz olduğu ifade edilmektedir. İnsan hakları normlarının üst buyruk normu (jus cogens) olduğu genel kabul görmektedir.[11]

### 1.2.2. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi

4 Kasım 1950'de Roma'da imzalanan ve 3 Eylül 1953'te yürürlüğe giren "İnsan Hakları ve Özgürlüklerinin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi" ile Konsey üyesi devletlerde 1948 tarihli BM İnsan Hakları Evrensel Bildirisinde yer alan hükümlere hukuki güvence getirilmek istenmiştir. AİHS ve sözleşmeye ek protokoller ile bireyin yaşama, özgürlük ve güvenlik hakkı; hukuk ve ceza işlerinde adil yargı hakkı; seçme ve seçilme hakkı; düşünce, vicdan ve din özgürlüğü; medya dâhil ifade özgürlüğü hakkı ve mülkiyet hakkı güvence altına alınmaktadır.[12] AİHS'nin diğer Avrupa Sözleşmelerinden farkı, sözleşmede düzenlenen konuların denetimi için "adli" mekanizmaların öngörülmesi ve bireylere haklarını çiğneyen devletler aleyhine dava açabilme yolunu açmasıdır.[13]

### 1.2.3. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi

Sözleşme ile güvence altına alınan hakların uygulanmasını denetlemek üzere 1959 yılında AİHM kurulmuştur. AİHM'e, AİHS'ye dâhil her konuda başvuru yapılması mümkündür. Aleyhine başvuruda bulunulacak makamın devlet olması, başvuruda bulunacak kişinin ise ilgili insan hakkı ihlalinin mağduru olması gerekmektedir. Başvuru için iç hukuk yollarının tüketilmiş olması şartı vardır. AİHM kararları neticesinde davalı devlet davacıya tazminat ödemekle ve ilgili ihlali tekrarlamamakla yükümlü kılınmaktadır. AK Bakanlar Komitesi'nin 19 Ocak 2000 tarihli R(2000) 2 sayılı kararı ile bu durum bir yargılamanın yenilenmesi nedeni olarak da kabul edilmiştir.

[11] Mahmut Göçer, Uluslararası Hukuk ve İnsan Haklarının Uluslararası Korunması, Seçkin Yayınları, Ankara, 2002, s.171

[12] Avrupa Konseyi, "Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları", http://www.avrupakonseyi.org.tr/,13.11.2011

[13] A. Şeref Gözübüyük, Feyyaz Gölcüklü, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara, 2004, s.13-14





*Temel Haklar Şartı, AİHS'de olduğu gibi medeni ve siyasi hakları içermekte, ancak AİHS'den farklı olarak, sosyal haklara, iyi yönetim hakkına, biyo-etik ile ilgili temel ilkelere, çevrenin ve tüketicinin korunması gibi yeni haklara ve Birlik yurttaşlığına bağlı haklara yer vermektedir.*

## 1.3. AVRUPA BİRLİĞİ TEMELLİ DÜZENLEMELER

### 1.3.1. Avrupa Birliği'nde İnsan Haklarının Gelişimi ve Adalet Divanı'nın Rolü

Roma Antlaşması olarak da nitelendirilen Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma (ATKA)'da temel hak ve hürriyetler ile ilgili düzenlemelere yer verilmemiştir. Ekonomik bütünleşme amacı ile kurulmuş Toplulukta, kurucu antlaşmalarda yer alan hak ve özgürlükler daha çok Topluluk politikaları ile ilgili olmuştur. Bununla birlikte, düzenleme yapılmayan bir alanda ulusal mahkemelerin Birlik tasarrufları hakkında çelişen karar alabilmelerinin önünü açacak bu boşluk ilk önce Adalet Divanı içtihatları ile giderilmiş ve sonrasında düzenlemeler yapılmıştır. Divan, Birlik mevzuatının (ve dolaylı da olsa ulusal mevzuatın) kurucu antlaşmalara uygunluk denetimini gerçekleştirme ve Birliğin organları arasındaki uyuşmazlıkları çözüme bağlama konusunda yetkilidir.[14]

Adalet Divanı'nın Van Gend en Loos Kararı, Topluluk hukukunun doğrudan etkililiği ve anayasal bir nitelik kazanması açısından önemlidir. Bu karar uyarınca, bireylerin de AT hukukunun süjeleri olduğu kabul edilmektedir. AB hukukunun doğrudan etkili bir hükmü ile ulusal hukukun kuralları arasında bir çatışma olduğunda, AB hukukunun üstün gelmesi, yani öncelikle uygulanması anlamına gelen AB hukukunun önceliği ilkesi, Adalet Divanının 1964 tarihli Costa v. ENEL kararı[15] ile ortaya konmuştur.[16] Divan'ın 1969 tarihli Strauder kararında ise temel hakların Topluluk hukuk düzeninin bir parçası olarak sayılması gerektiğine ve temel haklar konulu uyuşmazlıkların Divan'ın yetki alanında olduğuna hükmedilmiştir.[17]

Bu gelişmeler üzerine 1970'li yıllarda, Topluluk genelinde temel hakların koruma altına alınması yönünde bir çalışma başlamıştır. 1977 yılında Parlamento, Konsey ve Komisyon Başkanları tarafından bir "ortak bildirge" yayımlanmış, 1979 yılında ise ilk defa Topluluğun AİHS'ye taraf olmasına ve Topluluk nezdinde bir Temel Haklar Şartı benimsenmesine ilişkin çalışmalar yapılmasına dair karar alınmıştır.[18] 1987 tarihli Avrupa Tek Senedi ile ilk defa birincil hukuk düzenlemesi niteliğindeki bir belgede AİHS ve Avrupa Sosyal Şartı'na atıf yapılmıştır.[19] Parlamento, 1989 yılında aldığı bir kararla "Temel Haklar Şartı"nın oluşturularak, AB'nin kurucu antlaşmalarına eklenmesi gerektiğini belirtmiştir.[20]

Maastricht (1993) Antlaşması olarak da bilinen AB Antlaşması ile Avrupa Ekonomik Topluluğu birinci sütun olarak bırakılarak, bu sütuna ilave, Ortak Dış ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile Adalet ve İç İşlerinde İşbirliği üzerinde yükselen üç sütunlu AB yapılanması hayata geçirilmiştir. AB Antlaşmasının F/2 maddesinde (yeni 6.2. no'lu madde) Topluluk hukukunun genel prensipleri olarak, AİHS'de güvence altına alınan ve üye devletlerin ortak anayasal geleneklerinden kaynaklanan temel haklara saygı gösterileceği hükme bağlanmıştır.[21] Amsterdam Antlaşması (1999) sonrasında vizeler ve sınır kontrolleri,

[14] Sanem Baykal, "Avrupa Birliği Anayasalaşma Sürecinde Adalet Divanı'nın Rolü: Divan'ın Ulusal Mahkemelerle İlişkileri ve Yorum Yetkisinin Sınırları Bağlamında Bir Analiz", Avrupa Çalışmaları Dergisi, 4(1), s.123

[15] 6/64 sayılı Costa/ENEL kararı ile elektrik endüstrisinin devletleştirilmesine ilişkin ulusal işlemin AT Antlaşması'na uygunluğu denetlenmiştir.

[16] Haluk Günuğur, Avrupa Birliği Hukuk Düzeni, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi (EKO) Yayınları, Ankara. 2007, s. 24-25.

[17] Case C-29/69 Strauder v City of Ulm (1969) ECR 419

[18] Vaughne Miller, *Human Rights in the EU: The Charter of FundamentalRights*, House of Commons LibraryResearchPaperNo: 00/32, 20 Mart 2000, London, s.9

[19] ATS Önsöz kısmı, paragraf 3

[20] OJC 120, 16 May 1989

[21] Füsun Arsava, "Avrupa Temel Haklar Şartı", *Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1, 2005, s.3.

*Temel Haklar Şartı, Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikler sonucunda AB'nin birincil kaynakları arasında yer alan Antlaşmalar ile eşit hukuki nitelik ve etkiye sahip, hukuken bağlayıcı bir metin haline gelmiştir.*

göç, medeni hukuk alanında işbirliği, iltica ve kişilerin serbest dolaşımı ile alakalı sınırdışı etme gibi konular Adalet Divanı'nın yetkili olduğu birinci sütun konuları arasına alınmıştır.[22]

### 1.3.2. Temel Haklar Şartı ve Lizbon Antlaşması

3-4 Haziran 1999 tarihlerinde gerçekleştirilen Köln Zirvesi'nin sonuç bildirgesinde, AB'nin geldiği aşamada Birlik düzeyinde uygulanan temel hakların, bir şartta toplanmak suretiyle açıklığa kavuşturulmasının gerekliliği vurgulanmış ve bu çalışmalar sonucunda Nice'de 7 Aralık 2000 tarihinde, AB Temel Haklar Şartı imzalanmıştır. Buna karşın üye devletler arasında uzlaşma olmaması nedeniyle bu şart kurucu antlaşma revizyonu niteliğindeki Nice Antlaşması'nın bir parçası haline getirilmemiş, bu süreç bir sonraki aşamaya bırakılmıştır.[23]

Temel Haklar Şartı, altı başlık altında (onur, hürriyetler, eşitlik, dayanışma, yurttaşlık hakları, adalet), yer alan 54 maddeden oluşmaktadır. Temel Haklar Şartı, AİHS'de olduğu gibi medeni ve siyasi hakları içermekte, ancak AİHS'den farklı olarak, sosyal haklara, iyi yönetim hakkına, biyo-etik ile ilgili temel ilkelere, çevrenin ve tüketicinin korunması gibi yeni haklara ve Birlik yurttaşlığına bağlı haklara yer vermektedir. Temel Haklar Şartı, Lizbon Antlaşması ile getirilen değişiklikler sonucunda AB'nin birincil kaynakları arasında yer alan Antlaşmalar ile eşit hukuki nitelik ve etkiye sahip, hukuken bağlayıcı bir metin haline gelmiştir.[24] [25]

Aralık 2009'da yürürlüğe giren Lizbon Antlaşması sonrasında, Maastricht Antlaşması ile getirilen üç sütunlu yapı sonlandırılmış ve AB yapısı tüzel kişilik kazanmıştır. AB hukukunun etki alanı da Antlaşmalarda aksi yönde bir ifade yer almadığı sürece tüm Birlik konularını içerecek şekilde genişletilmiş, Avrupa Toplulukları Adalet Divanı'nın adı Avrupa Birliği Adalet Divanı (ABAD) olarak değiştirilmiştir. ABAD'ın yetkileri özellikle eski üçüncü sütun konularında genişletilmiş olmakla birlikte ODGP konuları halen hükümetlerarası düzlemde işlendiği için, kısıtlı kalmaya devam etmektedir. Ayrıca AB Antlaşması'nın 40'ıncı maddesine uyumun ve AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma'nın 275'inci maddesi çerçevesinde alınan kararların hukuka uygunluğunun gözlenmesinde ABAD'ın genel yetkileri bulunmaktadır. ABAD:

- ODGP alanında Birliğin yetkilerinin sınırlarını gözleyecek,
- Konsey tarafından kabul edilen ve gerçek ve tüzel kişilere yönelik kısıtlayıcı önlemler içeren kararların (örneğin terörizm ile mücadelede varlıkların dondurulması kararları) iptali için yetkili olacaktır.

ABAD'ın bu tasarrufları iptal yetkisi, alınan kararların ekonomik neden ve sonuçlarının olması ve eski Topluluk sütununda yer verilen özgürlüklerin (malların, hizmetlerin, kişilerin ve sermayenin serbest dolaşımı) sınırlandırması ile bağlantılı bulunması nedeniyle kabul gördüğü ifade edilmelidir.

Temel Haklar Şartı'nın kurucu antlaşmalar ile eşit hukuki niteliğe kavuşması ile birlikte bu belgede geçen katalog hakların Birlik tasarrufları ile ihlali halinde ABAD'ın yetkili olacağı açıklığa kavuşturulmuştur. Aynı zamanda Lizbon Antlaşması uyarınca Birlik tüzel kişiliğinin AİHS'ye taraf olması kararlaştırılmıştır. 2010 yılından itibaren AK Bakanlar Komitesi tarafından görevlendirilen İzleme Komitesi (Human Rights Steering Committee) ile Avrupa Komisyonu arasında bu amaçla görüşmeler yapılmaktadır.[26] AB'nin AİHS'ye katılmasının Avrupa'da insan hakları alanında tutarlılık sağlanmasına büyük katkıda bulunacağı belirtilmektedir.[27] ABAD ve AİHM arasındaki görev ve yetki paylaşımının sınırları içtihat kararları ile şekillenmektedir.

## 2. ÖRNEK KARARLAR ÇERÇEVESİNDE MALVARLIĞI ÜZERİNDEKİ TEDBİR KARARLARININ İNSAN HAKLARINA UYGUNLUĞU

İlk bölümde sunulan teorik bilgilerin ardından bu bölümde malvarlığı üzerindeki tedbir kararlarının (dondurma, el koyma, müsadere) insan hakları hukukuna uygunluğu AİHM ve AB Mahkemelerinin kararları çerçevesinde değerlendirilecektir. Ayrıca BMGK Kararlarının statüsü ve denetimi sorunu üzerinde durulacak ve özellikle terörist malvarlıklarının dondurulmasına yönelik BMGK kararlarının insan hakları hukukuna aykırılığı irdelenecektir.

### 2.1. AİHM KARARLARI ÇERÇEVESİNDE DONDURMA, EL KOYMA VE MÜSADERE TEDBİRLERİ

Malvarlığı üzerine alınan tedbir kararına (varlıkların dondurulması – el konulması ve müsaderesi) yönelik açılan davalarda AİHM'in geliştirdiği içtihat, söz konusu tedbirlerin başlı başına insan hakkı ihlali olmadığı yönündedir. AİHM'in incelenen Raimondo ve İtalya (1987), Grayson ve Birleşik Krallık (1995), Arcuri ve Italya (2001), Butler ve Birleşik Krallık (2002), Jucys ve Litvanya (2003), Walsh ve Kuzey İrlanda Varlıkların Geri Alınması Birimi Müdürü (2007) kararlarında:

- Kanunlarında cezai ve önleyici tedbirler ayırımının yapılmış olması,
- Mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının kamu yararı çerçevesince, AİHS'ye ek 1 no'lu protokolün 1'nci maddesi çerçevesinde yapılması, (mülkiyet hakkına saygı)
- Şahsın malvarlığı kullanımından mahrum bırakılmasının gerekli ve isnat edilen suç ile orantılı olması
- Tedbir kararında makul sebebin varlığı,
- Yargılama sürecinin uzun olmaması ve AİHS md 6'ya riayet edilmesi,
- Tedbir kararları sonrasında şahsın ve ailesinin yaşamlarını idame ettirmelerine dikkat gösterilmesi

koşulu ile söz konusu tedbirlerin salt mülkiyet hakkı ihlali sebebiyle AİHS'ye aykırı olmadığına kanaat getirilmektedir.[28]

Raimondo ve İtalya (1987) Kararında, tedbir kararı ile adil yargılama hakkının ihlal edildiği itirazı kabul edilmemiş, buna karşın İtalya'da nihai hükmün verilmesinden sonra iç prosedür gereğince tedbir kararının çözülmesinin zaman alması AİHS'nin serbest dolaşım özgürlüğü maddesine aykırı bulunmuştur. Jucys ve Litvanya (2003) Kararında ise beraat etmiş bir şahsın malvarlığının iade edilmesinde yaşanan gecikme nedeniyle mülkiyet hakkı ihlaline kanaat getirilmiştir.

Arcuri ve Italya (2001) ile Butler ve Birleşik Krallık (2002) kararlarında AİHM, mahkûmiyet olmaksızın müsadere kararlarının hukuk muhakemesinin işi olduğu ve bu bağlamda cezai yaptırım olarak değerlendirilemeyece-

[22] Mustafa Ruhan Erdem, Avrupa Birliği Hukukunun Üye Devletlerin Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukukuna *Etkileri,* Seçkin Yayınları**,** Ankara, 2004, 65.

[23] Funda Keskin Ata, Avrupa Birliği ve İnsan Hakları, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013 s.32

[24] Sanem Baykal, "Temel Haklar", Belgin Akçay, Gülüm Bayraktaroğlu Özçelik, (Ed) Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar, Seçkin Yayınları, Ankara, 2010, s.393-394.

[25] Lizbon Sonrası AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma (ABİDA)'nın 218(8)'nci maddesi gereğince Konsey, Birliğin, İnsan Haklarının ve Temel Özgürlüklerin Korunmasına İlişkin Avrupa Sözleşmesi'ne katılımına ilişkin anlaşma için oybirliğiyle hareket eder; bu anlaşmanın akdedilmesine ilişkin karar, üye devletler tarafından kendi anayasal kurallarına uygun olarak onaylandıktan sonra yürürlüğe girer. ABİDA'ya ek Protokol 8 ve Deklarasyon 2'de Birliğin AİHS'ye girmesinden sonra AİHM ile Adalet Divanı arasındaki diyaloğun geliştirilmesi gereğine vurgu yapılmaktadır.

[26] Avrupa Konseyi, "Accession of European Union to the European Convention on Human Rights" http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/default_en.asp, 07.11.2014

[27] Funda Keskin Ata, a.g.e. s.52

[28] Söz konusu kararlar için bkz. AİHM, "HUDOC Databese",(http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/,05.10.2012)

[29] Case of Arcuri v Italy 52024/99, 5 July 2001; Butler v UK 41661/98, 27 June 2002

ği yönünde karar almıştır.[29] Grayson ve Birleşik Krallık (2008) kararında, mahkûmiyet olmaksızın müsadere rejiminde ispat külfetinin tersine çevrilmesinin "masumiyet karinesi" bağlamında AİHS'nin 6'ncı maddesinin ihlali anlamına gelmediği belirtilmiştir. AİHM'e göre masumiyet karinesinin ihlali için yargı kararının, kişinin suçlu olduğunun kanıtlanmasından önce suçlu bulunduğuna dair bir fikri yansıtmış olması gerekmektedir.[30] Dolayısıyla delil standardı ile masumiyet karinesi arasında bir bağlantı kurulmamıştır. Dassa Foundation ve Liechtenstein (2007) davasında ise mahkûmiyet olmaksızın müsadere rejiminin geçmişe yönelik olarak uygulamasının AİHS'nin "cezaların yasallığı" maddesine aykırı olmadığına karar verilmiştir.[31] Walsh ve Kuzey İrlanda Varlıkların Geri Alınması Birimi Müdürü davasında (2005) ise AİHM, ceza ile önleyici tedbir ayrımına vurgu yaparak, sivil müsadere kararında isnadın mala karşı yapıldığı, amacın suçlunun ceza alması değil, suç gelirinin geri alımı olduğu ve insan hakkı ihlalinin bulunmadığı yönünde karar almıştır.[32]

## 2.2. BMGK KARARLARI ÇERÇEVESİNDE TERÖRİST MALVARLIKLARININ DONDURULMASI KARARLARININ İNSAN HAKLARINA UYGUNLUĞU

BMGK kararlarının denetimi, milletlerarası hukukun uzun süredir en tartışmalı konularından biridir. BM Antlaşması'nın 25'inci maddesi uyarınca bu kararlar, tüm taraf devletler için bağlayıcı olup, VII'nci bölümü uyarınca da barışın tehdidi, bozulması ve saldırı eylemi durumunda önlem almaya BMGK yetkilidir. Ayrıca BM Antlaşması'nın 103'ncü maddesinde, ülkelerin BM Antlaşmasından doğan yükümlülükleri ile diğer herhangi bir uluslararası anlaşmadan doğan yükümlülüklerinin çatışması halinde BM Antlaşması şartlarının geçerli ve üstün olacağı açık olarak ifade edilmektedir. Ancak BMGK Kararlarının denetimi noktasında etkin bir prosedür bulunmamaktadır. Bu durum özellikle BMGK 1267-1989, 1988 Yaptırımlar Komitelerince yapılan listelemelerde insan hakkı ihlali iddialarına yol açmaktadır.

### 2.2.1. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesinin İçtihadı

AİHM tarafından alınan kararlarda terörizmle mücadelenin önemi ve terörizmden korunmanın demokratik toplumların yasal bir hakkı olduğu defalarca belirtilmesine karşın, özellikle terör suçları konusunda AİHS'nin 6 no'lu Adil Yargılama Hakkı maddesine aykırılık iddiasının incelendiği çok az sayıda karar bulunmaktadır.[33] Bunun nedeni olarak AİHS sisteminin uluslarüstü değil, uluslararası hukukun bir parçası olması ve dolayısıyla AİHM'nin insan hakkı ihlaline yönelik tasarrufu doğrudan iptal etme yetkisinin olmaması, AK üyesi ülkelerin önemli bir kısmının AB üyesi olması ve BMGK kararlarının uygulanmasının AB tasarrufları ile sağlanmasının sonucu olarak uyuşmazlıkların ABAD'a taşınması gösterilebilir. Örnek kararlar aşağıda sunulmaktadır[34].

#### 2.2.1.1. Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret A.Ş. ve İrlanda Kararı

BMGK'nın Bosna Hersek Cumhuriyeti'nin toprak bütünlüğünün ve güvenliğinin sağlanması amacıyla aldığı 820 (1993) sayılı kararı taraf devletlerin kendi topraklarındaki, çoğunluk veya imtiyazlı hissesi eski Yugoslavya Cumhuriyeti mensubu bir şahsa ait olan veya bu ülkede faaliyet gösteren uçaklara el konulması yönündedir. AB Konseyi, ilgili BMGK kararının üye devletlerde uygulanmasını sağlamak için 990/93 sayılı Tüzüğünü yayımlamıştır.

2001 yılında Bosphorus Havayolları Şirketi, Yugoslav Hava Yolları'ndan 4 yıllığına kiralamış olduğu uçağı bakımının yapılması için İrlanda Hava Yolları'na bırakmış, ancak 990/93 sayılı Tüzük uyarınca uçağa el konulması üzerine, iç hukuk yollarına başvurarak dava açmıştır. İrlanda Yüksek Mahkemesi, kiralanan uçağın ilgili tüzük çerçevesinde değerlendirilmesi noktasında ATAD'a başvurmuştur. Divan'ın İrlanda'nın söz konusu Tüzüğü bu olayda uygulamakla yükümlü olduğuna karar vermesi üzerine Bosphorus şirketi "Mülkiyet Hakkı"nı ihlal ettiği gerekçesi ile davayı AİHM'e taşımıştır. AİHM Büyük Dairesi, 2005 yılındaki kararında AB yasama düzenine ilişkin bir karar alma konusunda kendisini yetkisiz görmemiştir. Bu kapsamda AB üye devletlerinin egemenlik haklarının bir kısmını Birliğe devretmelerinin AİHS'den doğan yükümlülüklerini ortadan kaldırmadığına, ancak Topluluk Hukuku'nun mülkiyet hakları konusunda AİHS ile "eşdeğer bir koruma"ya sahip olduğu tespiti ile bir ihlalin olmadığına hükmetmiştir.[35]

#### 2.2.1.2.SEGI ve 15 Avrupa Birliği Üyesi Devlet Kararı

Bir Bask bölgesi gençlik örgütü olan SEGI'nin İspanya ayrılıkçı terör örgütü ETA ile yakın bağlarının bulunduğunun ortaya konması ile birlikte, SEGI üyeleri, AB tarafından, 1373 sayılı BMGK Kararı gereğince 27 Aralık 2001 tarihli ve 2001/931 sayılı Ortak Pozisyon belgesine ek listede yer almıştır.[36] SEGI, 2002 yılında AİHS'nin 6'ncı maddesinin (adil yargılama hakkı) özellikle de masumiyet karinesinin ihlal edildiği gerekçesi ile AİHM'de dava açmıştır. AİHM, 23 Mayıs 2002 tarihinde aldığı Karar ile söz konusu başvurunun şekil olarak kabul edilmez olduğunu ifade etmiştir. AİHM'e göre SEGI, AİHS'nin 34'ncü maddesine göre mağdur olarak nitelendirilmemektedir. SEGI'nin Ortak Pozisyon belgesi ile listelenmesi bir Konsey tasarrufu olsa da, ilgili belge sadece üye devletlere işbirliğine gitme yükümlülüğü vermektedir.[37]

#### 2.2.1.3.Terör Suçu Kapsamındaki Yargılamaların İnsan Hakları Hukukuna Uygunluğuna İlişkin AİHM Kararı - Birleşik Krallık Örneği

AİHM'e taşınan davalardan bir diğeri de Birleşik Krallık'ın terörle mücadele uygulamaları olmuştur. Birleşik Krallık, Ekim 2001 tarihinde, terörist saldırıları ve terörizmle mücadele amacını neden göstererek, AİHS'nin 15(1) maddesi[38] hükümleri çerçevesinde kamu güvenliği gerekçesiyle AİHS'nin 5(1) no'lu "Özgürlük ve Güvenlik Hakkından Yoksun Bırakılma" maddesine derogasyon getirdiğini (askıya aldığını) açıklamıştır.[39]

Birleşik Krallık vatandaşı olmayan 11 kişinin 21 Ocak 2005 tarihli başvurusunda, Birleşik Krallık'ın AİHS'nin 5'nci maddesini askıya almasının ve Aralık 2001 tarihinde yayımlanan Terörizmle Mücadele, Suç ve Güvenlik

[30] Ana Maria Salinas de Frias, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihadında Terörle Mücadele ve İnsan Hakları, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı Yayın No 10, Ankara 2013, s.98

[31] Theodore S. Greenberg, Linda M. Samuel, Wingate Grant, Larissa Gray, *A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeitures*. StAR(Ed), 2009 s.45-46

[32] Theodore S. Greenbergv.d.,a.g.e.2009, s. 59-60

[33] Melissavan den Broek, Monique Hazelhorst, Wouter de Zanger, "Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge?" *Utrecht Journal of International and European Law*, Volume 27, Issue 72, 2010, s.23

[34] AİHM, "HUDOC Databese",http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/,05.10.2012

[35] Frank Schorkopf,"The European Court of Human Rights' Judgment in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland", *German Law Journal* Vol 06 No.09, Bonn, 2003 s.1263

[36] 1373 rejimi, 1267 rejiminden, yaptırım uygulanacak şahısların listeleme usulü yönünden ayrılmaktadır. 1373 rejiminde bölgesel veya ulusal düzeyde listeleme yapılmakta, 1267 rejiminde ise yaptırımlar komitesi listelemeyi yapmakta, taraf devletler uygulamaktadır.

[37] Melissavan den Broekv.d.,a.g.m., s.23

[38] AİHS md 15(1) : Savaş veya ulusun varlığını tehdit eden başka bir genel tehlike halinde her Yüksek Sözleşmeci Taraf, ancak durumun gerektirdiği ölçüde ve uluslararası hukuktan doğan başka yükümlülüklere ters düşmemek koşuluyla bu Sözleşmede öngörülen yükümlülüklere aykırı tedbirler alabilir.

[39] Human Rights Watch, *InThe Name of Counter-Terrorism: Human RightsAbusesWorldwide*, A Human Rights Watch BriefingPaperfort he 59th Session of the United Nations Commission on Human Rights, March 25, 2003, s.21

Yasası ile getirilen düzenlemelerin (terörizm şüphesi ile yakalanan Birleşik Krallık vatandaşı olmayanların, kendi ülkelerine gönderilmemeleri ve belirsiz süreli tutuklu kalmaları, şüphelilere delillere erişim imkânının sağlanmaması, vb. nedenlerle) AİHS'nin 3'üncü (İşkence Yasağı), 5'nci (Özgürlük ve Güvenlik Hakkı), 6'ncı (Adil Yargılama) ve 13'üncü (Etkili Başvuru Hakkı) maddelerini ihlal ettiği savunulmuştur. AİHM'in 19 Şubat 2009 tarihinde açıkladığı kararında ise özetle şu sonuçlara varılmıştır:

- Birleşik Krallık'ın tutukluluk süreleri kanun ile belirlenen limitler dâhilinde olup, AİHS 5(1)(f) gereğince sınır dışı edilemeyen şüphelilerin tutukluluk halleri ceza niteliğinde değildir. Kanun yollarının mevcudiyeti düşünüldüğünde AİHS 3 ve 13'üncü maddeleri çerçevesinde bir ihlal bulunmamaktadır.
- Şahısların özgürlük ve güvenliklerinden yoksun bırakılamayacakları ile ilgili AİHS md. 5(1)'e derogasyon getirilmesi terör tehdidi koşulları altında uygundur.
- Alınan önlemlerin Birleşik Krallık vatandaşı olan ve olmayanlar arasında orantısız olması ve toplanan delillerin faillerden gizlenmesi nedeniyle AİHS md. 5(1) ve md.6 ihlal edilmiştir.

### 2.2.1.4. Nada ve İsviçre Kararı

AİHM'in Nada ve İsviçre kararı, İsviçre'nin AİHS'in mülkiyet hakkı konulu 1 no'lu protokolüne taraf olmaması nedeniyle malvarlığı üzerindeki tedbir kararlarının uygunluğunun değerlendirildiği bir karar değildir. Buna karşın BMGK Kararlarına yönelik İsviçre uygulamasının irdelenmesi bağlamında BM sistemine eleştirel bir yaklaşım getirilmektedir.

Karara konu Youssef Moustafa Nada, 1931 Mısır doğumlu ve İtalya vatandaşı bir işadamı olup, 1970 yılından bu yana İsviçre'de ikamet etmekte iken, 2001 yılında El Kaide ile ilişkisi olduğu tespit edilen Al Taqva İslam Yatırım Grubu'nun ortağı olması nedeniyle 1267 Komitesi tarafından listelenmiştir. 2002 yılında ise BMGK, yaptırımlar listesindeki tüm birey, grup, kurum ve ilgili tüzel kişi temsilcilerine seyahat kısıtlaması getiren 1390(2002) Sayılı Kararını yayımlamıştır. Bu kararın gereği olarak İsviçre Bay Nada'nın ülke sınırlarının içine girmesini yasaklamıştır. Buna karşın, Nada hakkında terörü destekleme iddiası ile İsviçre'de açılan soruşturma 31 Mayıs 2005'te delil yetersizliğinden kapatılmıştır. Bay Nada'nın bu duruma istinaden İsviçre'nin terör listesinden çıkmak adına yaptığı başvuru, şahsın BM listelerinde halen yer alıyor olması nedeniyle reddedilmiştir.[40] Bay Nada Nisan 2007'de 1730(2005) sayılı BMGK Kararı ile kurulan Odak Noktası'na BMGK listelerinden çıkarılması için talepte bulunmuş, ancak bu talebi reddedilmiştir.[41] Şahsın Kasım 2007'de İsviçre Federal Mahkemesine yaptığı başvuru BMGK Kararlarının bağlayıcı olması nedeniyle reddedilmiş; akabinde Şubat 2008'de konu AİHM'e taşınmıştır.

Bay Nada, BM listelerinden 2009 yılında çıkarılmıştır. AİHM'deki davası ise 12 Eylül 2012 tarihinde karara bağlanmıştır. AİHM Büyük Dairesi öncelikle İsviçre'nin BMGK Kararlarını uygulamak için çıkardığı yönetmeliklerin uygulamasının AİHS'e aykırı olup olmadığını denetleme yetkisini haiz olduğuna kanaat getirmiş, ilerleyen bölümde inceleyeceğimiz üzere ABAD gibi BM rejiminin AİHS ile eşdeğer bir insan hakkı koruması sağlayıp sağlamadığını tartışmak yerine, İsviçre uygulamasının AİHS ile tutarlılığını irdelemiştir.[42] AİHM, 1390(2002) sayılı BMGK Kararı'nın 6'ncı maddesine atıf yaparak, taraf devletlerin "uygunluğuna göre" gereken tedbirleri almasının uygulamada ülkelere esneklik sağladığını tespit etmiştir.[43]

[40] Case of Nada v. Switzerland, ECHR Grand Chamber, Application No: 10593/08 paragraf. 29-34

[41] Case of Nada v. Switzerland, ECHR Grand Chamber, Application No: 10593/08 paragraf. 40

[42] Ülkü Halatçı Ulusoy, a.g.e. s.203

[43] Case of Nada v. Switzerland, ECHR Grand Chamber, Application No: 10593/08 paragraf. 178





*Kadi davaları ile gelişen süreçte 1267 sayılı Kararın uygulanmasına yönelik iptal kararlarının alındığı ve AB mahkemelerinin insan hakları hukukunun gelişimine önemli katkı yaptığı görülmektedir.*

AİHM'in Nada kararında İsviçre'nin iç soruşturmasının 2005 yılında takipsizlik ile kapanmasına rağmen şahsın 6 yıl boyunca ülkeye girememesi ve BMGK'ya takipsizlik kararının bildirilmemesi nedenleriyle İsviçre'nin AİHS'in aile hayatına saygı başlıklı 8'inci maddesinin ihlal edildiği belirtilmiştir. Ayrıca İsviçre mahkemelerinin BMGK kararlarını değerlendirme yetkilerinin olmaması nedeniyle etkili başvuru hakkının ihlali de tespit edilmiştir. Buna karşın geçen zaman zarfında Bay Nada'ya özgürlüğünü sınırlandırıcı bir tedbirin uygulanmaması nedeniyle AİHS md. 5'in ihlal edilmediğine hükmedilmiştir.

### 2.2.2. Avrupa Birliği Adalet Divanı'nın İçtihadı

ABAD'ın BMGK kararları çerçevesinde denetim yetkisinin olup olamayacağı Divan içtihatları tarafından ortaya konmuştur. BMGK'nın insan haklarına aykırılığı ileri sürülen 1267 ve 1373 sayılı Kararları için ilk başta farklı süreçler belirlendiği değerlendirilmektedir. İlk başta hakim olan düşünce, 1267 sayılı BMGK Kararının gereğinin AB Konseyi'nin Tüzük ve Ortak Pozisyon Belgesi enstrümanları ile yerine getirildiği; 1373 sayılı Karar çerçevesinde ise Konsey'in inisiyatif sahibi olduğu ve dolayısıyla AB Mahkemelerinin 1373 sayılı BMGK Kararı'nın uygulanması noktasında karar alabileceği şeklinde idi. Kadi davaları ile gelişen süreçte ise 1267 sayılı Kararın uygulanmasına yönelik de iptal kararlarının alındığı ve AB mahkemelerinin insan hakları hukukunun gelişimine önemli katkı yaptığı görülmektedir.

#### 2.2.2.1. Kadi ve Al Barakaat ile Avrupa Birliği Konseyi Kararları

Yasin El Kadi bir Suudi Arabistan vatandaşıdır. Al Barakaat Derneği ise İsveç'te mukim bir dernektir. Anılan kişiler El Kaide terör örgütünü ve Taliban'ı desteklediklerı iddiası ile 1267 sayılı BMGK kararı sonucu kurulan yaptırımlar komitesi tarafından oluşturulan terörist listesine dâhil edilmiştir. AB Konseyi de, 1267 sayılı BMGK Kararının uygulanmasına yönelik çıkardığı 881/2002 sayılı Tüzüğün ekindeki malvarlığı dondurma listesine söz konusu kişileri dâhil etmiştir. Bunun üzerine bu kişiler ilgili Konsey tüzüğünün iptali için 2005 yılında AB İlk Derece Mahkemesi'ne başvurmuşlardır. Kadi ve Al Barakaat, Konsey'in AB hukukuna göre malvarlığının dondurulması konusunda düzenleme yapma yetkisinin olmadığını, getirilen düzenleme ile temel haklarının (mülkiyet hakları ve adil yargılama hakkı bağlamında) ihlal edildiğini iddia etmişlerdir. Mahkeme 21 Eylül 2005 tarihli kararında, söz konusu düzenlemenin eski ATKA md. 60, 301 ve 308 (yeni ABİDA 215 ve 352) çerçevesinde yapıldığı ve ortak pazarın işleyişini ilgilendiren bir konuda sınırlayıcı işlem yapmanın Birlik hukukuna aykırı olmadığı ayrıca ilgili Tüzüğün BMGK kararının tüm devletlerde aynı şekilde uygulanması için alındığı ve Birlik kurumlarının bu çerçevede ayrı bir ihtiyatının olmadığı saptamalarıyla söz konusu başvuruyu reddetmiştir.[44]

Kadi ve Al Barakaat bunun üzerine dosyayı ATAD'a taşımışlardır. ATAD, Konsey'in ilgili alanda düzenleme yapmasının AB'nin kurucu antlaşmalarında çizilen çerçevenin dışına çıkmadığı hususunda İlk Derece Mahkemesi ile görüş birliğine varmıştır. Ancak Mahkeme, BMGK kararının uygulanmasında bir Konsey tasarrufunun BM

[44] Avrupa Komisyonu, "C-402/05 P ve C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi ve Al Barakaat International Foundation v CouncilandCommission, judgment of 3 September 2008", Legal Service, Summaries of important judgements, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/05c402_en.pdf,15.11.2011

[45] ECJBlog.com, "Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, C-402 Kadi and Al Barakaat", http://courtofjustice.blogspot.com/2008/09/joined-cases-c-40205-p-and-c-41505-p-c.html,15.11.2011 ve Andrea Bianchi, "Human Rights and the Magic of Jus Cogens", *The European Journal of International Law,* Vol.19, No.3, 2008, s.498-499

Antlaşması gereğince denetim dışı bırakılması nedenini kabul etmemiş, temel hakların üst buyruk normları - "jus cogens" hükümleri olduğunu ve ATKA md. 307'e göre temel hakların korunması prensiplerine aykırı bir Konsey Tüzüğünün hukukiliğinin denetlenmesi gerektiğine işaret etmiştir.[45]

ATAD 3 Eylül 2008 tarihli kararında, üye devletlerdeki otoritelerin malvarlığı dondurulan şahıslara "gizlilik" nedenleri ile açıklama yapmamasının savunma hakkını ihlal ettiği kanaatine varmış ve Birliğin Tek Senet (1987) sonrasında AİHS'yi referans olarak aldığı düşünüldüğünde, ilgili uygulamanın AİHS md 6 (Adil Yargılama Hakkı) ve md 13 (Etkili Başvuru Hakkı) hükümlerine aykırı olduğuna karar vermiştir. Ayrıca 2000 yılında kabul edilen Temel Haklar Şartı'nın 47'nci maddesine (Etkili Başvuru ve Adil Yargılama Hakkı) de aykırı bir durum söz konusudur.[46]

ATAD kararında ayrıca uluslararası barışın ve güvenliğin korunması noktasında mülkiyet hakları ile ilgili bir sınırlamanın söz konusu olabileceğini kabul etmekle birlikte, adil yargılama hakkının ihlali altında mülkiyet hakkının da korunamayacağını tespit ederek 881/2002 sayılı Tüzüğü Kadi ve Al Barakaat için iptal etmiştir.

ATAD Kararının ardından 20 Kasım 2008 tarihli ve 1190/2008 sayılı Komisyon Tüzüğü ile Kadi'nın malvarlığı üzerindeki tedbirin devam ettirilmesi üzerine dava Lizbon Antlaşması sonrasında adı Genel Mahkeme olarak değiştirilen ilk derece mahkemesine yeniden taşınmıştır. ATAD'ın Kadi ve Al Barakaat kararını açıkladığı ve davanın yeniden AB Genel Mahkemesine geldiği bu dönemde, 1267 Yaptırımlar Komitesinin listeleme ve izleme prosedürleri ile ilgili önemli değişiklikler gerçekleşmiştir. Temel haklar alanındaki BMGK kararlarının denetim dışı kalmasına duyulan tepki ve ATAD'ın Kadi davası ile BMGK kararını aynen iç hukuka aktaran AB tasarrufunu iptal etme yetkisini kendinde görmesi üzerine, listeleme ve etkili başvuru sürecini saydamlaştırmak için BMGK tarafından yeni kararlar yayımlanmıştır.

1904(2009) sayılı BMGK kararı ile Yaptırımlar Komitesine destek olması için Kamu Denetçisi (Ombdusperson) Ofisi oluşturulmuş, bu ofisin 1267 Komitesi ve talep sahipleri arasında bir iletişim platformu olarak görev yapması benimsenmiştir. Alınan listeden çıkarma talepleri üzerine Ombdusperson'ın inceleme yaparak Komite'ye rapor sunması benimsenmiştir. Buna karşın Ombdusperson bağımsız bir mahkeme niteliğinde değildir. BMGK'nın 1988 ve 1989 (2011) sayılı Kararları ile de El Kaide ve Taliban Yaptırımlar rejimleri birbirinden ayrılmış, Ombdusperson mekanizmasının sadece El Kaide yaptırımlarına yönelik itirazlar için kullanılması benimsenmiştir.

AB Genel Mahkemesi, Kadi'nin ikinci başvurusu üzerine kararını 30 Eylül 2010 tarihinde açıklamıştır. Kararda, BM çapında yaptırımlar komitesi kararlarının uygunluğunu denetleyecek bağımsız ve tarafsız bir yargı otoritesinin eksikliğine dikkat çekilmiş, aynı zamanda malvarlığı dondurulan şahısların delillere erişimi konusunda bir mekanizmanın olmayışı nedeniyle şüphelilerin kendilerini etkin bir şekilde savunamadıkları, neden ve hangi devletlerin talebi üzerine listede olduklarına ilişkin kendilerine yeterli bilgi verilmediği ve savunma hakkı bağlamında adil yargılama hakkının ihlal edildiği değerlendirilmiştir. Mahkeme ayrıca listeleme uygulamasının zaman olarak açık uçlu yapısı dolayısıyla dondurma tedbirinin de cezaya dönüşebildiğine vurgu yapmıştır.[47]

[46] ECJBlog.com, "Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P, C-402 Kadi and Al Barakaat", http://courtofjustice.blogspot.com/2008/09/joined-cases-c-40205-p-and-c-41505-p-c.html,15.11.2011

[47] ECJBlog.com, "Cases C-85/09, Kadi II", http://courtofjustice.blogspot.com/2010/10/cases-t-8509-kadi-ii.html,15.11.2011





#### 2.2.2.2. SEGI ve Avrupa Birliği Konseyi Kararı

SEGI davası 1373 sayılı BMGK Kararının AB'deki uygulamasına ilişkin önemli bir karardır. Bask bölgesinde yapılanan bir sivil toplum kuruluşu -gençlik örgütü olan SEGI'nin İspanya ayrılıkçı terör örgütü ETA ile yakın bağlarının bulunduğunun ortaya konması ile birlikte, SEGI üyeleri, AB Konseyi tarafından, 27 Aralık 2001 tarihli ve 2001/931 sayılı Ortak Pozisyon belgesine ek listede yer almıştır. Dava ile SEGI üyeleri 2001/931 sayılı Ortak Pozisyon Belgesi ve 2580/2001 sayılı Tüzüğün iptalini istemiştir. İlk dava 2002 yılında AİHM'de açılmış, AİHM de AB hukuku çerçevesinde tek başına bağlayıcılığı olmayan Ortak Pozisyon Belgesi'nin iptali konusunda kendini yetkili görmemiştir.[48] Bunun üzerine AB İlk Derece Mahkemesine taşınan davada Mahkeme kararını 7 Haziran 2004 tarihinde yayımlamıştır. AB Mahkemesi Ortak Pozisyon Belgesinin AB'nin ODGP'nin ürünü olduğunu ve AB Antlaşması'nın 35'inci maddesinde çizilen sınırlar çerçevesinde bu davayı görmeye yetkili olmadığını açıklamıştır. Kararın ATAD'taki temyizinde ise 27 Şubat 2007 tarihinde açıklanan karar ile ilk derece mahkemesinin kararı onaylanmıştır.

#### 2.2.2.3. Ek Aksa ve Avrupa Birliği Konseyi Davası

T-348/07 El Aksa ve Konsey Davasında (2010) Genel Mahkeme, Konseyin terörist malvarlıklarının dondurulması sürecindeki uygulamalarına ilişkin koşulları ortaya koymuştur. Genel Mahkeme, 1373 sayılı BMGK kararı, 2001/931 sayılı Ortak Pozisyon Belgesi ve 2580/2001 sayılı Konsey Tüzüğü çerçevesinde alınacak tedbirlerin Birliğin ihtiyatında olduğuna hükmetmiştir. Mahkeme, malvarlığının dondurulmasının, üye devlet ve Birlik tarafından gerçekleşen bir prosedür şeklinde sonuçlandığına atıf yaparak, Konsey'in, üye devlet tarafından alınan dondurma kararının, yetkili ulusal bir merci tarafından alındığını ve terörist bir eylemin cezalandırılması ya da soruşturma aşamasının başlatılması ile birlikte gerçekleştiğini gözetmesi gerektiğini ifade etmiştir. Bu bağlamda Konsey kararını delillere dayandırmalı ve müteakip kararlarda yetkili yerel idarenin kararına temel oluşturan gelişmeler takip edilmelidir. Soruşturma başlangıcında, malvarlığı dondurulmasına ilişkin argümanların geçerliliği noktasında görüş açıklanmaması makul ve ihtiyatlı bulunmakla beraber, sonraki aşamalarda bu tavrın sürdürülmesi yetki aşımı olarak gösterilmiştir.[49]

#### 2.2.2.4. Diğer Bazı Kararlar ve Lizbon Antlaşması Sonrası Durum

OMPI ve AB Konseyi Kararı (2006), C-117/06 Möllendorf Kararı (2007), T-37/07 ve T-323/07 sayılı Mohamed El Morabit v Konsey Kararı (2009), T-37/07 ve T-323/07 sayılı Mohamed El Morabit ve Konsey kararı (2009) T-341/07 sayılı Jose Maria Sison ve Konsey Kararı (2009), C-340/08 sayılı M. ve Diğerleri ve Birleşik Krallık Hazinesi kararı (2010) AB mahkemelerinin 1267 ve 1373 sayılı BMGK kararlarının uygulanmasına yönelik başvurularda yetki sahibi olduğuna hükmettiği kararlar arasındadır.[50]

ABAD'ın söz konusu yaptırım kararlarını inceleme yetkisinin olduğu AB'nin İşleyişine Dair Antlaşma (ABİDA)'da yer almıştır. ABİDA'nın 275(1)'nci maddesinde ABAD'ın,

[48] Ortak Pozisyon Belgeleri, Hem ODGP, hem de Cezai Konularda, Polise İlişkin Hususlarda, Adli Konularda İşbirliği Politikası alanları için geliştirilmiş bir enstrümandır. Bu kapsamda, ilgili bir konuda Birliğin temel yaklaşımını ortaya koyar ve bu alanda yürütülecek politika açısından üye devletlere genel tavsiyelerde bulunur. Bağlayıcı nitelikte değildir. Hükümetlerarası niteliktedir. Konsey tarafından oybirliği ile kabul edilir. Bkz. Havva Börekci, Mehmet Onur Yurdakul, Avrupa Birliği ve Birliğe Katılım Sürecinde MASAK, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:411,Ankara, 2011, s.84

[49] Avrupa Komisyonu, "T-348/07 El Aksa v Council, judgment of 9 September 2010", Legal Service, Summaries of important judgments, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/07t348_en.pdf, 21.11.2011

[50] Avrupa Komisyonu, "Summaries of Important Judgements 2005-2011" Legal Service, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/index_en.htm , 15.11.2011

[51] Allan Rosas, *Terrorist Listings and the Rule of Law: The Role of the EU Courts*, EUI Working Paper No 2011/31, Robert Schuman Center for Advanced Studies European University Institute, s.19

ODGP'ye ilişkin hükümler veya bu hükümler temelinde kabul edilen tasarruflar konusunda yetkili olmadığı açık olarak ifade edilmiş, bu durumun istisnası olarak ODGP çerçevesinde gerçek ve tüzel kişilere uygulanacak yaptırımlar gösterilmiştir.[51]

### 2.3. BM MEDENİ VE SİYASİ HAKLAR ULUSLARARASI SÖZLEŞMESİ ÇERÇEVESİNDE DENETİM – ÖRNEK OLAY İNCELEMESİ

BM Medeni ve Siyasi Haklar Sözleşmesi çerçevesinde kurulan İnsan Hakları Komitesi, BMGK kararının uygulanmasına yönelik Belçika Hükümeti'nin tasarruflarının şikâyet konusu olduğu bir kişisel başvuruyu kabul etmiştir.[52] İlgili dosya İnsan Hakları Komitesi nezdinde yapılan, bilinen ilk başvuru olup, BMGK kararlarının İnsan Hakları Komitesi'ne taşınması bağlamında önemli bir gelişme olmuştur.

Lübnan vatandaşı Sayadi ile eşi Belçika Vatandaşı Vinck'in malvarlıkları BMGK'nın 1267 ve ilgili kararlarını iç hukuka uyarlayan AB Tüzüğü 881/2002 gereğince dondurulmuş, şahıslara yurtdışına çıkış yasağı getirilmiş ve şahıslar aile masraflarını karşılayacak gelirden yoksun bırakılmışlardır. Belçika hükümeti nezdindeki girişimlerinin sonuçsuz kalması üzerine, çift MSHS gereğince ilgili eylemlerin Sözleşmeyi ihlal ettiği iddiası ile 2006 yılında Belçika hakkında İnsan Hakları Komitesi'ne başvurmuştur. Şikâyette geçici bir tedbir olması öngörülen dondurma mekanizmasının yargılama yapılmaksızın cezaya dönüştüğü, kendilerine alınan tedbirin nedenine ilişkin bilgi verilmediği, BMGK kararına karşı kanun yolu prosedürünün olmadığı, dolayısıyla masumiyet karinesi de dâhil savunma, adil yargılama ve etkili başvuru haklarının ihlal edildiği ve Belçika Hükümeti'nin ailesel harcamaların karşılanması amacıyla fon kullanımına izin vermediği üzerinde durulmuştur.

Sayadi ve Vinck ile Belçika dosyasına ilişkin inceleme sonucu hazırlanan 1472/2006 sayılı Tebliğde[53], BMGK kararının geçerliliğinin değil uygulamasının incelendiği belirtilerek, şahısların malvarlığının dondurulması MSHS'ye aykırı bulunmamış ancak uygulamaya ilişkin ihlallerin bulunduğu tespit edilmiştir.[54]

## 3. 6415 SAYILI TERÖRİZMİN FİNANSMANININ ÖNLENMESİ HAKKINDA KANUN BAĞLAMINDA DONDURMA KARARLARININ İNSAN HAKLARI HUKUKUNA UYGUNLUĞU

16 Şubat 2013 tarihli, 28561 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6415 Sayılı Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Hakkında Kanun, insan hakları hukuku çerçevesinde incelenen mahkeme kararlarında da görüleceği üzere, terörizmin finansmanı konulu BM yaptırımlarının eleştirildiği bir ortamda kabul edilmiştir. Kanun ile BM New York Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme (1999) ile uyumlu olacak şekilde yeni bir terörizm finansmanı suçu kabul edilmiş ve daha önceden Bakanlar Kurulu kararı ile uygulanan dondurma kararları için hukuki bir mekanizma oluşturulmuştur. Kanun ile ayrıca Mali Eylem Görev Gücü'nün (FATF) terörizm finansmanı ile mücadele konulu özel tavsiye II (suç haline getirme) ve özel tavsiye III (dondurma) standartlarına uyum sağlanması hedeflenmiştir. Buna karşın terörizmin finansmanı ile mücadelede etkinliği amaçlayan bu kanun insan hakları normları çerçevesinde eleştiri konusu olmuştur. Eleştiriler özellikle mahkeme kararı olmadan malvarlığı üzerinde tedbir kararı alınması üzerine yoğunlaşmaktadır. FATF tarafından yapılan değerlendirmelerde ise Kanunun bazı maddelerinin uygulama etkinliğini azaltacağı savunulmuştur.

[52] İnsan Hakları Komitesi, *Case Sayadi and Vinck v Belgium*, Communication No 1472/2006.

[53] İnceleme sırasında devlet yetkilileri ve tarafların karşılıklı değerlendirmeleri alınmış, Komite tarafından değerlendirmelerde bulunulmuş ve erişilen sonuçlara ilişkin ilgili rapor, 29 Aralık 2008 tarihli ve CCPR/C/94/D/1472/2006 sayılı tebliğ ile yayımlanmıştır.

[54] Belçika hükümeti savunmasında BMGK kararlarının BM Şartı gereğince bağlayıcı olduğu ve uluslarüstü hukukun gereği olarak AB Konseyi'nin, transfer edilen egemenlik yetkisini kullanarak böyle bir karar aldığını ve kendilerinin sadece alınan kararları uyguladığını ifade etmiş ancak ilgili bireysel başvuru kabul edilmiştir.





*Uluslararası mahkemelerin kararları incelendiğinde, yargılama ya da mahkûmiyet olmaksızın malvarlığı üzerinde alınan tedbir kararlarının adil yargılama hakkını salt bu nedenden dolayı ihlal etmediği kanaatinin yerleştiği görülmektedir.*

Uluslararası mahkemelerin kararları incelendiğinde, yargılama ya da mahkûmiyet olmaksızın malvarlığı üzerinde alınan tedbir kararlarının adil yargılama hakkını salt bu nedenden dolayı ihlal etmediği kanaatinin yerleştiği görülmektedir. Kamu yararı veya yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uyum sağlanması koşulu ile mülkiyet hakkının sınırlandırılabileceği kabul edilmektedir. BMGK kararlarının hızlı bir şekilde yerine getirilmesi için Yaptırımlar Komitesi tarafından listelenen şahısların malvarlıklarının idari bir karar ile dondurulması BM standardına uygun bir yaklaşımdır, zira burada malvarlığı üzerinde geçici bir tedbir kararı söz konusu olup, bu kararın kamu yararı çerçevesinde gecikmeksizin alınması önem taşımaktadır. ABD, Almanya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İspanya, İtalya, Kanada, Rusya örneklerinde de sürecin hızlı işlemesini sağlamak adına idari mekanizmalar ile terörist malvarlıklarının dondurulması gerçekleştirilmektedir.[55]

BM Antlaşmasının VII. Bölümü uyarınca, BMGK kararlarının ayrı bir imzalama ve onaylama sürecinden geçmeksizin tüm taraf devletler için bağlayıcıdır. Bu nedenle ülkemizde bu kararların uygulanmasında Bakanlar Kurulu yetkilendirilmiş, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu da 22.02.2007 tarihli ve E.2006/2824, K.2007/115 sayılı Kararında, Bakanlar Kurulu Kararı ile malvarlığı dondurulmasını Anayasa'ya aykırı bulmamıştır.[56]

AİHM ve AB Mahkemesi kararları çerçevesinde, malvarlığı üzerine konan tedbir kararlarına yapılan itirazlara yönelik yargılamalarda en çok dikkati çeken unsur delillere erişimdir. AB nezdinde 1267 sayılı Kararın uygulanması çerçevesinde bile, delillere erişim olmadan ya da deliller şüpheliler ile paylaşılmadan karar alınması adil yargılama hakkının ihlali olarak değerlendirilmeye başlanmıştır. Buna göre istihbari bilgiye göre karar alınması, incelenen kararlar çerçevesinde sadece soruşturma aşaması için kabul edilebilir bir standart olarak görülmektedir.

Konuyu 6415 Sayılı Kanun kapsamında değerlendirdiğimizde, Kanunun 6(1) no'lu maddesi, 1373 sayılı BMGK Kararı çerçevesinde yabancı devletlerin dondurma taleplerine karar verilebilmesi için gerekçelerinin istenmesini şart koşmaktadır. Bunun yanında Kanun'un 6(3) no'lu maddesi, yabancı devletlerin dondurma talepleri için talepte bulunan devletten teminat istenebileceğini düzenlemektedir. Kanunun 6(5) no'lu maddesinde ise, dondurma kararının Resmi Gazetede yayımlandığı tarihten itibaren bir yıl içinde soruşturma başlatılmadığı takdirde, ilgili kararın kaldırılabileceği hususu yer almaktadır. Bu uygulama, malvarlığı dondurulacak kişilerin olası mağduriyetlerinin giderilmesi, bunlara ödenebilecek tazminatların garanti altına alınması ve dondurmayı talep eden devletteki gelişmelerin takip edilmesi çerçevesinde temel hak ve hürriyetlerin korunması açısından önemli tedbirler olarak değerlendirilmektedir. Teminat istenmesi ve soruşturma başlatılmadığı takdirde bir yılın sonunda dondurma kararının kaldırılmasına ilişkin hükümler Bakanlar Kurulu'nun takdirine bırakılmıştır. Bu bağlamda Bakanlar Kurulu kararlarına temel oluşturacak raporu hazırlamakla görevlendirilen ve Kanunun 9'uncu maddesi ile oluşturulan Değerlendirme Komisyonuna teminat istenecek durumların analiz edilmesi ve yabancı

[55] Ülkü Halatçı Ulusoy, a.g.e., s.241

[56] Mehmet Onur Yurdakul, Uluslararası Sözleşmeler ve Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Suç Kaynaklı Malvarlıklarının Geri Alınması, Ülke Uygulamaları ve Türkiye ile Mukayese, MASAK Yayınları No 23, Temmuz 2013, s.256

ülkedeki soruşturma süreçlerinin izlenmesi misyonu da verilmiş olmaktadır.

İncelenen "Nada ve İsviçre", "El Aksa ve ABAD", "Sayadi ile Vinck ve Belçika" kararlarında, bir ülkedeki soruşturmanın sona ermesinden sonra dahi tedbir kararının sürdürülmesi, AİHS'e ek 1 no'lu protokolde de düzenlenen mülkiyet hakkının ihlali olarak değerlendirilmiştir. Ayrıca AİHS md.6'da düzenlenen adil yargılama hakkının korunması bağlamında malvarlığı dondurulan şahıs ile bu kararın gerekçelerinin paylaşılabilmesi için öncelikle karşı devletten ayrıntılı bilgi temin edilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Kanunun 6(1) ve 6(5) no'lu maddesinde düzenlenen hükümlerin uluslararası mahkeme kararları çerçevesinde insan hakları hukukuna uygun olduğu değerlendirilmektedir.

Kanunun 6(3) no'lu maddesinde yer alan teminat koşuluna ilişkin uluslararası mahkemeler nezdinde bir örnek karara rastlanılmamıştır. Ancak AİHM'in "Nada ve İsviçre" davasındaki kararını dayandırdığı 1390(2002) sayılı kararının 6'ıncı paragrafı çerçevesinde, ülkelerin iç uygulamada belli esnekliğe sahip oldukları ve alınacak tedbirlerin durumun "uygunluğuna göre" şekillenebileceği kabul edilmektedir.[57] Bu çerçevede teminat konusunun insan hakları hukuku çerçevesinde pozitif bir uygulama olduğu söylenebilir.

Aklama ve terörizm finansmanı ile mücadele konusunda uluslararası standartları belirleyen FATF'ın BM yaptırımlarının uygulanmasını konu alan Özel Tavsiye III standardı ile Kanunun uyumlu olmadığını da belirtmek gerekir. FATF'ın ilgili standardı, talepte bulunulan devletin teminat istemesine, ya da Kanunun 6(1) maddesi çerçevesinde karşılıklılık şartını ileri sürmesine, talepte bulunan devlette soruşturma açılıp açılmadığının izlenmesine yönelik tedbirleri ihtiva etmemektedir. Nitekim Türkiye'nin FATF üçüncü tur karşılıklı değerlendirme sürecinde yayımlanan ve takip sürecinden "çıkış" raporu niteliğinde olan 15'inci Takip Raporu'nda Türkiye'nin bu tavsiye çerçevesinde arzu edilen uyum seviyesine ulaşmamış olduğu tespiti yapılırken, teminat, soruşturma ve karşılıklılık ilkesi hususlarına da eleştiri getirilmektedir.[58] Bu noktada BM'nin 1999 New York Terörizmin Finansmanının Önlenmesine Dair Uluslararası Sözleşme ve BMGK Kararları ile geliştirdiği düzenlemeler ile bunların etkili bir şekilde uygulanmasına yönelik FATF standartlarının insan hakları mahkemelerinin yorumları ile bazı yönlerden çeliştiği tespitini yapmak mümkündür. AİHM'in "Nada ve İsviçre" kararı ile ABAD'ın Kadi kararları, BM'nin insan hakları konusundaki düzenlemelerine eleştirel unsurlar barındırmaktadır. Bu çerçevede 6415 sayılı Kanunun 6'ncı maddesinin "etkinlik" ve "insan hakları" arasındaki hassas dengeyi dikkate almaya özen gösterdiği değerlendirilmektedir.

AİHS'in 13'üncü maddesi yaptırım kararlarına karşı etkili bir başvuru mekanizması olmasını ve bu mekanizmanın açık bir şekilde duyurulmasını şart koşmaktadır. 6415 sayılı Kanunun 11(2) no'lu maddesinde, dondurma kararlarında kararın kimin hakkında verildiği, sebepleri, kapsamı, süresi ve bu karara karşı başvurulabilecek kanun yolları ile başvuru süresinin yer alması gerektiği hususu düzenlenmektedir. İdare hukuku mevzuatımıza göre, 2575 sayılı Danıştay Kanununun 24'üncü maddesi ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 7'nci maddesi uyarınca idari işlem ve eylemlere karşı kanun yollarının açık olması genel prensip olup, kararların Resmi Gazete'de yayım tarihlerini izleyen 60 gün içinde kararlara karşı Danıştay'da dava açılabilmektedir. Söz konusu kanun yolları Bakanlar Kurulu Kararlarının ekindeki dondurma karar metinlerinde duyurulmaktadır.

6415 sayılı Kanunun 5(3) maddesi gereğince, 1267 sayılı BMGK kararı çerçevesinde malvarlığı dondurulan şahısların BM Genel Sekreterliğine başvurularının MASAK Başkanlığı tarafından, Dışişleri Bakanlığı aracılığı ile iletileceği ifade edilmektedir. Böylece karar alıcı konumda bulunan BMGK Yaptırımlar Komitesi ile diyalog sağlanmasına aracılık edilmektedir. Kanunun 13'ncü maddesinde ise dondurulmasına karar verilen malvarlığının yönetiminin, ilgili gerçek veya tüzel kişiye ait olacağı belirtilmekle birlikte 13(2)a-f maddelerinde sayılan işlemlerin yapılması ve 13(3) maddesinde belirtilen giderlerin karşılanması izne tabi tutulmuştur. İzin prosedürlerinin BMGK'nın başta 1452(2002) sayılı Kararı olmak üzere diğer kararları ile de tutarlı olarak uygulanacağı 28663 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6415 sayılı Kanunun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin 15(8) no'lu maddesi ve 29037 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 12 sıra no'lu MASAK Genel Tebliği'nin 3(1) maddesinde de düzenlenmekte ve bu şekli ile AİHM ve ABAD kararları ile uyumlu görülmektedir.

## SONUÇ

Çalışmamız bünyesinde incelenen Raimondo ve İtalya (1994), Arcury ve İtalya (2001), Butler ve Birleşik Krallık (2002), Walsh ve Kuzey İrlanda (2005) Dassa Foundation ve Liechtenstein (2007), Grayson ve Birleşik Krallık (2008) ve Jucys ve Litvanya (2008) karalarında AİHM, malvarlığı üzerinde yargılama ya da mahkûmiyet olmaksızın alınan tedbir kararlarının AİHS md 6'da yer alan adil yargılama hakkını ihlal etmediği kanaatini açıklamıştır. Bununla birlikte, dosyanın niteliğine göre, haksız alınan kararlarda mülkiyet hakkının ihlali gerekçesi ile tazminata hükmedilen durumlar olmaktadır. AİHM kararlarında:

- Ülke kanunlarında cezai yaptırımlar ile önleyici tedbirler ayırımının yapılmış olması,
- Mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının kamu yararı çerçevesince, AİHS'ye ek 1 no'lu protokolün 1'nci maddesi çerçevesinde yapılması, (kamu yararı veya yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uyum sağlanması),
- Şahsın malvarlığı kullanımından mahrum bırakılmasının gerekli ve tedbirin isnat edilen suç ile orantılı olması,
- Tedbir kararında makul sebebin varlığı,
- Yargılama sürecinin uzun olmaması ve AİHS md 6'daki prensiplere riayet edilmesi,
- Tedbir kararları sonrasında şahsın ve ailesinin yaşamlarını idame ettirebilmeleri

Koşulları altında söz konusu tedbirlerin AİHS'ye aykırı olmadığına kanaat getirmiştir.

AİHM ve AB Mahkemeleri, BMGK Kararlarının uygulanmasına yönelik davalarda içtihat geliştirmede ilk dönemlerde çekimser kalmışlardır. AİHM 2002 tarihli SEGI ve 2005 tarihli Bosphorus Hava Yolları kararında davalı olan AB'nin mülkiyet hakları konusunda AİHS "eşdeğer bir koruma"ya sahip olduğuna hükmederek konunun esasına inmemiştir. 2012 tarihli Nada ve İsviçre Kararında ise ilk defa İsviçre'nin BMGK kararına yönelik ulusal uygulaması etkili başvuru hakkının ihlali olarak değerlendirilmiş ve dolaylı olarak BMGK yaptırım sistemi eleştirilmiştir.

AB Mahkemelerinde ise incelenen OMPI (2006), SEGI (2007), ve El Aksa (2010) kararları çerçevesinde 1373 sayılı BMGK kararının uygulanması bağlamında inisiyatifin Birliğin ve üye devletlerin üzerinde olduğu vurgulanmış ve Tüzük enstrümanı ile yapılan listelemelere ilişkin davalarda mahkemelerin iptal kararı verebildiği görülmüştür. Buna karşın 1267 sayılı BMGK Kararının uygulamasına yönelik AB tasarruflarının iptali istemi ile açılan davalarda 2008 yılına kadar Mahkemeler ihtiyatlı

[57] Case of Nada v. Switzerland, ECHR Grand Chamber, Application No: 10593/08 paragraf. 178

[58] FATF, *15th FollowUp Report, Mutual Evaluation of Turkey*, October 2014, s.24

bir tutum sergilemiştir. ATAD'ın 2008 tarihli Kadi ve Al Barakaat Kararı ise Mahkeme içtihadını değiştiren bir mihenk taşı olmuştur. ATAD, ilgili davada insan hakları hükümlerinin üst buyruk normu (jus cogens) olduğuna atıf yapmış ve sanıkların delillere erişememesi, dondurma tedbirinin açık uçlu bir tedbir olarak kalması nedeniyle Konsey Tüzüğü ile adil yargılama ve etkili başvuru haklarının ihlal edildiğine kanaat getirerek iptal kararı almıştır. Bu karar izleyen dönemlerde BMGK bünyesinde Ombdusperson makamının kurulmasına neden olacak etkiler yaratsa da, bu makamın bağımsız ve tarafsız bir mahkeme niteliği taşımadığı AB Genel Mahkemesi'nin 2010 tarihli Kadi II kararında vurgulanmıştır.

BM İnsan Hakları Komitesi 1267 sayılı BMGK kararının uygulanmasına yönelik Sayadi ve Vinck ile Belçika dosyasına ilişkin Tebliğinde (2008), alınan tedbirler ile şahısların malvarlığının dondurulmasını özünde MSHS'ye aykırı bulmamış, uygulamayı kamu güvenliği açısından önleyici tedbir olarak görmüştür.

Sonuç olarak incelenen kararlarda listelemelerin salt bir mülkiyet hakkı ihlali olarak değerlendirilmediği, kamu güvenliği söz konusu olduğu durumlarda AİHS'ye ek protokol md 1(1)'de belirtildiği şekliyle mülkiyet hakkının sınırlandırılmasının kabul edildiği görülmektedir. Bununla beraber malvarlığı dondurulan şahısların yaşamlarını idame ettirmeleri için gereken harcama izni verilmelidir. Uygulamaya göre de, uygulanan tedbirlerin orantısız olması "özgürlük ve güvenlik" hakkının; şüpheli ve sanıklara delillere erişim imkânı verilmemesi "adil yargılama" hakkının; yine kararları düzenli olarak gözden geçirecek, uygunluğunu gözetecek ve itiraz/temyiz başvurularını değerlendirecek bağımsız bir mahkemenin olmaması "etkili başvuru" hakkının ihlal edilmesi olarak değerlendirilmektedir.

Bu kararlar çerçevesinde, terörist varlıklarının dondurulması konulu BMGK ve FATF düzenlemeleri ile insan haklarının her durumda korunması için uğraş veren mahkemelerin amaç fonksiyonları arasında farklılık bulunduğu yorumunu yapmak mümkündür. İncelenen kararlar doğrultusunda, 6415 sayılı Kanunda yer alan idari dondurma, talepte bulunan ülkedeki soruşturma sürecinin takip edilmesi, taleplerin gerekçeleri ile birlikte istenmesi, kanun yollarının belli olması konulu düzenlemelerin insan hakları hukukuna uygun olduğu; yabancı devlet taleplerinin yerine getirilmesinde teminat istenmesi ve karşılıklılık esası konulu düzenlemelerin ise bu çerçevede eleştirilecek bir yönünün olmadığı anlaşılmaktadır.

## KAYNAKÇA

ARSAVA, Füsun (2005), "Avrupa Temel Haklar Şartı", Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt5, No1,Güz s.1-13.

ATA, Funda Keskin (2013), Avrupa Birliği ve İnsan Hakları, Siyasal Kitabevi, Ankara.

Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (2012), "HUDOC Databese", http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/Decisions+and+judgments/HUDOC+database/(5.10.2012)

Avrupa Komisyonu (2008), "C-402/05 P ve C-415/05 P, Yassin Abdullah Kadi ve Al Barakaat International Foundation v Council and Commission, judgment of 3 September 2008", Legal Service, Summaries of important judgements, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/05c402_en.pdf (15.11.2011)

Avrupa Komisyonu (2010), "T-348/07 El Aksa v Council, judgment of 9 September 2010", Legal Service, Summaries of important judgments, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/arrets/07t348_en.pdf (21.11.2011)

Avrupa Konseyi (2011), "Avrupa Konseyi ve İnsan Hakları", http://www.avrupakonseyi.org.tr/(13.11.2011)

Avrupa Konseyi (2014), "Accession of European Union to the European Convention on Human Rights" http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/default_en.asp (11.11.2014)

BAYKAL, Sanem (2004), "Avrupa Birliği Anayasalaşma Sürecinde Adalet Divanı'nın Rolü: Divan'ın Ulusal Mahkemelerle İlişkileri ve Yorum Yetkisinin Sınırları Bağlamında Bir Analiz", Avrupa Çalışmaları Dergisi, Cilt 4 No 1 s.121-149.

BAYKAL, Sanem (2010) "Temel Haklar", Akçay, Belgin, Bayraktaroğlu Özçelik, Gülüm (Ed) Lizbon Antlaşması Sonrası Avrupa Birliği: Serbest Dolaşım ve Politikalar, Seçkin Yayınları, Ankara, s.383-412.

Benoit-Rohmer, Florence, Klebes, Heinrich Klebes (2005), Avrupa Konseyi Hukuku, Pan Avrupa Hukuk Alanına Doğru, Avrupa Konseyi Yayını, Türkçesi: Dış Politika Enstitüsü – Bilkent Üniversitesi, Ankara.

BİANCHİ, Andrea(2008), "Human Rights and the Magic of Jus Cogens" TheEuropeanJournal of International Law, Vol.19, No.3, s.491-508.

BM (2011), "Human RightsBodies", http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx(30.10.2011)

BÖREKCİ, Havva, YURDAKUL, Mehmet Onur (2011), Avrupa Birliği ve Birliğe Katılım Sürecinde MASAK, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:411, Ankara.

ECJBlog.com (2011), "Cases C-85/09, Kadi II",(http://courtofjustice.blogspot.com/2010/10/cases-t-8509-kadi-ii.html 15.11.2011)

ECJBlog.com (2011), "JoinedCases C-402/05 P and C-415/05 P, C-402 Kadiand Al Barakaat",(http://courtofjustice.blogspot.com/2008/09/joined-cases-c-40205-p-and-c-41505-p-c.html 15.11.2011)

ERDEM, Mustafa Ruhan (2004), Avrupa Birliği Hukukunun Üye Devletlerin Ceza ve Ceza Muhakemesi Hukukuna Etkileri, *Seçkin Yayınları*, Ankara.

FATF (2014), 15th Follow Up Report, Mutual Evaluation of Turkey, October 2014.

GÖÇER, Mahmut (2002), Uluslararası Hukuk ve İnsan Haklarının Uluslararası Korunması, Seçkin Yayınları, Ankara.

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref, Gölcüklü, Feyyaz.(2004), Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi ve Uygulaması, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara.

GREENBERG, Theodore S., Samuel, Linda M., Grant, Wingate., Gray, Larissa. (2009), A Good Practices Guide for Non-Conviction Based Asset Forfeitures. StAR Yayınları.

GÜNUĞUR, Haluk (2007), Avrupa Birliği Hukuk Düzeni, Avrupa Ekonomik Danışma Merkezi (EKO) Yayınları, Ankara.

HALATÇI ULUSOY, Ülkü (2014), Terörizmin Finansmanının Önlenmesi Kapsamında Birleşmiş Milletler Akıllı Yaptırımları, Turhan Kitabevi, Ankara.

Human Rights Watch (2003), In The Name of Counter-Terrorism: Human Rights Abuses Worldwide, A Human Rights Watch Briefing Paper for the 59th Session of the United Nations Commission on Human Rights.

İnsan Hakları Başkanlığı (2011), "Bilgi Bankası", http://www.humanrights.gov.tr/B%C4%B0LG%C4%B0%20BANKAS%C4%B0/BMbelgeleri/BMtablo.html(28.10.2011)

İnsan Hakları Komitesi (2006), Case Sayadi and Vinck - Belgium, Com. No 1472/2006.

Mcchesney, Allan (2004), Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Hakları Savunmak ve İlerletmek, AAS Bilim ve İnsan Hakları Programı, Burgaz Yayınları, Ankara, 2004.

MİLLER,Vaughne (2000), "Human Rights in the EU: The Charter of FundamentalRights" House of Commons LibraryResearchPaper No: 00/32, London.

PAZARCI, Hüseyin (2004), Uluslararası Hukuk, Turhan Kitabevi, 2.Bası, Ankara, 2004.

ROSAS, Allan.(2011), "Terrorist Listings and the Rule of Law: The Role of the EU Courts" EUI WorkingPaper No 2011/31, Robert Schuman Center for Advanced StudiesEuropeanUniversityInstitute.

Salinas de Frias, Ana Maria (2013) Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi İçtihadında Terörle Mücadele ve İnsan Hakları, Kamu Düzeni ve Güvenliği Müsteşarlığı, Yayın No 10.

SCHORKOPF, Frank. (2003),"The European Court of Human Rights' Judgment in the Case of Bosphorus Hava Yollari Turizm v. Ireland", German Law Journal Vol 06 No.09, Bonn, s.1255-1264.

VAN DEN BROEK, Melissa., Hazelhorst, Monique., De Zanger, Wouter. (2010), "Asset Freezing: Smart Sanction or Criminal Charge?" Utrecht Journal of International and European Law, Volume 27, Issue 72. s.18-27.

YURDAKUL, Mehmet Onur (2013) Uluslararası Sözleşmeler ve Avrupa Birliği Hukuku Çerçevesinde Suç Kaynaklı Malvarlıklarının Geri Alınması, Ülke Uygulamaları ve Türkiye ile Mukayese, MASAK Yayınları No 23.

11.08.2003 tarih ve 25196 sayılı Resmi Gazete.

21.07.2003 tarih ve 25175 sayılı Resmi Gazete.

**Yasin ARSLAN**
Maliye Uzmanı[1]

yarslan@bumko.gov.tr

# Türkiye'de Siyasi Partilere Devlet Yardımları

*ÖZET*

*2820 sayılı Siyasi Partiler Kanunu'nda (SPK) 2014 yılında yapılan son değişikliklerle birlikte, milletvekili genel seçimlerinde % 10'luk ülke barajını aşarak TBMM'ye giren siyasi partilere ve TBMM'ye girememekle beraber % 3'ü aşan siyasi partilere, devlet bütçesinden her yıl ciddi miktarda yardım yapılmaktadır. Yapılan bu yardımların devlet bütçesi, kamu maliyesi ve siyaset üzerinde neden olduğu etkiler konuyu incelemeye değer kılmaktadır.*

*Bu makalenin amacı; Türkiye'de siyasi partilere yapılan devlet yardımlarının miktarını, önemini ve işlevini açıklamak, siyasi partilerin mali yapısını ele almak, uygulanmakta olan yardım sisteminin olumlu ve olumsuz yanlarını tartışmak, yardımların bütçeye etkilerini göstermek, devlet yardımından yoksun bırakma cezasını açıklamak, bazı gelişmiş ülkelerde siyasi partilere yapılan devlet yardımlarını incelemek, mevcut uygulamaya ilişkin durum değerlendirmeleri yapmak ve çözüm önerileri sunmaktır.*[2]

*Anahtar Kelimeler: Siyasi Parti, Devlet Yardımı, Devlet Bütçesi, Siyasetin Kamusal Finansmanı*

## GİRİŞ

Siyasi partiler doktrinde farklı biçimlerde tanımlanmıştır. Tunaya, siyasi partileri, "*belli bir program üzerinde birleşmiş kişilerin, bu programı normal seçim yolu ile gerçekleştirmek amacı güderek, kurmuş oldukları topluluk*" şeklinde[3]; Akçalı, "*halkın desteğiyle, siyasi iktidarı ele geçirmeyi veya kullanmayı hedef alan, ülke çapında ve yerel düzeyde örgütlenmiş, süreklilik gösterebilen ve aynı fikir, görüş veya doktrini benimsemiş insanların meydana getirdiği topluluk*" şeklinde tanımlamaktadır.[4] Kışlalı'ya göre ise, siyasi partiler, *"bir program çerçevesinde siyasal kararları etkilemek ve bu amaçla siyasal iktidarı ele geçirmek üzere örgütlenmiş kuruluşlardır."*[5] Doktrinde benimsenen tanımların ortak noktalarından yola çıkılarak, siyasi parti, Yüksel'in de belirttiği gibi, "*Siyasal iktidarı ele geçirme ve elde tutma amacıyla yaygın biçimde örgütlenen insanlar topluluğu*"[6] biçiminde tanımlanabilir.

[1] Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

[2] Bu makale, yazara ait "Bazı Gelişmiş Ülkelerde Siyasi Partilere Yapılan Devlet Yardımları ve Türkiye Uygulaması" adlı Maliye Uzmanlığı Araştırma Raporu'ndan derlenmiştir.

[3] Tarık Zafer Tunaya, *Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, İstanbul 1982, s. 354.*

[4] Nazif Akçalı, Siyaset Bilimine Giriş, Ege Üniversitesi B.Y.Y.O Yayınları, İzmir 1991, s. 93.

[5] Ahmet Taner Kışlalı, *Siyaset Bilimi, İmge Yayınevi, Ankara 1999, s.127.*

2820 sayılı SPK ise, 3 üncü maddesinde *'siyasi parti'yi şu şekilde tanımlamıştır:*

Siyasi partiler, Anayasa ve kanunlara uygun olarak; milletvekili ve mahalli idareler seçimleri yoluyla, tüzük ve programlarında belirlenen görüşleri doğrultusunda çalışmaları ve açık propagandaları ile milli iradenin oluşmasını sağlayarak demokratik bir devlet ve toplum düzeni içinde ülkenin çağdaş medeniyet seviyesine ulaşması amacını güden ve ülke çapında faaliyet göstermek üzere teşkilatlanan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır.

Seçmen tercihlerinin devlet yönetimine yansımasına aracılık eden siyasi partiler, Anayasa'nın da ifadesiyle "demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları"dır. Nitekim kanun koyucu da bu düşünceden hareketle siyasi partileri alelade kurumlar olarak görmemiş, onları özel bir kanuna tabi kılmış, devlet bütçesinden yardım yapılmasını öngörmüş ve kapatılmalarını Anayasa Mahkemesi çoğunluk kararına bağlamıştır.

## 1. DEVLET YARDIMININ ÖNEMİ VE İŞLEVİ

Günümüzde siyasi partilere, aralarında Türkiye'nin de bulunduğu birçok ülkede devlet tarafından mali yardım yapılmaktadır. Bu yardımlar; ülkelerin yönetim şekilleri, siyasi sistemleri, kanunları, demokrasi bilinci ve kültürleri ile ekonomik güçlerinin farklı olması nedeniyle, uygulanış şekilleri bakımından farklılık arz etmekte ancak benzeşen yanları da bulunmaktadır.

Peki, devletler siyasi partilerine neden yardım yapmaktadır? Bu sorunun cevabı, yani siyasi partilere devlet yardımı uygulamasının ardındaki gerekçeler şu şekilde sıralanabilir:

- Siyasi parti harcamalarının finansmanı problemi,
- Siyasi partilerin demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurları olması,
- Siyasi partilerin mali açıdan güçlü çevrelerin etkisinden korunması gerekliliği.

Türkiye'de siyasi partilere devlet yardımı uygulaması, 1965 yılında başlatılmıştır. Bu açıdan Türkiye, yardım uygulamasında tarihsel olarak Dünya'da ilk sıralarda yer almaktadır.

Siyasi partilere kamusal destekler sağlandığı takdirde, siyasi partilerin yolsuzluklardan korunacakları umulmaktadır. Aynı amaç, siyasi partilere yapılacak bağışlara ve partilerin harcamalarına getirilen sınırlamalarda da söz konusudur.[7] Buradan hareketle siyasi partilere yardım yapılmasının bir takım yarar ve sakıncalarının bulunduğundan bahsedilebilir. Doktrinde yardım hususunun yararlı ya da sakıncalı olduğunu savunanların kendilerince haklı gerekçeleri bulunmaktadır.

Siyasi partilere devletçe yardım yapılmasının yararları aşağıdaki gibi sıralanabilir:

- Siyasi partilere devletçe düzenli yardım yapılması, partileri sermaye bakımından güçlü çıkar gruplarının etkisi altına girmekten alıkoymaktadır. Bu sayede siyasi partiler daha özgür bir şekilde faaliyetlerini yürütme imkânına kavuşmaktadırlar. Zaten kanun koyucunun gözettiği öncelikli amaç da budur.
- Yardım yapılması sayesinde partiler asli işleri olan siyasete odaklanmakta, faaliyetlerini yürütebilmek için ihtiyaç duydukları mali kaynağı temin etmek maksadıyla sürekli olarak üye aidatı ve bağış toplamak zorunda kalmamaktadırlar.
- Siyasi partiler demokratik siyasi hayatın vazgeçilmez unsurlarıdır. Vatandaşların siyasi partilere gereken desteği sağlamaması halinde bu kurumların ayakta kalabilmeleri zorlaşacağından, devlet yardımları bu

[6] Nahit Yüksel, Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasal Partilere Devlet Yardımı), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2007, s. 9.

[7] Michael Mc Menamın - Walter Mc Namara, *Milking The Public, Political Scandals of The Dairy Lobby from LBJ to Jimmy Carter*, Nelson- Hall, Chicago 1980, s. 45.

*Siyasi partilere devlet yardımı yapılması, gerek birçok demokratik ülkede gerekse Türkiye'de yasal dayanakları bulunan yerleşik bir uygulama haline gelmiştir.*

boşluğu doldurmakta ve gözetilen amaca hizmet etmektedir.

- Devlet yardımı sayesinde siyasi partiler, seçim programlarını ulusal düzeyde duyurabilme imkânı bulabilmektedir. Böylece siyasi partilerin teşkilatlanması kolaylaşmaktadır.[8]

Devlet yardımının başlıca sakıncaları ise aşağıda belirtilmiştir:

- Siyasi partilere devlet yardımı yapılması onların tabanlarından kopmasına neden olmaktadır. Çünkü devletten sürekli ve garanti bir gelire alışan siyasi partiler aidat toplamak gibi bir külfete katlanmamakta ve dolayısıyla üyeleriyle ilişkisi ve üyelerine olan bağımlılığı zayıflamaktadır.
- Siyasi partilere hazineden yardım yapılması, partileri güçlü ekonomik çevrelerin etki ve baskısından korumak gibi kamusal bir amaca katkı sağlıyorsa da, bir yandan da siyasi partilerin ekonomik kaynak sağlamak için geniş kitlelere yönelmesinde ve siyasetin tabana yayılmasında olumsuz rol oynamakta ve partilere herhangi bir resmi devlet kurumu görüntüsü vermektedir.[9]
- Devlet, yardıma devam ettiği müddetçe, partilerin bu parayı ne şekilde kullanacaklarını belirleme hakkına sahip olacak, onlara sınırlar çizmeye çalışacak ve nihayet yaptığı yardımın ne şekilde kullanıldığını denetleyecektir. Bu da siyasi partilerin hareket alanını sınırlandırmakta ve bağımsızlıklarını zedelemektedir.
- Düzenli devlet yardımı partileri devletleştirmektedir. Siyasi partilere yapılan sürekli yardımlar, onların birer kamu kurumu gibi çalışmalarına sebep olduğu gibi, kamu otoritesinin etkisine girme ve toplumdan gelen taleplere kayıtsız kalma tehlikesini de beraberinde getirmektedir. [10]

## 2. BAZI GELİŞMİŞ ÜLKELERDE SİYASİ PARTİLERE YAPILAN DEVLET YARDIMLARI

Devlet yardımı uygulaması, ilk olarak 1954 yılında bir Latin Amerika ülkesi olan Kosta Rika'da hayata geçirilmiştir. Kosta Rika'yı 1955'te Arjantin ve 1959'da Almanya izlemiştir.[11] Daha sonra uygulama Avrupa'da ve Dünya'da hızla yaygınlaşmıştır.

Devlet yardımı konusu, özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'da yaygınlık kazanmıştır. Günümüzde ise siyasi partilere devlet tarafından mali yardım yapılması demokratik ülkeler için doğal bir uygulama halini almıştır ve Dünya'nın pek çok ülkesinde uygulanmaktadır.[12]

Dünya üzerindeki uygulamalara genel olarak bakıldığında, yardımların doğrudan ve dolaylı olmak üzere iki şekilde yapıldığı görülmektedir. Doğrudan devlet yardımları siyasi partilere sağlanan nakit imkânıdır. Bazı ülkelerde bu yardım, partilerin yanı sıra seçime katılan adaylara da verilebilmektedir. Doğrudan devlet yardımlarında genel olarak partilerin parlamentodaki sandalye sayıları veya seçimlerde elde ettiği oy oranı esas alınmaktadır. Dolaylı yardımlar ise, ayni olarak partilere sunulan desteklerdir. Bu tür yardımlara; kamuya ait kitle iletişim araçlarından ücretsiz yararlandırma, vergi indirim, muafiyet ve istisnaları, seçim propagandası için ücretsiz toplantı yeri sağlama, ücretsiz ulaşım, haberleşme ve posta imkânı sağlama, kırtasiye malzemesi yardımı ile partilerde istihdam edilen uzman kadronun personel giderlerinin devletçe ödenmesi gibi imkânlar örnek olarak verilebilir.

[8] Ömer Faruk Alataş, "*Siyasi Partilerin Mali Yapısı ve Denetimi*", İstanbul Üniversitesi, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2010, s. 94.

[9] Erdoğan Teziç - Necmi Yüzbaşıoğlu, Siyasi Partiler ve Milletvekili Seçimi Kanunu'na İlişkin Görüşler, 12.06.2001 tarihli TÜGİAD raporu.

[10] Tuncer Özyavuz, "Türkiye'de Siyasetin Finansmanı", Marmara Üniversitesi, Yayımlanmış Doktora Tezi, İstanbul 2007, s. 95.

[11] Ayfer Dağdelen, "Siyasal Yozlaşma Olgusu ve Siyasetin Finansmanı Arasındaki İlişkiye Genel Bir Bakış", Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı 2, 2013, s. 301.

[12] Cem Duran Uzun, "Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı", Ankara Üniversitesi, Yayımlanmış Doktora Tezi, Ankara 2009, s. 44.



Bazı gelişmiş ülkelerdeki devlet yardımı uygulamalarına bakılacak olursa;

ABD'de partilere ve adaylara kamu yardımı oldukça sınırlı miktardadır. Siyasi partiler büyük ölçüde özel kaynaklardan yararlanmaktadır. ABD'de sınırlı olan bu devlet yardımı *'başkan adaylarına'*, *'ulusal kongresini düzenlemek üzere partilere'* ve *'parlamento seçimlerine aday olanlara' olmak üzere üç ayrı şekilde verilmekted*ir. Başkanlık seçimleri için öngörülen yardım, Hazine'de oluşturulan bir fon aracılığıyla sağlanmaktadır. *Bu yardımın alınabilmesi için Başkan adaylarının özel kişi ya da kurumların finansmanından vazgeçmeleri gerekmektedir.*[13]

İngiltere'de partilere en son katıldıkları seçimlerde aldıkları oy oranına göre yardım dağıtılmaktadır. Ayrıca, muhalefet liderlerine sekretarya, otomobil ve şoför masraflarının karşılanmasında kullanılmak üzere, her yıl maktu olarak, bir miktar yardım yapılmaktadır.[14]

Almanya'da siyasi partilere yapılan doğrudan yardımlar oy oranı açısından geçerli toplam oyların % 0,5'ini alma şartına bağlanmıştır. 1983 yılı başında Alman Siyasi Partiler Kanunu'nda, *'seçim giderlerini karşılama amacıyla bir partiye devletçe yapılan yardımın tutarının, o partinin diğer gelirlerinin toplamını aşamayacağı' şeklinde değişiklik yapılmıştır.* Bu sınırlama, partilerin sırf devletçe finanse edilen kuruluşlar haline gelmesini önlemeye yöneliktir.[15]

İtalya'da düzenli olarak yapılan devlet yardımları farklı bir uygulamaya göre dağıtılmaktadır. Devlet tarafından yapılacak yardım toplamının % 2'si parlamentoda temsil edilen tüm partilere eşit olarak, % 23'ü belirli oranda oy almış partilere oyları nispetinde, % 75'i ise partilerin parlamentodaki sandalye sayısına göre paylaştırılmaktadır.[16]

Fransa'da ise siyasi partilere dağıtılacak devlet yardımı her yıl bütçe kanununda yer almakta ve bu paranın yarısı % 1'i aşan siyasi partilere son milletvekili genel seçiminde aldıkları oy oranında dağıtılmaktadır. Bütçeden ayrılan paranın diğer yarısı ise parlamentoda temsil edilen partiler arasında sandalye sayısına göre paylaştırılmaktadır. Ancak burada da paylaşıma katılabilmek için önceki yardımdan yararlanmış olmak gerekmektedir. [17]

Japonya'da seçimlerde kullanılan her bir oy başına yıllık 250 Yen ile sınırlı bir kaynak partilere yardım olarak ödenmek üzere ayrılmaktadır. % 2 oy oranını aşmak kaydıyla bu kaynağın yarısı parlamentodaki sandalye sayısına, geri kalan yarısı da meclis seçimlerinde alınan oy oranına göre partilere dağıtılmaktadır. [18]

Rusya, Azerbaycan ve Tayland'da devlet yardımlarının tamamı siyasi partilere eşit olarak paylaştırılmaktadır.[19]

Hakkında bilgi verilen ülke uygulamalarının genelinden anlaşılacağı üzere devlet yardımları, siyasi partilere sahip oldukları seçmen desteğine göre paylaştırılmaktadır. Seçmen desteği düzeyinin tespitinde ise seçimlerde alınan oy sayısı, oy oranı veya parlamentoda kazanılan sandalye sayısı esas alınmaktadır. Devlet yardımından yararlanmak için oy oranı kriterini kullanan ülkeler genellikle seçimlerde % 0,5 ila % 3 arasında değişen oranlarda oy almış olma şartını aramaktadırlar.

[13] Özyavuz, a.g.t., s. 91.

[14] Mesut Aydın, "Türkiye'de Siyasal Partilere Devlet Yardımı", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 54, Ankara 2005, s. 243.*

[15] Karl Tempel, *Die Partein in der Bundesrepublik Deutschland*, Lesket Budrich Opladon, 1987, s.63.

[16] Özyavuz, a.g.t, s.137.

[17] Ali Rıza Çoban, "Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor Mu?", *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 1-2, 2008,* s. 611.

[18] Fazıl Sağlam, Siyasal Partiler Hukukunun Güncel Sorunları, Beta Yayınları, İstanbul 1999, s. 31.

[19] Uzun, a.g.t, s. 55.

*Devlet bütçesinden her yıl ciddi miktarda kaynak, belli şartları haiz siyasi partilere aktarılmakta ve bu partilerin gelirlerinin büyük kısmının devlet yardımından oluştuğu görülmektedir.*

## 3.TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERİN MALİ YAPISI

### 3.1. SİYASİ PARTİLERİN GELİRLERİ

SPK'nın 61 inci maddesinde siyasi partilerin gelirleri şu şekilde sayılmıştır:

1. Parti üyelerinden alınacak giriş aidatı ile üyelik aidatı,
2. Partili milletvekillerinden alınacak milletvekilliği aidatı,
3. Milletvekili, belediye başkanlığı, belediye meclis üyeliği ve il genel meclis üyeliği aday adaylarından alınacak özel aidat,
4. Parti bayrağı, flaması, rozeti ve benzeri rumuzların satışından sağlanacak gelirler,
5. Parti yayınlarının satış bedelleri,
6. Üye kimlik kartlarının ve parti defter, makbuz ve kâğıtlarının sağlanması karşılığında alınacak paralar,
7. Partice tertiplenen balo, eğlence ve konser faaliyetlerinden sağlanacak gelirler,
8. Parti mal varlığından elde edilecek gelirler,
9. Bağışlar,
10. Devletçe yapılan yardımlar.

2820 sayılı SPK'da sayılan bu gelirler, parti içi ve parti dışı gelirler olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bağışlar ve devlet yardımları parti dışı gelirler iken, diğer gelir kalemleri ise parti içi gelirler arasında sayılmaktadır.

### 3.2. SİYASİ PARTİLERİN GİDERLERİ

Siyasi partiler kuruluş amaçlarını yerine getirmek için bir takım harcamalar yapmak zorundadırlar. Siyasi partilerin faaliyetlerini sürdürürken yaptığı başlıca giderler; parti teşkilatına yapılan yardımlar, aday ve parti tanıtım giderleri (seçim tanıtım ve propaganda gideri), kurultay ve kongre giderleri, danışmanlık giderleri (seçim anketleri, kamuoyu yoklamaları vb.), reklam giderleri, bina kiraları ve gayrimenkul alım bedelleri, kırtasiye ve büro malzemesi giderleri, vergi ödemeleri, noter ve mahkeme giderleri, tefrişat ve tadilat giderleri, elektrik, su, doğalgaz ve internet giderleri, personel giderleri, temsil ve ağırlama giderleri, seyahat ve konaklama giderleri, haberleşme giderleri, basım giderleri (broşür, gazete, dergi, bayrak, flama, afiş), ulaşım giderleri, eğitim giderleri (personele, parti teşkilatına, kadın ve gençlik kollarına), araştırma ve geliştirme giderleri gibi giderlerdir. Siyasi partilerin sayılan bütün giderleri, SPK gereği o siyasi parti tüzel kişiliği adına yapılmaktadır.

### 3.3. SİYASİ PARTİLERİN MALİ DENETİMİ

Siyasi partilerin mali denetimi; siyasi partilerin mal edinimleri ile gelir ve giderlerinin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi işlemidir. Siyasi partilerin mali denetimi Anayasa Mahkemesi'nce yapılır. Anayasa Mahkemesi, bu denetim görevini yerine getirirken Sayıştay'dan yardım sağlar. Anayasa Mahkemesi'nin bu denetim sonunda vereceği kararlar kesindir.

Siyasi partiler birkaç nedenle denetlenmektedir. Bu nedenlerden ilki hukuki dayanaktır. Hukuki açıdan bakıldığında Anayasa, 6216 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ve 2820 sayılı SPK, siyasi partilerin Anayasa Mahkemesi tarafından denetlenmesini öngörmektedir.

İkinci neden ise demokratik hukuk devleti olma özelliğinden kaynaklanmaktadır. Demokratik hukuk devleti, açıklığı şeffaflığı ve güvenceleri içeren rejimdir.[20]

Siyasi partiler mali nedenlerle de denetlenmektedir. Zira belli şartları taşıyan siyasi partilere Hazine'den düzenli olarak yardım yapılmaktadır. Dolayısıyla buraya aktarılan kamu kaynağının veriliş amacına uygun biçimde kullanılıp kullanılmadığının araştırılması kamu hukukunun bir gereğidir. Ancak mali denetimin muhatabı yalnızca hazine yardımı alan siyasi partiler değil, tüm siyasi partilerdir.

[20] Hamdi Mehter, Siyasi Partilerin Mali İşlemleri ve Denetimleri, TÜRMOB Yayınları, Ankara 2008, s. 7.



## 4. TÜRKİYE'DE SİYASİ PARTİLERE DEVLET YARDIMI UYGULAMASININ DÜNÜ VE BUGÜNÜ

1946 yılına kadar devam eden tek partili dönemde, diğer Batı ülkelerinde olduğu gibi siyasi partiler, özel bir kanuni düzenlemeye konu olmamıştır.[21] Türk Anayasa Hukuku tarihinde siyasi partiler, 1961 Anayasası'na kadar dernek (cemiyet) statüsünde işlevlerini sürdürmüşlerdir. Siyasi partilerin, hukuk karşısında konumlarının bile belirli olmadığı bu ortamda siyasi partilerin finansmanına ilişkin derneklerden ayrı bir düzenlemeye ihtiyaç duyulmamış, bu örgütlenmeler daha çok üyelerinin bağışları ile varlıklarını sürdürmüşlerdir.[22]

Türkiye'de siyasi partilere devlet tarafından yardım yapılması, ilk defa 13/07/1965 tarihli ve 648 sayılı eski SPK ile öngörülmüştür. 1965 yılında başlayan bu uygulama, günümüze kadar geçen 50 yıl içerisinde yardım yapma yöntemi anlamında toplam 14 kez değişim geçirmiştir. Bu kanuni düzenlemeler yakından incelendiğinde, bazen Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararların sonuçlarını etkisiz hale getirme, rakip siyasi partilerin bölünmesini sağlama, muhalefetin bölünmüşlüğünü derinleştirme, çoğunluk partilerinden ayrılan partilerin yardım almasını engelleme ya da zaten güçlü olan ve yüksek miktarda yardım alan partilerin daha fazla yardım almalarını sağlama amacı taşıdığını görmek de mümkündür.[23]

Bu yarım asırlık süre içerisinde devlet yardımı uygulaması farklı yardım ölçüleri esas alınarak yapılmıştır. İlk dönemler partilere maktu tutarlarda yardım yapılmış, daha sonraları oy oranları esas alınarak Genel Bütçe Gelirleri B Cetveli'ne endeksli bir dağıtım yöntemi benimsenmiştir. Yardım yapma kriteri olarak ise, önceleri en az % 5 oy almış olmak şartı aranırken, ilerleyen zamanlarda TBMM'de parti grubu bulunan partiler de yardım uygulamasına dâhil edilmiş, yakın zamana kadar da % 7'yi aşan partilere yardım yapılmıştır. 2014 yılının Mart ayında yürürlüğe giren 6529 sayılı Kanun ile de söz konusu % 7 oranı, % 3'e çekilmiştir.

2820 sayılı SPK'nın Ek 1 inci maddesinde bu yardımın kimlere ve ne şekilde verileceği izah edilmiştir. Buna göre;

*Yüksek Seçim Kurulu'nca son milletvekili genel seçimlerine katılma hakkı tanınan ve 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 33 üncü maddesindeki genel baraji[24] aşmış bulunan siyasi partilere her yıl Hazineden ödenmek üzere o yılki genel bütçe gelirleri (B) cetveli toplamının beş binde ikisi oranında ödenek mali yıl için konur.*

*Bu ödenek, yukarıdaki fıkra gereğince devlet yardımı yapılacak siyasi partiler arasında, bu partilerin genel seçim sonrasında Yüksek Seçim Kurulu'nca ilan edilen toplam geçerli oy sayıları ile orantılı olarak bölüştürülmek suretiyle her yıl ödenir. Bu ödemelerin o yılki Genel Bütçe Kanunu'nun yürürlüğe girmesini takiben on gün içinde tamamlanması zorunludur. Bu yardım sadece parti ihtiyaçları veya parti çalışmalarında kullanılır.*

*Milletvekili genel seçimlerinde toplam geçerli oyların % 3 ünden fazlasını alan siyasi partilere de devlet yardımı yapılır. Bu yardım en az devlet yardımı alan siyasi partinin ikinci fıkra gereğince almış olduğu yardım ve genel seçimlerde aldığı toplam geçerli oy esas alınarak kazandıkları oyla orantılı olarak yapılır. Ancak bu yardım bir milyon liradan az olamaz. Bunun için her yıl Maliye Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.*

*Yukarıdaki fıkralarda öngörülen yardım miktarları; bu yardımdan faydalanabilecek siyasi partilere, milletvekili genel seçiminin yapılacağı yıl üç katı, mahalli idareler ge-*

[21] Uzun, a.g.t, s. 92.

[22] Bilgen Berber, "Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilere Devlet Yardımı", Ankara Üniversitesi SBE, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2008, s. 102.

[23] Cem Duran Uzun, "Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 94, 2011, s. 245.

[24] Genel baraj bugün itibarıyla % 10'dur.

*nel seçim yılı için iki katı olarak ödenir. Her iki seçim aynı yıl içerisinde yapıldığında bu ödemenin miktarı üç katı geçemez. Bu fıkra gereğince yapılacak katlı ödemeler, Yüksek Seçim Kurulu'nun seçim takvimine dair kararının ilanını izleyen 10 gün içinde yapılır.*

6583 sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli B Cetveli net bütçe geliri toplamı 442.586.345.000 TL olup, bu rakamın beş binde ikisi 177.034.538 TL'dir. Ancak, az önce de ifade edildiği gibi 2015 yılının genel seçim yılı olması nedeniyle bu tutarın 3 katı yani 531.103.614 TL, yardıma müstahak siyasi partiler (AK PARTİ, CHP ve MHP) arasında oy sayıları nispetinde paylaştırılacaktır. 2011 genel seçimlerinde bu üç partinin aldığı oy sayıları ve buna bağlı olarak 2015 yılında alacakları devlet yardımının miktarı Tablo-1'de gösterilmiştir.

Tablo 1: 2015 Yılında Siyasi Partilere Yapılacak Devlet Yardımı

| PARTİ | 2011 GENEL SEÇİMLERİNDE ALINAN OY SAYISI | YAPILACAK DEVLET YARDIMI* (TL) |
|---|---|---|
| AK PARTİ | 21.399.082 | 297.980.095 |
| CHP | 11.155.972 | 155.345.804 |
| MHP | 5.585.513 | 77.777.715 |
| TOPLAM | 38.140.567 | 531.103.614 |

Kaynak: YSK, 2011 Genel Seçim Sonuçları, www.ysk.gov.tr, (15/01/2015).

6583 Sayılı 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, www.resmigazete.gov.tr, (15/01/2015).

*Her bir oy için yapılacak yardımın belirlenmesinde, % 10 barajını geçen partilerin aldıkları oyların toplamı (38.140.567) dikkate alınmaktadır.

2011 yılında yapılan milletvekili genel seçimlerinde % 3 ile % 10 arasında oy alan siyasi parti bulunmadığından, AK PARTİ, CHP ve MHP dışında hiçbir siyasi parti 2015 yılında bu yardımdan faydalanamayacaktır. Şayet 2011 genel seçimlerinde TBMM'ye giremeyen ancak % 3'ten fazla oy almış siyasi parti(ler) bulunsaydı, bu parti/partilere de bu son düzenleme kapsamında 2015 yılında yardım verilecekti. Verilecek bu yardımın miktarı, daha önce madde hükmünde de belirtildiği gibi, en az devlet yardımı alan siyasi partinin aldığı yardım miktarı ve oy sayısı ile orantılı olarak hesaplanacak ve bir milyon liradan az olamayacaktı.

Diğer taraftan, 7 Haziran 2015 milletvekili genel seçimleri sonucunda ortaya çıkacak tabloya göre % 10'luk ülke barajını aşan siyasi parti/partilere ve TBMM'ye giremekle beraber % 3'ten fazla oy alan siyasi parti/partilere, 2016 yılı başından itibaren bir sonraki genel seçimlerin yapıldığı tarihi izleyen yılın başına kadar her yıl devlet yardımı yapılabilecektir.

Burada açıklanmasında fayda görülen bir husus da, % 10'luk ülke barajını aşarak TBMM'ye giren partilere verilecek yardım ile TBMM'ye giremeyen ancak % 3'ü aşan partilere verilecek yardımın birbirinden ayrı tutarlar olmasıdır. % 10'u aşan partilere verilecek yardım ilgili bütçe tertibinden, TBMM'ye giremeyen ancak % 3'ü aşan partilere verilecek yardım ise yedek ödenekten karşılanmaktadır. % 3'ü aşan partilere, TBMM'ye giren ve en az yardım alan partinin oy sayısıyla orantılı olarak yardım yapılmaktadır. Dolayısıyla % 3'ü geçen partilerin varlığı ya da bu partilerin çokluğu, TBMM'ye giren partilerin alacağı yardımı azaltmamaktadır. Tabiri caizse bu iki farklı grup farklı pastalardan pay almaktadırlar. Ancak son tahlilde genel seçim sonuçlarına göre ne kadar çok parti % 3'ü aşarsa bunun devlet bütçesine getireceği ilave yük de o denli fazla olacaktır. % 10'u aşarak TBMM'ye giren parti sayısının artması ya da ülke barajının % 10'un altına düşürülmesi halinde, TBMM'ye daha çok partinin girmesi durumunda her bir partinin alacağı devlet yardımı da oransal olarak daha az olacaktır.

## 5. BİR CEZAİ MÜEYYİDE OLARAK SİYASİ PARTİLERİN DEVLET YARDIMINDAN YOKSUN BIRAKILMASI

2001 yılında Avrupa Birliği'ne uyum genel gerekçesiyle bir Anayasa değişiklik paketi gündeme gelmiş ve bu çerçevede Anayasa'nın siyasi partileri düzenleyen 68 inci ve



*Devlet yardımı konusu, çok partili siyasi hayatı destekleme yanında, aynı zamanda demokrasiye güvence sağlama amacını da taşımaktadır.*

69 uncu maddelerinde 03/10/2001 tarih ve 4709 sayılı Kanun ile önemli değişiklikler yapılmıştır. Anayasa'nın 69 uncu maddesinde yapılan bu değişiklikle, siyasi partilerin Anayasa'ya aykırı eylemleri sebebiyle kapatılmaları için aranan 'odak olma' kavramı tanımlanmış ve eklenen 7 nci fıkra ile de siyasi partileri devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımı Anayasa'ya girmiştir. Buna göre;

*Anayasa Mahkemesi, temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasi partinin devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına karar verebilir.*

Devlet yardımından yoksun bırakma yaptırımı 4748 sayılı Kanunla 2820 sayılı SPK'ya girmiştir. SPK'nın 101 inci maddesinde;

*"Anayasa Mahkemesi'nce bir siyasi parti hakkında kapatma kararı;*

*a) Bu siyasi partinin tüzük ve programının devletin bağımsızlığına, ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, insan haklarına, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine, millet egemenliğine, demokratik ve laik cumhuriyet ilkelerine aykırı olması, sınıf veya zümre diktatörlüğünü veya herhangi bir tür diktatörlüğü savunmayı ve yerleştirmeyi amaçlaması, suç işlenmesini teşvik etmesi,*

*b) Partinin, Anayasa'nın 68 inci maddesinin dördüncü fıkrasına aykırı eylemlerin işlendiği odak haline geldiğinin Anayasa Mahkemesi'nce tespiti,*

*c) Partinin, yabancı devletlerden, uluslararası kuruluşlardan ve Türk uyrukluğunda olmayan gerçek ve tüzel kişilerden maddi yardım alması, hallerinde verilir.*

*Anayasa Mahkemesi, yukarıdaki fıkranın (a) ve (b) bentlerinde sayılan hallerde temelli kapatma yerine, dava konusu fiillerin ağırlığına göre ilgili siyasî partinin almakta olduğu son yıllık devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakılmasına, yardımın tamamı ödenmişse aynı miktarın Hazineye iadesine karar verebilir." denilmiştir.*

Hazine yardımından yoksun bırakma yaptırımı ilk defa 2008 yılında AK PARTİ hakkında uygulanmıştır. Anayasa Mahkemesi, AK PARTİ'nin Hazine yardımından 1/2 oranında yoksun bırakılmasına karar vermiş ve AK PARTİ'nin 2008 yılında Hazine'den almış olduğu devlet yardımının yarısı Hazine adına irad olarak kaydedilmiştir.

Anayasa'nın 69 uncu maddesine göre, hakkında kapatma davası açılan partilere, 2001 yılına kadar devlet yardımından yoksun bırakma şeklinde bir yaptırımın mevzuatta var olmaması nedeniyle, söz konusu eylemlerin odağı olduğu tespiti yapıldığı zaman, sadece kapatma kararı verilebiliyordu. Ancak getirilen bu düzenleme ile, parti kapatma gibi ağır bir yaptırımın yerine söz konusu eylemlerin ağırlığına göre devlet yardımından kısmen veya tamamen yoksun bırakma gibi daha hafif bir ceza öngörülmüştür.

Bir diğer husus da bu düzenlemenin yalnızca devlet yardımı alan siyasi partiler hakkında uygulanabilir oluşudur. Dolayısıyla bu yaptırım devlet yardımı almayan siyasi partiler için bir anlam ifade etmemektedir.

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Ülkemizde çok partili siyasi hayata geçişle birlikte sayıları yıldan yıla artan ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın verilerine göre 18/12/2014 tarihi itibariyle sayısı 97'ye ulaşan siyasi partiler, her seçimde kıyasıya bir rekabetin tarafı olmakta ve geniş halk kitlelerini etkilemektedirler. Devlet yönetimine talip olan bu oluşumların siyasi faaliyetlerini idame ettirebilmeleri kuşkusuz bir finansman problemini de beraberinde getirmektedir. Siyasi partilerin üstlendikleri fonksiyon, Anayasa'nın onlara atfettiği önem ve demokratik siyasi hayatın gerekleri göz

*Ülkemizde çok partili siyasi hayata geçişle birlikte sayıları yıldan yıla artan ve Yargıtay Cumhuriyet Başsavcılığı'nın verilerine göre 31.03.2015 tarihi itibariyle sayısı 97'ye ulaşan siyasi partiler, her seçimde kıyasıya bir rekabetin tarafı olmakta ve geniş halk kitlelerini etkilemektedirler.*

önüne alındığında siyasi partilerin finansmanı konusunun önemi daha iyi anlaşılacaktır. Demokrasi bilincinin gelişmesi, toplumda filizlenen yeni siyasi akımlara fırsat tanınması, siyasi partiler arasında eşit şartlarda ve adil bir rekabet ortamının sağlanması isteniyorsa, bunun mali yükünün de karşılanması gerekmektedir. Söz konusu şartların sağlanması aynı zamanda demokrasinin bir gereğidir.

Anayasamızın 68 inci maddesinde *"Siyasi partilere, Devlet, yeterli düzeyde ve hakça mali yardım yapar."* denilerek, mali yardım yapılması hususu Anayasal güvence altına alınmıştır.

Siyasi partilere devlet yardımı yapılması, gerek birçok demokratik ülkede gerekse Türkiye'de yasal dayanakları bulunan yerleşik bir uygulama haline gelmiştir. Devlet bütçesinden her yıl ciddi miktarda kaynak, belli şartları haiz siyasi partilere aktarılmakta ve bu partilerin gelirlerinin büyük kısmının (yaklaşık %70-75'inin) devlet yardımından oluştuğu görülmektedir. Adeta devlet yardımına bağımlı bir görüntü çizen bu siyasi partilerin diğer kalemlerden gelir elde etmek gibi bir yola tevessül etmedikleri gözlemlenmektedir. Üyelerin siyasi partilerin finansmanına katkısının son derece az olmasının ardında, devlet yardımı gibi zahmetsiz ve garantili bir gelir kalemi varken, partilerin üye aidatı toplamak gibi bir külfete katlanmadıkları gerçeği yatmaktadır. Bu durum, siyasi partilerin sürekli ilişki içinde olması gereken tabanlarından kopmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, siyasi partilerin gelir sisteminin, Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin siyasi partilerin finansmanına ilişkin 1516 sayılı Tavsiye Kararı'nda da belirtildiği üzere, özel ve kamusal finansman arasında makul bir denge gözetilerek oluşturulması ve bu minvalde kanuni düzenlemelerin yapılması gerekmektedir.

Yardım konusunu düzenleyen mevzuatın bugüne kadar sıkça değiştiği daha önce ifade edilmişti. Ne var ki bu düzenlemeler içerisinde en çarpıcı olanı, TBMM'ye giremeyen partiler için geçerli olan % 7'lik yardım barajının 2014 yılında % 3'e çekilmesi olmuştur. Bu düzenleme ile devlet yardımı yapılabilmesi için aranan halk desteğinin düzeyi konusunda Dünya standartlarına yaklaşılmıştır. Böylece, TBMM'ye giremeyen siyasi partilerin, devlet yardımı alabilmek için aşmaları gereken baraj düştüğü için şartların hafifletildiği savunulabilir.

Devlet yardımı konusu, çok partili siyasi hayatı destekleme yanında, aynı zamanda demokrasiye güvence sağlama amacını da taşımaktadır. Bu nedenle devlet yardımının yöntemi belirlenirken, yardımın kime, ne zaman, ne kadar ve nasıl verileceği hususu göz önüne alınmalı ve tüm siyasi partilerin eşit şartlarda yarışmasını sağlayacak ve fakat suiistimallere de geçit vermeyecek düzenlemeler geliştirilmelidir. Bu itibarla, parti enflasyonuna sebep olacak şekilde tabela partilerinin oluşmaması için her siyasi partiye devlet yardımı yapılmamalı ve makul bir yardım barajının varlığı korunmalıdır.

Mevcut SPK'da düzenlenen yardım sistemi, büyük partiler lehinedir ve küçük partilerin gelişmesine imkân vermemektedir. Ayrıca, bir önceki genel seçim sonuçlarına endeksli bir yardım dağıtımı yapıldığından, bu durum siyasi partilerin yeni seçimlere eşit koşullarda katılmalarına imkân tanımamaktadır. Burada her siyasi partiye devlet yardımı yapılması gerektiği kastedilmemektedir ancak, eşit şartlarda bir yarışın söz konusu olabilmesi için, en azından seçime katılma yeterliliğine sahip partilere, belli ölçülerde yardım yapılmasının önü açılmalıdır.

Siyasi partilerin, mali açıdan şeffaflığının sağlanması için mal varlıklarının, gelir-gider cetvellerinin, topladıkları aidat ve bağışların hangi kişiler/şirketler tarafından sağlandığının ve mali denetim sonuçlarının belli aralıklarla Resmi Gazete'de, günlük gazetelerde, her bir partinin ve Anayasa Mahkemesi'nin internet sayfasında yayımlanarak bu bilgilere erişimin kolaylaştırılması ve kamuoyunun bilgilendirilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca şeffaflığın sağlanması için siyasi partilere belli miktarı aşan bağışları yapan kimselerin kimlikleri açıklanmalı ve tüm bağışların banka kanalıyla yapılması zorunlu hale getirilmelidir.

Demokrasinin ön şartı, siyasi aktörlere eşit ve adil rekabet imkânı sunmaktır. Devlet yardımı sistemi; partileri bütün devlete ya da üye aidatına/bağışa muhtaç etmeyecek; toplumdan, tabanlarından, taşra teşkilatlarından, kadın ve gençlik kollarından koparmayacak, siyasi bağımsızlıklarına müdahale etmeyecek ve çeşitli sermaye gruplarının etkisine girmekten alıkoyacak, seçime katılma hakkını elde etmiş partiler arasındaki eşit şartlarda rekabet etme koşullarını bozmayacak, fırsat eşitliğini zedelemeyecek, Anayasa'da ifadesini bulan 'yeterli düzeyde' ve 'hakça' ilkelerini bağdaştıracak, seçmen desteğini (seçim başarısını) göz ardı etmeyecek biçimde olmalı ve hakkaniyetli bir zemin üzerine bina edilmelidir.

## KAYNAKÇA

AKÇALI, Nazif (1991), Siyaset Bilimine Giriş, Ege Üniversitesi B.Y.Y.O Yayınları, İzmir.

ALATAŞ, Ömer Faruk (2010), "Siyasi Partilerin Mali Yapısı ve Denetimi", İstanbul Üniversitesi, İstanbul, (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)

ARSLAN, Yasin (2014), "Bazı Gelişmiş Ülkelerde Siyasi Partilere Yapılan Devlet Yardımları ve Türkiye Uygulaması", Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, (Yayımlanmamış Maliye Uzmanlığı Araştırma Raporu)

AYDIN, Mesut (2005), "Türkiye'de Siyasal Partilere Devlet Yardımı", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 54, s. 243.

BERBER, Bilgen (2008), "Türk Anayasa Hukukunda Siyasi Partilere Devlet Yardımı", Ankara Üniversitesi SBE, Ankara, (Yayımlanmış Yüksek Lisans Tezi)

ÇOBAN, Ali Rıza (2008), "Devlet Siyasi Partilere Hakça ve Yeterli Düzeyde Yardım Yapıyor Mu?", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı 1-2, s. 611.

DAĞDELEN, Ayfer (2013), "Siyasal Yozlaşma Olgusu ve Siyasetin Finansmanı Arasındaki İlişkiye Genel Bir Bakış", Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, Sayı 2, s. 301.

KIŞLALI, Ahmet Taner (1999), Siyaset Bilimi, İmge Yayınevi, Ankara.

McMENAMIN, Michael ve McNAMARA Walter, (1980), Milking The Public, Political Scandals Of The Dairy Lobby from LBJ to Jimmy Carter, Nelson-Hall, Chicago.

MEHTER, Hamdi (2008), Siyasi Partilerin Mali İşlemleri ve Denetimleri, TÜRMOB Yayınları, Ankara.

ÖZYAVUZ, Tuncer (2007), "Türkiye'de Siyasetin Finansmanı", Marmara Üniversitesi, İstanbul, (Yayımlanmış Doktora Tezi)

SAĞLAM, Fazıl Siyasal (1999), Partiler Hukukunun Güncel Sorunları, Beta Yayınları, İstanbul.

TEMPEL, Karl (1987), Die Partein in der Bundesrepublik Deutschland, Lesket Budrich Opladon.

TEZİÇ, Erdoğan ve YÜZBAŞIOĞLU, Necmi (2001), Siyasi Partiler ve Milletvekili Seçimi Kanunu'na İlişkin Görüşler, 12/06/2001 tarihli TÜGİAD raporu.

TUNAYA, Tarık Zafer (1982), Siyasi Kurumlar ve Anayasa Hukuku, Ekin Yayınları, İstanbul.

UZUN, Cem Duran (2009), "Anayasa Hukuku Açısından Siyasi Partilerin Finansmanı", Ankara Üniversitesi, Ankara, (Yayımlanmış Doktora Tezi)

UZUN, Cem Duran (2011), "Anayasa Önerilerinde Siyasi Partilerin Finansmanı ve Yeni Bir Öneri", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Sayı 94, s. 245.

YÜKSEL, Nahit (2007), Siyasetin Kamusal Finansmanı (Siyasal Partilere Devlet Yardımı), Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

**Bilal KENDİRCİ**
Başbakanlık Uzmanı[1]
bilal.kendirci@basbakanlik.gov.tr

**Özgür ÜÇKUŞ**
Başbakanlık Uzmanı[2]
ozgur.uckus@basbakanlik.gov.tr

# Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti'ne Yapılan Türkiye Cumhuriyeti Yardımlarının Etkileri

*ÖZET*

*Son yıllarda, dış yardım faaliyetlerinde 'yükselen donör' olarak nitelenen Türkiye'nin bu alandaki en önemli partneri -OECD verilerine yansımamış olsa da- Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti (KKTC)'dir. KKTC ile Türkiye arasında uzun yıllara dayanan çok boyutlu ve yakın ilişki bulunmaktadır. Bölgesel ve küresel siyasette olduğu gibi ekonomik, mali, sosyal ve kültürel alanlarda da kendini gösteren güçlü ikili ilişkilerin bir tarafında dış yardım faaliyetleri yer almaktadır. KKTC'nin diğer uluslararası hukuk süjeleri tarafından resmi tanınmamışlığının de facto sonucu olan ambargo ve izolasyonların yükünün hafifletilebilmesi ve KKTC'nin maruz kaldığı tecrit edilmişliğin olumsuz sonuçlarının giderilmesi amacıyla üçer yıllık ekonomik programlar kapsamında Türkiye'den KKTC'ye katkı sağlanmaktadır. Uluslararası tanınma sorunu sebebiyle ekonomik araçlardan yoksun, fiili izolasyon ve ambargolara maruz kalmış olan ve kurumsallaşma sürecine oldukça geç başlayan KKTC'nin 1983 tarihi itibariyle hız kazanan devletleşme sürecinde Türkiye dış yardımlarının çarpan etkisi oldukça büyüktür. Türkiye, KKTC'ye yaptığı ekonomik, mali ve sosyal yardımlar ile KKTC'nin kendine yetebilen, küresel koşullara uyumlu, rekabetçi ve sürdürülebilir bir ekonomik düzene sahip olmasını amaçlamaktadır. Bu yardımların etkin kullanılması, kamu maliyesinde disiplinin sağlanması, ekonominin ihtiyacı olan altyapının güçlendirilmesi öncelikli hedefler arasında yer almaktadır. Bu hedeflere ulaşmak yardımların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasıyla mümkün olabilmektedir. Çalışmada, yardımlar, KKTC kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisi bağlamında incelenecektir.*

*Anahtar Kelimeler: KKTC, Dış Yardım, Mali Etki, Bütçe Açığı, Borçlanma*

## GİRİŞ

II. Dünya Savaşı Sonrası, politika yapıcılar ve iktisatçılar doğru kalkınma hamlelerini ve stratejilerini tasarlayabilmek için kalkınma sürecine ilişkin çalışmalara daha fazla ilgi duymaya başlamışlardır. Bu süreçte, bağımsızlığına yeni kavuşan, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için birbiriyle ilişkili ve tutarlı iktisadi politikalardan oluşan bir kalkınma stratejisinin benimsenmesi ve uygun bir kalkınma modelinin tercih edilmesine yönelik çalışmalar kalkınma iktisadının başlangıç noktası olarak kabul edilmektedir.[3] Kalkınma sorununun çözümüne yönelik yeni modellerin ortaya çıktığı bu yıllar dış yardımların iktisadi kalkınmanın temel araçlarından biri olmasını sağlamıştır. Bu bağlamda öne çıkan dış yardımlar günümüze değin birçok açıdan iktisadi tartışmaların odağında yer almıştır. Son yıllarda öne çıkan tartışmalardan biri de yardımların etkisi ve niteliği düzleminde gelişmiştir.

Yardımların etkileri ile ilgili olarak eleştiriler temelde üç grupta toplanabilir. Bu eleştirilerden ilki, kalkınmayı; tasarruf, yatırım ve milli gelir arasındaki ilişkiye dayandıran ve kalkınmayla iktisadi büyümeyi özdeşleştiren yaklaşımların, dış yardımları yoksulluk kısır döngüsünü aşabilecek bir itiş unsuru olarak kabul etmelerine yöneliktir.[4] Bu bağlamda, yardımların, kalkınma iktisatçılarının öne sürdüğü gibi ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkisinin olmadığı[5]; hatta tam tersi bir şekilde, özellikle sahra-altı Afrika'ya yapılan yardımların büyümeyi olumsuz yönde etkilediği eleştirisi ortaya çıkmaktadır.

İkincisi, bir ülkenin kalkınması yatırım miktarıyla ilişkilendirildiğinde yatırım yapabilmenin temel unsurunun tasarruf düzeyi olduğu kabul edilmektedir. Yeterli tasarruf oranlarına sahip olmayan bir ülkenin dış borç veya yardım araçlarına ihtiyaç duyacağı muhakkaktır. Yatırımların sürekli olarak dış yardımlarla finanse edilmesi ise yerel tasarrufları dışlayıcı (Havelmo Hipotezi) bir özellik gösterebilmektedir. Bu durum dış yardımlardaki bağımlılığı artırıcı bir unsur olarak görülmektedir.[6] Bununla paralel şekilde, yardımların, özellikle yardım bağımlı ülkelerde Hollanda Hastalığına "Dutch Disease" yol açtığı belirtilmektedir.[7]

Üçüncüsü ve bu çalışmada ayrıntılı olarak incelenecek eleştiri noktası, yardımların kamu maliyesi davranışlarına yönelik etkileridir. Bu bağlamda yardım alan ülkelerin; donör ülke tarafından gerçekleştirilen yatırımlarda sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla daha fazla harcama yapmaya, yatırımlar donörlerce yapıldığından kaynaklarını verimsiz alanlara yönlendirmeye ve vergi toplamada gönülsüz olmaya yönelik kamu maliyesi davranışları geliştirdikleri görülmektedir.[8]

Alıcı ülkeler, donörler tarafından finanse edilen proje ve yatırımların sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla bu yatırımlara katkı sunmaya devam etmek durumundadırlar. Dış finansman kaynağıyla yapılan okul, hastane ve yol için, alıcı ülkenin öğretmen, sağlık çalışanı ve teknik elaman istihdamı ile belirli bir sermaye katkısı sunması gerekmektedir. Kimi zaman bu tür yatırımların, alıcı ülkenin bütçe giderlerini yardım miktarından daha fazla artırdığı görülmektedir. Alıcı ülkenin bu katkıları sağlayabilecek kapasiteye ve yerel sermayeye sahip olmadığı durumlarda, bu yatırımların ve hizmetlerin devamı için yeniden dış borca veya daha fazla yardıma ihtiyaç duyacağı açıktır. Aksi durumda, sahra-altı Afrika ülke örneklerinde olduğu gibi, dış yardımlarla finanse edilen yolların bir süre sonra bakım ve onarımının yapılamaması gibi sorunlar ortaya çıkacaktır.[9]

[1] T.C. Başbakanlık
[2] T.C. Başbakanlık

[3] Eric Thorbecke, "The Evolution of Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000", Fin Tarp (Ed.), Foreign Aid and Development: Lessons, Learnt and Directions fort he Future, Routledge, London, 2000, s.18.
[4] Mikesell F.,Raymond, TheEconomics of Foreign Aid and Self Sustaining Development, Agency For International Development, Washington 1982, s. 11.
[5] William,Easterly, "Can Foreing Aid Buy Growth", http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/08/40_easterly_canforeignaidbuygrowth_prp.pdf, 11.10.2011.
[6] Ferda Karagöz, "Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği",İstanbul Üniversitesi, İstanbul: 2007, s.36.
[7] Christopher S. Adam-David L. Beyan, "Aid, PublicExpenditure and Dutch Disease", http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2003-02text.pdf, 10.12.2013.
[8] Mark Mac Gillivray, OliverMorrisey, "FiscelEffects of Aid",http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-61/, 17.2.2014, Oliver Morrisey, "Aid and Goverment Fiscal Behaviour", www.wider.unu.edu/publications/working.../WP%202012-01.pdf, 17.2.2014.
[9] World Bank(1998),AssesingAid,<>

Yapılan yardımlar, kaynakların verimsiz kullanımına da sebep olabilmektedir. Alıcı ülkenin yatırım yapmamaya yönelik geliştirdiği davranış biçimi, kaynakların cari transfer harcamalarına yönelmesini kolaylaştırmaktadır. Bu kapsamda, siyasi çıkar temelli kamu istihdam politikaları geliştirilebilmekte veya ücret düzeylerinde aşırılıklar ortaya çıkabilmektedir. Kimi zaman ise kaynaklar hedeflenen amaçlar dışında kullanılarak verimsizleşebilmektedir.

Yardımların alıcı ülke gelir politikaları üzerinde de etkileri olmaktadır. Kimi zaman vergi toplamada gönülsüzlük davranışı ortaya çıkarken, kimi zaman da gelir artırıcı politikaların gelişimine sekte vurduğu görülmektedir.

Çalışmada, ticari ve siyasi çıkar, yoksulluğun giderilmesi ya da güvenlik kaygısı temelinde ortaya çıkan bilindik yardım ilişkileri dışında bir düzlemde gelişen Türkiye-KKTC ekonomik ve mali işbirliğinin KKTC kamu maliyesi davranışları üzerindeki etkisi yerel giderler ve gelirler ile bütçe açıklarıyla yardımlar arasındaki ilişki üzerinden incelenecektir.

## 1. YARDIMLARIN YEREL GİDERLER ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

KKTC bütçesi giderleri üç kısma ayrılmaktadır. Mahalli giderler, bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin harcamalarından oluşmaktadır. Mahalli giderlere fon ve döner sermaye giderlerinin eklenmesiyle yerel giderlere ulaşılmaktadır. Yerel giderler, T.C. yardımlarıyla finanse edilen savunma, altyapı yatırımları ve reel sektör desteklerinin eklenmesiyle bütçe giderlerini oluşturmaktadır.[10]

Dış yardımlara yönelik temel eleştiri noktalarından birisi yardımların amaçları dışında kullanılmasına yöneliktir. Yardımlar; alıcı ülkelerin verimsiz ve kontrolsüz harcama yapmasına, etkin tasarruf politikaları geliştirememesine, aşırı istihdama, yatırım harcamalarının dışlanmasına, bütçeden bazı orantısız harcamalar yapılmasına dönük kamu maliyesi davranışlarında bozulmalara neden olabilmektedir.[11] Türkiye ve KKTC arasındaki yardım ilişkisinin ise 2001 yılından itibaren iki ülke arasında imzalanan üç yıllık ekonomik ve mali işbirliği protokolleri üzerine inşa edildiği görülmektedir. Türkiye protokollerle yapacağı yardım miktarını belirleyerek, yardımların orta vadedeki belirsizliğini ortadan kaldırmakta, KKTC tarafı ise aynı dönemde ayrıntıları protokollerin ekiyle belirlenmiş bir ekonomik program uygulamayı taahhüt etmektedir. Yine, taahhüt edilen yardım miktarının dağılımı ile kullanım alanları ve şartları yıllık mali protokollerle belirlenmektedir. Dolayısıyla, Türkiye Cumhuriyeti yardımlarının amacı dışında kullanılması mümkün görünmemektedir. Ancak, KKTC'ye yapılan yardımlar; kamu hizmetlerinin gelişmesi ve genişletilmesini de içeren, eğitim (okul yapımı), sağlık (hastane), ulaştırma (yol yapımı) gibi temel altyapı yatırımlarını da kapsaması nedeniyle, bütçe giderlerini dolaylı olarak etkilemektedir.

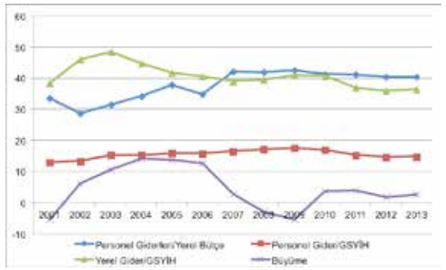
Şekil 1'de, yerel giderlerin yapısı, personel giderlerinin bütçe ve Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) içerisindeki payı, yerel giderlerin GSYİH içerisindeki payı ve 2001 yılından itibaren değişimi, yerel giderler ile personel giderlerindeki artışın enflasyonla ilişkisi ve son olarak bütçeden ve kamudan maaş alan kişi sayıları izlenmek suretiyle incelenmiştir.

[10] Yerel giderlerin yapısı ve büyüklüğü analiz edilirken Türkiye Cumhuriyeti yardımları ihmal edilmiştir.

[11] Mark Mac Gillivray, Oliver Morrisey, "Fiscel Effects of Aid", http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-61/, 17.2.2014, Oliver Morrisey, "Aid and Goverment Fiscal Behaviour", www.wider.unu.edu/publications/working/WP%202012-01.pdf, 17.2.2014. 2012 yılında %85 olarak gerçekleşmesinin nedeni Ercan Havalimanının özelleştirilmesinden elde edilen 237 milyon TL'lik arizi gelirdir. Bu geliri hariç tutulduğunda, bu oran %95 olacaktır.



Şekil 1: Personel Giderlerin Bütçe ve Ekonomi İçerisindeki Payı (Yüzde)



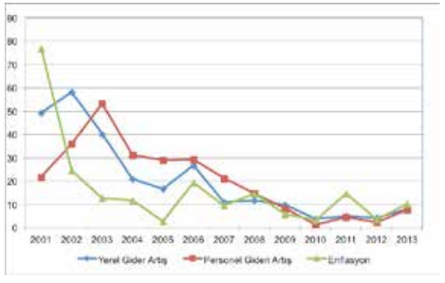

Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği 2013 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

Personel giderlerinin GSYİH içindeki payı 2001 yılında yüzde 12,9 olarak gerçekleşmiştir. 2003-2006 yılında yaşanan yüksek ekonomik büyüme döneminde ve 2007-2009 yılında yaşanan küresel finans kaynaklı küçülme döneminde sürekli bir artış göstererek, 2009 yılında bu oran yüzde 17,4'e ulaşmıştır. 2001-2009 yıllarında uygulanan ekonomik programlarda, "kamu nitelikli bankalar, KİT'ler, belediyeler, güvenlik kuvvetleri dahil tüm kamu görevlilerin sayısı toplam nüfusun yüzde 5'ini geçmeyecektir; kamu personel rejimi reformu yapılması, tüm kamu görevlilerinin sayısının 19.000 ile sınırlandırılması" gibi hükümler olmasına rağmen personel giderlerinde tasarruf önlemi alınmadığı görülmektedir. Bu artış, büyüme dönemlerinde, personel sayısında ve ücretlerde reel artışın bir göstergesi iken; küçülme dönemlerinde, bu artışlar olmasa bile "ücret yapışkanlığı" olduğu görülmektedir. 2010 yılından itibaren ise; 2011 yılından itibaren işe başlayanların başlangıç maaşlarının düşürülmesi, 2011 yılında gerçekleşen enflasyonun maaş artışı olarak yansımaması, 2009 yılında yapılan değişiklikle iki ayda bir yerine, altı ayda bir gerçekleşen enflasyon oranında maaş artışı yapılması gibi düzenlemelerin etkisiyle personel giderleri azalmaya başlamış ve 2013 yılında yüzde 14,7 olarak gerçekleşmiştir.

Personel giderlerinin bütçe içerisindeki payı yüzde 40 civarında olup, personel giderinin GSYİH içerisindeki payına paralel bir gelişme gösterdiği görülmektedir. Yerel giderlerin GSYİH içerisindeki payı 2001 yılında yüzde 38,4 olarak gerçekleşmiştir. 2002 ve 2003 yılında artış gösteren bu oran 2004 yılından itibaren azalış yönlü ve dalgalı bir eğilim göstermektedir. Bununla birlikte 2011 yılına kadarki gerçekleşmeler, 2001 yılının üzerindedir. Son yıllarda ise yerel giderlerin GSYİH içerisindeki payı yüzde 36 civarındadır.

Bu itibarla, incelenen dönemde personel giderlerinin; bütçe ve ekonomi içerisindeki payının personel giderleri lehine değiştiği, büyümeden önemli ölçüde pay aldığı ancak küçülme dönemlerinden olumsuz etkilenmediği görülmektedir. Ayrıca, 2010 yılından sonra yaşanan gelişmelere bakıldığında, yerel giderlerin ekonomi içerisindeki payının azalmasının, personel giderlerinin payının azalmasına bağlı olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Şekil 2: Personel Giderleri ve Yerel Giderlerdeki Artış (Yüzde)




Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği 2013 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

*Yardım alan ülkelerin; donör ülke tarafından gerçekleştirilen yatırımlarda sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla daha fazla harcama yapmaya, yatırımlar donörlerce yapıldığından kaynaklarını verimsiz alanlara yönlendirmeye ve vergi toplamada gönülsüz olmaya yönelik kamu maliyesi davranışları geliştirdikleri görülmektedir.*

Personel giderleri ve yerel giderlerdeki artışın enflasyonla olan ilişkisine bakıldığında; 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ve ilk altı aylık gerçekleşen enflasyonun maaş artışı olarak yansıtılmadığı 2011 yılı hariç; personel giderlerindeki artış oranı enflasyondan yüksek olmuştur. Özellikle, ortalama yüzde 13 oranında büyümenin yaşandığı 2003-2006 yılları arasında ve durgunluğun görüldüğü 2007 yılında aradaki fark daha da açık bir şekilde görülmektedir. Yine aynı dönemlerde personel giderlerindeki artışın yerel giderlerdeki artıştan fazla olduğu görülecektir. Ekonomik küçülmenin yaşandığı 2008-2013 yıllarında (2011 hariç) bu artışlar ile enflasyon arasında pozitif bir ilişki olduğu görülmektedir.

2001-2002 yılı hariç (bu yıllarda transfer harcamalarında, bankacılık krizi nedeniyle tasfiye edilen banka mudilerine para ödenmesi nedeniyle ciddi artış görülmüştür) yerel giderler ve personel giderlerindeki artışlar arasında paralellik açıkça görülmektedir. Ancak, özellikle 2003-2005 yıllarında ve 2007 yılında personel giderlerindeki artış, yerel giderdeki artıştan daha yüksek olmuştur.

Personel giderlerinin bütçe ve ekonomi içerisindeki payını göstermesi açısından yukarıdaki veriler önemli olmakla birlikte, cari transferler içerisinde yapılan harcamaların önemli bir kısmı doğrudan ve dolaylı olarak maaş ve maaş benzeri ödemelerden oluşmaktadır. Bu ödemeler, içerisinde emekli maaşları, sosyal yardımlar (özürlü, muhtaç ve yoksul, mücahit, şehit yardımı) Sosyal Sigortalar Kurumu ile Doğu Akdeniz Üniversitesi (DAÜ)'ne katkı ile Bayrak Radyo Televizyonu (BRT), Sosyal Sigortalar Kurumuna ve Belediyelere hazine yardımı yer almaktadır. Bu kapsamda, 2012 yılında bütçeden 1.998 milyon TL ödeme yapılırken, 2013 yılında 2.140 milyon TL ödeme yapılmış ve bu ödemelerin yerel giderler içerisindeki payı sırasıyla yüzde 79,5 ve yüzde 79,3 olmuştur. Ayrıca, maaş ve maaş benzeri ödemelerin yerel gelirlere oranı 2012 yılında yüzde 85[12], 2013 yılında yüzde 93,6 olarak gerçekleşmiştir.[13] Diğer bir deyişle KKTC yerel gelirleri ancak maaş ve maaş benzeri ödemeleri karşılamaktadır.

KKTC Maliye Bakanlığı verilerine göre 2014 yılı Eylül ayında 39.930 kişiye bütçeden maaş ödemesi yapılmıştır. Bu sayıya güvenlik kuvvetleri personeli, KİT personeli ve aldıkları hazine yardımını maaş ödemesi için kullanan Belediyeler, Toprak Ürünleri Kurumu (TÜK), BRT gibi kurumlar ile Sosyal Sigortalar Kurumu emeklilerini dahil ettiğimizde yaklaşık her ay 80 bin kişiye ödeme yapıldığı görülmektedir. 2011 yılı nüfus sayımına göre toplam de jure nüfusun 286.257 [14], bu nüfus içerisindeki KKTC vatandaşlarının ise 190.494 olduğu göz önüne alınırsa, bütçeden doğrudan veya dolaylı olarak maaş ve maaş benzeri ödeme alan kişi sayısı toplam nüfusun yaklaşık yüzde 28'ini, KKTC vatandaşlarının ise yaklaşık yüzde 42'sini oluşturmaktadır.

Şekil 3'te görüleceği üzere, KKTC'de mahalli yatırımlar bütçeden maaş alan personele ödenen ek mesai ödemelerinin her zaman altında kalmıştır. 2008 yılı hariç olmak üzere neredeyse ek mesai ödemeleri yatırım harcamalarının iki katıdır. Bununla birlikte, aynı dönemde yerel giderlere dahil edilmeyen Türkiye'nin altyapı yatırımları adı altında yapmış olduğu yardımlar, mahalli yatırımlara oranla oldukça yüksektir. Bu bağlamda, KKTC'deki kamu maliyesi davranışlarının yatırımları ve özel sektörün desteklenmesini dışlayıcı bir etki yarattığı söylenebilir.

[12] 2012 yılında %85 olarak gerçekleşmesinin nedeni Ercan Havalimanının özelleştirilmesinden elde edilen 237 milyon TL'lik arizi gelirdir. Bu geliri hariç tutulduğunda, bu oran %95 olacaktır.

[13] T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği, "KKTC 2013 Ekonomi Durum Raporu" s.53.

[14] De jure nüfus: Sürekli ikamet esasına göre yapılan sayım neticesinde ortaya çıkan nüfustur. Bu kapsamda 2011 yılında yapılan nüfus sayımı, KKTC'de eğitim gören Türkiye Cumhuriyeti ve üçüncü ülke vatandaşı ile çalışma amacıyla KKTC'de bulunan yabancı işgücünü ve ailelerini içermektedir.





Tablo 1: Kamu Çalışanları ve Emeklilerin Sayısı

| | |
|---|---|
| Kamu Görevlisi Sayısı (Memur ve işçi) | 18.470 |
| Kamudan Emekli Olanların Sayısı | 13.051 |
| Özürlü Yardımı Alanların Sayısı | 4.078 |
| Muhtaç Yoksul Yardımı Alanların Sayısı | 3.428 |
| Şehit, Malul, Gazi Yardımı Alanların Sayısı | 876 |
| Koruyucu Aile Yardımı Alanların Sayısı | 27 |
| Toplam | 39.930 |
| Bütçe Dışında Maaş Alan Kişi Sayısı | |
| KİT (Sütel, KIB-TEK, BRT, Tük, Tekel, Deniz İşletmeleri, CAS, Cypruvex…)* | 2.000 |
| Sosyal Sigortalardan Emekli Aylığı Alanların Sayısı | 31.208 |
| Belediye Çalışanlarının Sayısı** | 3.277 |
| Toplam | 36.485 |
| Genel Toplam *** | 76.775 |

*Tahmini.
**KKTC 2013 Ekonomi Durum Raporu.
***Güvenlik Kuvvetleri Personeli hariç.

Şekil 3: Ek Mesai ve Yatırım (Milyon TL)

**Kaynak:** KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği 2013 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

Sonuç olarak, KKTC'de yerel giderlerin önemli bir kısmının maaş ve maaş benzeri ödemeler için kullanıldığı, KKTC'nin kendi gelirleriyle ancak bu ödemeleri finanse edebildiği, yatırım ve reel sektöre yönelik harcamaların dış yardımla sağlanabildiği görülmektedir. 2001 yılından itibaren üçer yıllık dönemler için uygulanan ekonomik programların birinci önceliğinin, mali disiplini sağlamak ve personel giderleriyle birlikte kamunun ekonomi içerisindeki payını azaltmak olduğu göz önüne alındığında, 2010-2012 yılında uygulanan program hariç diğer programların başarılı bir şekilde uygulanmadığı görülmektedir.[15]

## 2. YARDIMLARIN YEREL GELİRLER ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

KKTC gelir bütçesi de, gider bütçesinde olduğu gibi üçe ayrılmaktadır. Mahalli gelirlere, fon ve döner sermaye gelirlerinin eklenmesiyle yerel gelirlere ulaşılmaktadır. Yerel gelirlere tüm Türkiye Cumhuriyeti yardımlarının eklenmesiyle bütçe gelirleri elde edilmektedir.

Yardımların, alıcı ülkenin bütçe geliri üzerinde olumlu bir etkisi olmakla birlikte, yardımlar nedeniyle yardım alan ülkenin vergi toplama ve vergi tabanını genişletme konularında gönülsüz davrandığı ve vergi gelirlerini istenilen düzeye getiremediği eleştiri konusudur.[16] Bu eleştiri konuları, dolaysız vergilerin gelişimi ve kurumlar-gelirler vergisinin bileşenleri üzerinden incelenecektir.

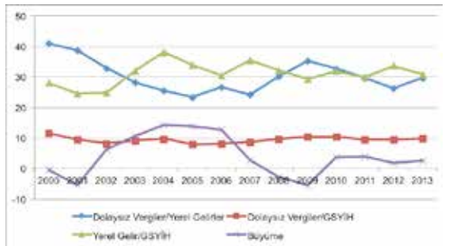
Dolaysız vergilerin GSYİH içerisindeki payı 2001 yılında yüzde 9,5 olarak gerçekleşmiştir. Büyümenin başladığı 2002 yılı ve yüksek büyüme dönemi olan 2003-2006 yıllarında bu oran azalarak yüzde 8,1'e düşmüştür. 2007-2009 yıllarında ise durgunluk ve kriz nedeniyle yükselerek yüzde 10,3 seviyesine ulaşmıştır. 2010 yılından günümüze, yaklaşık yüzde 10 düzeyinde kalarak 2013 yılı sonunda gerçekleşme yüzde 9,7 olmuştur. Bu çerçevede, 2003-2006 yılları arasında yaşanan yüksek büyümenin yarattığı gelirin yeterince vergilendirilmediği, küçülme dönemlerinde GSYİH'deki azalma nedeniyle dolaysız vergilerde artış yaşandığı görülmektedir.

[15] Bilal, Kendirci, "Türkiye Cumhuriyeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Arasında İmzalanan Ekonomik Programlar", 2012 Kuzey Kıbrıs Gelecek Vizyonu, S. Tamçelik (edit), Ankara 2013, s.255.

[16] Jose A. Alonso, Carlos Garcimartin, " Does Aid Hinder Tax Efforts? More Evidence",www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/11-04.pdf, 4.4.2014, Paul Clist, Oliver Morrisey, "Aid and Tax Revenue: Signs of a Positive Effect Since the 19http://www.cdedse.org/seminar/seminar26.pdf80s", 4.4.2014.

Dolaysız vergilerin yerel gelirler içerisindeki payı küçülme dönemlerinde artmış, büyüme dönemlerinde azalmıştır. Bu dalgalanma, büyüme dönemlerinde ithalat artışının etkisiyle ithalattan alınan vergilerin ve fon gelirlerin artmasının, küçülme dönemlerinde azalan ithalatın etkisiyle bu vergilerin azalmasının sonucudur.

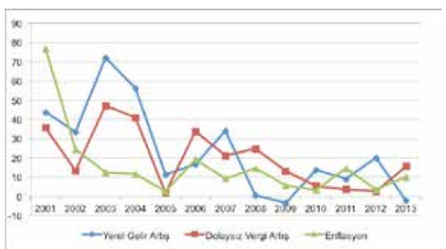
Şekil 4: Dolaysız ve Yerel Gelirlerin Ekonomi İçerisindeki Payı (Yüzde)




Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği 2013 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

KKTC'nin yerel gelirleri 3 bileşenden oluşmaktadır: vergi gelirleri, diğer (vergi dışı) gelirler ve fon gelirleri. Yerel gelirler bu dönemde, 2001 yılında görülen daralma sırasında görülen artış istisna olmak üzere, büyüme dönemlerinden olumlu bir şekilde etkilenmiştir. Fakat 2008 yılında yüzde 0,4 gibi küçük bir artış, 2009 yılında ise yüzde -3,5 azalış göstermiştir. Dolaysız vergiler 2000 yılında dolaylı vergilerden yüksek iken 2003 yılından itibaren dolaylı vergiler dolaysız vergileri geçmiştir. Yeni bütçenin yapılmadığı 2005 yılında dolaysız vergiler yüzde 1,79 gibi düşük bir artış göstermiştir.2010-2013 yılları arasında yerel gelirlerde yaşanan artışlarda ise 2013 yılı hariç pozitif bir gelişme görülmüştür. Özellikle 2012 yılında Ercan Havaalanı'nın işletmesinin devri nedeniyle elde edilen 237 Milyon TL'lik gelir, gelirdeki artış oranını yüzde 20 civarına yükseltmiştir. Özelleştirme gelirinin dikkate alınmaması durumunda 2013 yılında yerel gelirdeki artış oranı yüzde 5,3 olacaktır (2012 yılı artışı ise yüzde 7,68'dir). Vergi gelirlerinin 2011 ve 2013 yılında enflasyondaki artıştan daha az artış göstermesi, yerel gelirlerdeki artışın da enflasyon artışının altında kalmasına neden olmuştur. Büyümenin en az olduğu 2013 yılı hariç, dolaylı vergiler dolaysız vergilerden fazla artış göstermiştir. Genel olarak, bu dönemde gelirlerde olumlu artışlar görülmüş, 2012 yılında elde edilen özelleştirme gelirinin hem yerel bütçe geliri üzerinde hem de bütçe açığı üzerinde olumlu etkisi olmuştur.

Şekil 5: Yerel Gelir ve Dolaysız Vergi Artışı (Yüzde)




Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği 2013 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

Vergi adaletini ve eşitliğini sağlama konusunda önemli bir gösterge olan dolaysız ve yerel vergilerdeki gelişmeler, verginin tabana yayılmadığını ve vergi tahsilâtında yeterli etkinliğin sağlanamadığını göstermektedir. Bununla birlikte, vergiden kaçınma durumunda caydırıcı cezalar uygulanmadığı gibi, tahakkuk eden vergiler için bile mükelleflere bazı imkânlar tanınmaktadır. Örneğin, gelir ve kurumlar vergisi mükelleflerine tecilden tahsilat imkânı tanınmaktadır. Tecilden tahsilâtla kamu alacağı, 24 aya varan vadeler ve sıfır faiz ile tecil edilmektedir. 2011 yılında beyanlardan alınan gelir vergisi 6 milyon TL iken tecilden tahsilât 7 milyon TL'dir. 2012 ve 2013 yıllarında ise beyandan alınan vergi her yıl için 8 milyon TL iken tecilden tahsilât 10 milyon TL olmuştur. Bu



*Yardımların son dönemde bütçe açıklarına değil de yatırımlara ve reel sektörün desteklenmesine yönlendirilmesi sonucu hedeflenen başarının, KKTC'nin reel sektörü güçlendirici reformları gerçekleştirmesine ve kendi kaynaklarını verimli ve etkin kullanmasına bağlı olduğu görülmektedir.*

durum, beyana dayanan gelir vergisinin son derece düşük olduğunu ve tahakkuk eden vergilerin tahsilinin yeterince etkin yapılmadığını göstermektedir. Aynı şekilde, kurumlar vergisinde tecilden tahsil edilen tutarlar 2011 yılından itibaren artarak yıllık beyanlardan alınan kurumlar vergisiyle aynı düzeye ulaşmıştır.[17]

Sonuç olarak, KKTC'de vergi toplama konusunda bir gönülsüzlüğün olduğu, büyüme dönemlerinde yerel gelirlerin ve dolaysız vergilerin ekonomi içerisindeki payının azaldığı, vergi tabanın genişlemesi konusunda bazı çalışmaların yapılmasına ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Ayrıca, tahakkuk eden vergilerin hem tahsilinde, hem de ödenmemesi durumunda uygulanacak cezaların yeterli olmadığı, vergi teciliyle ilgili mükellefe sağlanan avantajların vergi ödememeyi özendirdiği açıktır.

## 3. BÜTÇE AÇIĞI VE YARDIMLAR ARASINDAKİ İLİŞKİ

Yukarıda görüldüğü üzere, KKTC yerel gider bütçesi maaş ve maaş benzeri ödemelere aktarıldığı gibi, mahalli yatırım harcamaları ek mesai harcamalarının yarısı kadardır. Öte yandan KKTC nüfusunun büyük bir kısmı doğrudan veya dolaylı olarak kamu kurumlarından maaş almaktadır. Kamunun, hem ekonomi içerisindeki hem de istihdamdan aldığı payın yüksekliği özel sektörün gelişmesi önünde engel oluşturmaktadır. Öte yandan yerel gelirlerin ancak maaş ve maaş benzeri ödemeleri karşılayacak düzeyde olması, verginin tabana yayılmasını ve etkin vergi tahsilâtını engellemektedir. Özetle, giderler verimsiz harcamalar için kullanılırken, gelir toplamada da bir gönülsüzlük görülmektedir.

Yerel gelir ve giderle ilgili ortaya çıkan davranış ve sonuçların, Türkiye Cumhuriyeti tarafından sağlanan yardımla bir ilişkisi olup olmadığı Şekil 6'da açık bir şekilde görülebilmektedir. Türkiye Cumhuriyeti yardımlarının seyri yerel bütçe açığının seyri tarafından belirlenmektedir. Yerel bütçe açığının GSYİH'ya oranının arttığı yıllarda yardımların GSYİH'ya oranı da artmakta ya da bu oranının azaldığı durumlarda yardım oranı da azalmaktadır. Bu durum, yüksek personel harcamaları ve diğer verimsiz harcamaların yeterince disipline edilmemesi ile yerel gelirlerin olması gereken düzeyde olmaması arasındaki maliyetin Türkiye yardımları ile karşılandığını göstermektedir.

Ayrıca, dikkat çekici bir ilişki de, yardımlar ile büyüme arasındaki ilişkidir. 2002 yılı hariç, büyümedeki artış ve azalış, yardımları da aynı şekilde artış ve azalış olarak etkilemiştir. KKTC'de yardımların büyümeyi değil, büyümenin yardımları belirlediği görülmektedir. Bu sonuç, iki ülke arasındaki yardım ilişkisinin genel geçer yardım ilişkisinden farklı olduğunu gösterebileceği gibi, yapılan yardımların kullanımında daha etkin bir politika geliştirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Şekil 6: Bütçe Açığı ve Yardım Arasındaki İlişki (Yüzde)

Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri ve Lefkoşa Büyükelçiliği 2013 Ekonomik Durum Raporu kullanılarak hesaplanmıştır.

[17] T.C. Lefkoşa Büyükelciliği, "KKTC 2013 Ekonomi Durum Raporu"s.59,

## 4. YARDIMLARIN SEKTÖREL ETKİLERİ

İkinci tartışma konusu olan yardımların donör ülkenin isteği dışında kullanılması ve verimsiz harcamaları teşvik etmesi durumu yardımların, iki ülke arasındaki protokoller ile belirlenmesi sebebiyle çok mümkün olmamaktadır. Ancak, yapılan yardımlar alıcı ülkenin (KKTC) kendi kaynaklarının harcanmasıyla ilgili kararları etkilemektedir.[18] Bu etki, yukarıda yerel giderlerde olduğu gibi, "ya personel harcamalarına kullanılması ya da yardım yapılan sektöre daha az kaynak ayırarak, yardım yapılmayan alanlara ayrılan kaynağın artırılması ve yine bu yardım yapılmayan alana ayrılan kaynağın verimsiz harcamalara kullanılması" olarak açıklanabilir.

Bu kapsamda, verilecek ilk örnek enerji sektörüdür. KKTC'de enerji iletim ve dağıtımında tekel olan üretimi, hizmet alımı yoluyla özel sektörle paylaşan KİT niteliğindeki KIB-TEK'in yapması gerekirken; bu yatırımların bir kısmı Türkiye Cumhuriyeti yardımları ile finanse edilmiştir. Bu kapsamda, Türkiye, 1994-2013 yılları arasında, KKTC'ye, enerji altyapısının geliştirilmesi için 231,3 milyon Dolar katkıda bulunmuştur.[19] Kurum tahsilât noktasında önemli sorunlar yaşamakta ve ciddi bir borç yüküyle karşı karşıya kalmaktadır. Bununla birlikte, aşırı istihdam ve personelin özlük haklarının yüksekliği de dikkat çekmektedir.[20] Son dönemde petrol fiyatlarında yaşanan düşüş ve kurumun tahsilât oranının yükselmesinin getirdiği mali imkânlar yeni personel istihdam edilerek değerlendirilmiştir.[21] Öte yandan, 2013 yılı Kasım ayında elektrik tarifelerine yüzde 20 zam yapılırken personel giderleriyle ilgili bir tasarrufa gidilmemiştir.

Bu kapsamda, Türkiye'nin enerji sektöründeki yatırımları Türkiye'nin isteği dışında kullanılmamakla birlikte; KIB-TEK'in yatırım harcamalarının bir kısmının karşılanması, dolaylı olarak, yatırımlardan elde edilen tasarrufun personel istihdamı ile yüksek özlük haklarına kullanılmasına ve gelir toplamada (tahsilat) gönülsüzlüğe yol açmaktadır. Bu olumsuzluklar nedeniyle elektrik fiyatlarının yüksekliği; özel sektörün rekabet edebilirliğini ve hanehalkını etkilemektedir.

Yardımların sektörel etkileri üzerine verilebilecek diğer bir örnek ise eğitim sektörüyle ilişkilidir. Türkiye Cumhuriyeti, 2004-2013 yılları arasında KKTC'deki yükseköğretim sektörüne 275,9 milyon Dolar katkıda bulunmuştur. Buna mukabil yükseköğretim sektörü dışındaki eğitim sektörüne ise 38,1 milyon Dolar katkı sağlamıştır. KKTC bütçesinde ise devlet üniversitesi niteliğinde bir vakıf üniversitesi olan Doğu Akdeniz Üniversitesi (DAÜ) ve Lefke Avrupa Üniversitesi (LAÜ)'ne yapılan katkılar ile tüm üniversitelere tanınan muafiyetler ve istisnalar hariç, yükseköğretim sektörüne kaynak ayrılmamaktadır.

KKTC'de öğrenci başına düşen öğretmen sayısı düşük[22] ve dolayısıyla ders yükü azdır. Eğitim için ayrılan kaynak yerel gider bütçesinde olduğu gibi ağırlıklı olarak personel (öğretmen) giderleri için kullanılmaktadır. Yıllar itibariyle devlet okullarında öğrenci sayısı artışı özel okullardaki öğrenci sayısı artışının çok gerisinde kalmış ancak devlet okullarındaki öğretmen sayısı giderek artmış ve öğretmen başına düşen öğrenci sayısı ise giderek azalmıştır[23].KKTC Maliye Bakanlığının yayınladığı tasnif edilmiş memur sayısı verilerine göre, son bir yılda sadece öğretmenlerin sayısı artarken kadrolu, diğer kadrolu, özürlü ve geçici memurların sayısı azalmıştır.[24]

Görüleceği üzere, yükseköğretim sektörüne yapılan yardımlar eğitim sektörüne yapılan yardımlara göre oldukça yüksektir. KKTC bütçesinde ise bu durumun tam tersi söz konusudur. Dolayısıyla, Türkiye Cumhuriyeti'nin yükseköğretim ve eğitim sektörlerine yapmış olduğu yardımlar, bütçede yapılan tahsisi değiştirmiş ve bütçede genel tavırla paralel bir şekilde eğitim sektörüne ayrılan kaynak personel giderleri için kullanılmıştır.

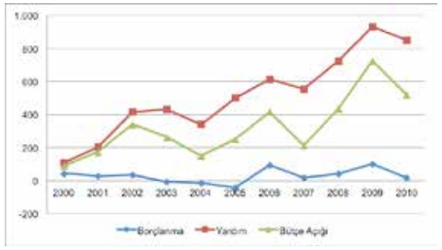
2010-2012 döneminde uygulanan ve halen uygulanmakta olan 2013-2015 ekonomik programları Türkiye Cumhuriyeti yardımlarından bütçe açıkları için ayrılan tutarın azaltılarak altyapı ve reel sektör için ayrılan tutarların artırılmasını amaçlamakta ve öngörmektedir. Ancak, örnek olarak verdiğimiz enerji ve eğitim sektörlerinde de görüldüğü üzere altyapı ve reel sektöre yapılan yardımlar tek başına yeterli olmayıp, yardım dışında kullanılan kaynakların da verimli ve etkin olarak kullanılması gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

## 5. BORÇLANMA İLE YARDIMLAR ASINDAKİ İLİŞKİ

Yardımların, yardım alan ülkenin bütçesindeki giderlerin tahsisi ve gelir toplama gayreti üzerinde etkili olduğu görülmüştür. Yardımların iç borçlanma üzerindeki etkisi ise şekil 7'de görülebilmektedir.

KKTC'de bütçe finansman yöntemi olarak borçlanmaya gidilmemekle birlikte, yardımlar ile borçlanma arasında pozitif bir ilişki olduğu anlaşılmaktadır. Ancak asıl belirleyici olan yine bütçe açığıdır; bütçe açığının Türkiye Cumhuriyeti yardımları tarafından karşılanmayan kısmı, iç borçlanma yoluyla karşılanmaktadır. Dolayısıyla, bütçe açığı, hem yardım hem de borçlanma üzerinde belirleyici olduğundan, yardım ile borçlanma arasında doğrundan bir ilişki olmayıp dolaylı bir ilişki olduğunu söylemek mümkündür.

Şekil 7: Borçlanma ve Yardım (Milyon TL)




Kaynak: KKTC Devlet Planlama Örgütü verileri kullanılarak hesaplanmıştır.

## SONUÇ

Türkiye Cumhuriyeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti arasındaki ekonomik ilişkiler birçok açıdan farklılık göstermektedir. 1963 yılında Rumların Kıbrıs Cumhuriyeti Anayasa'sında yaptığı tek yanlı değişiklikler nedeniyle, 1974 yılına kadar, Kıbrıs Türk toplumu idari ve siyasi mekanizmalardan dışlanmıştır. Dolayısıyla, Barış Harekâtı'ndan sonra yapılan yardımlar Kıbrıs Türk toplumunu desteklemenin yanı sıra devlet inşa edici özellik de taşımaktadır. Öte yandan, uygulanan ambargolar ve küçük ada ekonomilerinin genel kırılganlığı nedeniyle, KKTC'nin yardım ihtiyacı günümüze kadar devam etmiş ve yardımların KKTC bütçesi ve genel ekonomi içerisindeki payı önemli bir yer tutmuştur.

Ancak, iki ülke arasındaki ekonomik ve mali işbirliğinin özel parametrelere dayanması yardımların etkinliğinin

[18] Nicholas Van de Sijpe, "Is Foreign Aid Fungible?Evidence from the Education and Health Sectors",www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2010-38text.pdf, 5.10.2014

[19] 2004-2013 yılları arasındaki Lefkoşa Büyükelçiliği Faaliyet Raporları kullanılarak hesaplanmıştır.

[20] http://www.havadiskibris.com/Yazarlar/huseyin-ekmekci/biz-tukettikce-kib-tek-zarar-ediyor/2581, 3.10.2013

[21] http://www.yeniduzen.com/Haberler/roportaj/elektrikte-onumuz-acik/43018, 6.10.2014,

[22] Bu sayı OECD ve Türkiye ortalamalarının çok üstündedir.

[23] http://eohd.mebnet.net/sites/default/files/2003-13MEBOzet.pdf, 6.10.2014

[24] http://www.kktcmaliye.com/apex/f?p=100:1026:2646857307941461::NO::: 20.12.2014

sağlanması ve hangi sonuçlara yol açtığının incelenmesine engel değildir. Bu işbirliğindeki temel hedef KKTC'nin kendine yetebilen, küresel koşullara uyumlu, rekabetçi ve sürdürülebilir ekonomik düzene sahip olmasına dayanmaktadır.

Ekonomik ve Mali İşbirliği Protokolleri çerçevesinde gerçekleştirilen Türkiye Cumhuriyeti katkılarının yatırımları finanse etmesi; yerel gelirlerin neredeyse tamamının genelde personel harcamalarına ve hanehalkı ile bazı devlet kurumlarının cari harcamalarına katkı niteliğindeki transfer harcamalarına yönlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Yine bütçenin yerel gelirleriyle ancak personel ve maaş benzeri ödemeler karşılanırken, vergi toplama konusunda gönülsüzlük olduğu görülmektedir. Ekonominin küçülme dönemlerinde artan bütçe açıkları Türkiye yardımları ile karşılanarak, bu yapı devam ettirilmiştir.

Yardımlar sektörel bazda da verimsiz harcamalara neden olabilmektedir. Enerji sektöründe, KIB-TEK'in yapması gereken yatırımların uzun yıllar Türkiye tarafından karşılanmış olması nedeniyle sağlanan dolaylı tasarrufun kurum çalışanlarının özlük haklarının yükseltilmesi ve aşırı istihdam için kullanıldığı görülmektedir. Yükseköğretim ve eğitim sektörü için yapılan yardımlar ise, bu sektörler için yapılan bütçe tahsisinin ters orantılı bir şekilde oluşmasına neden olmaktadır. Yine bütçede yükseköğretim sektörüne yapılan tahsisin görece az olmasıyla elde edilen tasarruf, eğitim sektörüne yansımış ve bu sektörde de genelde olduğu gibi personel giderleri ağırlıkta olmuş ve sonuç olarak öğretmen başına düşen öğrenci sayısı giderek azalmıştır.

Yardımların son dönemde bütçe açıklarına değil de yatırımlara ve reel sektörün desteklenmesine yönlendirilmesi sonucu hedeflenen başarının, KKTC'nin reel sektörü güçlendirici reformları gerçekleştirmesine ve kendi kaynaklarını verimli ve etkin kullanmasına bağlı olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, iki ülke arasındaki yardım veren (donör) yardım alan ilişkisinin, Ada'da siyasi çözüm olmadığı, KKTC'nin siyasi tanınmışlığının sağlanmadığı ve izolasyonlar kaldırılmadığı sürece devam edeceği bir vakıadır. Ancak, bu durum, yapılan yardımların daha etkin kullanılmasına engel olmadığı gibi, bu etkinliğin sağlanması, KKTC'nin kendi ayakları üzerinde durmasını sağlayacak sürdürülebilir bir ekonomiye sahip olmasına katkı verecektir.

## KAYNAKÇA

ADAM, S. Christopher, BEYAN, L. David, "Aid, Public Expenditure and Dutch Disease", http://www.csae.ox.ac.uk/workingpapers /pdfs/2003-02text.pdf, (10.12.2013).

ALONSO, A. Jose, GARCIMARTIN, Carlos "Does Aid Hinder Tax Efforts? More Evidence", www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/11-04.pdf, (4.4.2014).

CLIST, Paul, MORRISEY, Oliver "Aid and Tax Revenue: Signs of a Positive Effect Since the 19, http://www.cdedse.org/seminar/seminar26.pdf80s", (4.4.2014).

EASTERLY, William, "Can Foreing Aid Buy Growth", http://williameasterly.files.wordpress.com/2010/08/40_easterly_canforeignaidbuygrowth_prp.pdf, (11.10.2011).

GILLIVRAY, Mark Mac; MORRISEY, Oliver, "Fiscel Effects of Aid", http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/discussion-papers/2001/en_GB/dp2001-61/ (17.2.2014).

KARAGÖZ, Ferda (2007), "Yoksullukla Mücadelede Dış Yardımın Etkinliği", İstanbul Üniversitesi, İstanbul, (Yayınlanmış Yüksek Lisans Tezi)

KENDİRCİ, Bilal (2013), "Türkiye Cumhuriyeti ile Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti Arasında İmzalanan Ekonomik Programlar", 2012 Kuzey Kıbrıs Gelecek Vizyonu, S. Tamçelik (Ed.), Ankara, s. 255-321.

MORRISEY, Oliver (2012), "Aid and Goverment Fiscal Behaviour", www.wider.unu.edu/publications/working.../WP%202012-01.pdf, (17.2.2014).

RAYMOND, F, Mikesell (1982), The Economics of Foreign Aidand Self Sustaining Development, Agency For International Development, Washington

SIJPE, Nicholas Van de "Is Foreign Aid Fungible?Evidence from the Education and Health Sectors", www.csae.ox.ac.uk/workingpapers/pdfs/2010-38text.pdf, (5.10.2014).

T.C. Lefkoşa Büyükelçiliği (2014), "KKTC 2013 Ekonomi Durum Raporu", Ankara.

THORBECKE, Eric (2000), "The Evolution of Development Doctrine and the Role of Foreign Aid, 1950-2000", George Mavrotas ve Anthony Shorrocks (Ed.), Advencing Development: Core Themes in Global Economics, Palgrave Macmillan in association with United Nations University – World Institute for Development, New York, 2007, s. 3-36.

(World Bank (1998), Assesing Aid, <http://www- wds.worldbank.org/external/default/ WDSContentServer/ WDSP/IB/2000/02/23/000094946_99030406212262/ Rendered/PDF/ multi_page.pdf> 10.10.2011)

(http://www.havadiskibris.com/Yazarlar/huseyin-ekmekci/biz-tukettikce-kib-tek-zarar-ediyor/2581 , 21.11.2013)

(http://www.yeniduzen.com/Haberler/roportaj/elektrikte-onumuz-acik/43018 , 6.10.2014)

(http://eohd.mebnet.net/sites/default/files/2003-13MEBOzet.pdf, 15.10.2014)

(http://www.kktcmaliye.com/apex/f?p=100:1026:2646857307941461::NO::: , 14.11.2014)

**Ufuk ÜNLÜ**
Başbakanlık Müfettişi[1]
ufukunlu@basbakanlik.gov.tr

**Ensar KOCAAĞA**
Başbakanlık Müfettiş Yrd [2]
ensar.kocaaga@basbakanlik.gov.tr

# Kamu Hizmetlerinin İşletilmesi Bağlamında Kamu İdarelerinde Toplam Kalite Yönetimi

*ÖZET*

*İçerisinde bulunduğumuz teknoloji çağında, bireylerin her türlü bilgiye hızla ulaşabilmesi ve dünyanın adeta küresel bir köy haline gelmesi nedeniyle, kamunun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik faaliyetler olarak tanımlanan kamu hizmetinin yapısında, çeşitli değişimler meydana gelmiştir. Bu gelişmeler bürokraside işletme yönetiminin egemen kılınması düşüncesinin bir sonucu olarak görülmüştür. Dünyada yaşanan hızlı değişim göz önüne alındığında, kamu sektörünün özel sektörün gerisinde kaldığı, dolayısıyla vatandaşların taleplerine karşılık veremediği açıkça görülmektedir. Kaliteli ve verimli hizmet sunumuna olan talebin, işletme yönetiminde uygulanan toplam kalite yönetimini kamu idareleri bünyesinde uygulama fikrini ön plana çıkardığı görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında yeni kamu yönetimi anlayışı toplam kalite yönetimini kamu idarelerinde uygulama gerekliliğini kaçınılmaz hale getirmiştir.*

*Anahtar Kelimeler: Toplam Kalite Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Kamu Hizmeti, Yönetişim*

## GİRİŞ

Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veyahut bunların gözetimi ve denetimi altındaki diğer kişilerce, kamunun genel ve ortak gereksinimlerini karşılamaya yönelik faaliyetler olarak tanımlanan kamu hizmetinin yapısı, devletin son yıllarda değişen yönü nedeniyle farklılığa uğramıştır.

Gelişmiş olsun veya olmasın tüm ülkelerde yaşanan ekonomik krizler ve gelişen teknolojiyle birlikte işletme bilimin özel sektörün yanı sıra kamu sektöründe de uygulanabileceği tezini zihinlere taşımıştır. Kaldı ki farklılaşan ürünler ve vatandaş talepleri, söz konusu tezi daha bir gün yüzüne çıkarmıştır. Bilgi ve iletişim teknolojileri alanlarında yaşanan gelişmeler ve artan hizmet maliyetleri, devleti sosyal olgulardan çok, kar maksimizasyonunu hedefleyen bir aygıt haline getirmiştir. Devletin değişen bakış açısı yerelleşme, yönetişim ve özelleştirme kavramlarının harmanlandığı yeni kamu yönetimi (YKY) anlayışının, bir başka ifadeyle kamu yönetiminde "işletme yöneticiliği" anlayışını ön plana çıkarmıştır.

[1] Başbakanlık Teftiş Kurulu
[2] Başbakanlık Teftiş Kurulu



İşletme yönetiminde önemli olan verimliliği artırmak, müşteriye göre tanımlanan kaliteye öncelik vermek ve tüm bu hususlar özelinde toplam kalite yönetimini hedeflemektir. Son gelişmeler ölçeğinde kamu hizmetlerinin sunumunda işletmeciliği ön plana çıkaran devlet kurumlarının, sürekli gelişmeyi sağlamak amacıyla toplam kalite yönetimi sisteminin uygulama gerekliliği kaçınılmaz hale gelmiştir. Ancak söz konusu sistemin geleneksel kamu kurumlarıyla doku uyuşmazlığı yaşayıp yaşamayacağını belirlemek gerekir. Bu nedenle çalışmanın konusunu kamu hizmetlerinin işletilmesi bağlamında toplam kalite yönetiminin kamu idarelerinde uygulanması oluşturmaktadır. Çalışmanın ilk bölümünde, YKY anlayışı ve işletmeciliğin kamu sektörüne yansıması üzerinde durulacak, ikinci bölümde ise kamu idarelerinde toplam kalite yönetiminin uygulanabilirliği hususuna değinilecektir.

## 1. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE İŞLETMECİLİĞİN KAMU SEKTÖRÜNE YANSIMASI

### 1.1. KAMU İDARESİ KAVRAMI

Devlet, birleştirici bir hükümran kurum ve hükümet olmaktan başka, sosyal güveni ve düzeni garanti altına almaya, bireysel faaliyetleri tamamlamaya ve toplumun korunması, refahı ve gelişmesi için gerekli olan varlıkları ve hizmetleri sağlamaya yönelik somut bir faaliyette bulunduğunda "kamu idaresi" (kamu yönetimi) olarak ortaya çıkar.[3] Kamu idaresi kavramı yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerini kapsar. Kamu idaresi, kadro ve memur bir bütün teşkil eder ve aynı kurallara tabidirler.[4] Ayrıca yasama gücünün koyduğu emirleri gerçekleştirmeye yönelik tamamlayıcı emirler koyma görevi de idareye aittir. Bütün bu görevler özel organlar vasıtasıyla yerine getirilir. Kendilerine idari faaliyette bulunma yetkisi verilen bu organlar kamu idaresini oluştururlar.[5] Dolayısıyla, kamu idaresi kavramıyla, sadece teknik ve dar anlamıyla kamu idaresi kastedilmemektedir. Kamu idaresi kavramı, devletin üç temel fonksiyonu konumundaki yasama, yürütme ve yargı faaliyetlerinin yanı sıra, devletin ve diğer tüm kamu kurumlarının faaliyetlerini de kapsamaktadır.[6]

### 1.2. TARİHSEL GELİŞİM

20. yüzyıl öncesine kadar siyasal iktidarlar, sürekli olarak sorunların çözüm yerleri olarak düşünülmüş, geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları, bu süreçte geçerliliklerini sürdürmüştür.[7] Neoliberal düşüncenin etkisiyle 20. yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetimi anlayışı, siyasal ve akademik alanda önemli bir tartışma konusu haline gelmiştir. 1970'li yıllarda ortaya çıkan ekonomik bunalım ve sosyal devleti sorgulayan liberal hareketin etkisiyle, devletin rolü tartışılmaya başlanmıştır.[8]

1980'li ve 1990'lı yıllar, birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüştür[9] Dolayısıyla hantal ve işlemez görünen bir yapıdan, dinamik ve kendini yenileyen bir yapıya geçiş söz konusudur. Bu süreçte kamu yönetimi yaklaşımının ikamesi olarak işletme yönetimi yaklaşımı görülmüştür. 1980'li

[3] Nevzat Toroslu, Ceza Hukuku Özel Kısım, Savaş Yayınevi, 3.baskı, Ankara 2008, s.271.
[4] Sıdık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları I-II. cilt, 3.baskı, İstanbul 1966, s.1077.
[5] Toroslu, a.g.e. ,s.271.
[6] Doğan Soyaslan, Ceza Hukuku Özel Hükümler, Yetkin Yayınları, 5.Baskı, Ankara 2005, s.511.
[7] Akif Özer, "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, Sayı 59, 2005, s.4.
[8] Şükrü Mert Karcı, "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı 16, 2008, s.41.

ve 1990'lı yıllarda yükselen bir kavram olarak YKY yaklaşımı, değişimi yakalamakta daha başarılı olan özel sektör kuruluşlarına egemen olan işletme yönetimi değerlerini kamu sektörüne taşımak olarak özetlenebilir. Farklılaşan kamu yönetimi anlayışı ve kamu hizmet sunumunda oluşturulan yeni örgütler değişimin günümüz toplumlarında halen devam ettiğini göstermektedir.

## 1.3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

YKY anlayışı klasik yönetim anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım tarzı "yeni kamu yönetimi", "piyasa odaklı yönetim", "kamu işletmeciliği" gibi adlarla da isimlendirilmektedir.[10]

Küreselleşme ile birlikte, daha önce kalkınmanın motoru olarak görülen devlet, artık sorunun kaynağı olarak görülmeye başlanmış, devletin küçültülmesi gerektiği savunulmuş ve devlet, nasıl küçültülecek/düzenleyici bir hale getirilecek sorusuna verilecek cevaplar şu üç anahtar kelime ile ifade edilmiştir: Küreselleşme, yerelleşme, yönetişim.[11] Devletin sorun olarak görülmesi ve küçültülmesi isteği kamu hizmetlerinin merkezi idareden yerel idarelere ve bağımsız idari otoritelere transferine neden olmuştur. Yönetişim anlayışıyla birlikte vatandaş merkezli; devlet, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının bir araya gelerek hizmet sunumunu gerçekleştirdikleri bir mekanizma oluşturulmaya çalışılmıştır.

YKY anlayışı bir paradigma değişimidir. Bu anlayışla klasik yönetim ekolünün bütün değerlerine alternatifler getirilmektedir. Klasik yönetim eleştirilirken ekonomik rasyonellik esasına göre yeni öneriler sunulur. Bu öneriler de iktisat, işletme bilimleri ile küreselleşme sayesinde kendi algılamalarına göre kamuyu şekillendirmektedir[12] Osborne ve McLaughlin'e göre;[13] kamu yöneticilerinin klasik yönetim anlayışı karşısında girişimci yönetimi öngören YKY, bazı temel ilkelere dayanmaktadır. Bunlar; performans ölçümü ve açık standartlar, çıktılara odaklanma, kamu hizmetlerinin ayrıştırılması ve desantralizasyonu, kamu hizmetlerinin sunumunda rekabet, özel sektör tipi yönetim ve bunun üstünlüğü, siyasal karar vermeyle kamu hizmetlerinin doğrudan yönetiminin ayrımı, kaynakların dağıtımında daha fazla disiplin ve tasarruf olarak ifade edilebilir.

Yaşanan bu gelişmeler bürokraside işletme yönetiminin egemen kılınması düşüncesinin bir sonucu olarak görülmüştür. YKY yahut Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) düşüncesi, idarelerin daha verimli çalışması için özerk olmaları gerekliliğine dayanmaktadır. Özerk birimler bağımsız kararlar alarak yönetimde etkinliği sağlayacaklardır.

Kamu işletmeciliği anlayışında vatandaş kavramından müşteri kavramına doğru bir kayma söz konusudur. Esnek üretim, uzmanlaşma ve özerk birimler önem kazanmıştır. Yine kaynak kullanımında israfın önlenmesi ve rekabete dayalı bir hizmet sunumu ilkeleri benimsenmiştir.[14] Rekabetin beraberinde kalite ve verimliliği getireceği vurgulanmıştır.

YKİ yaklaşımının evrensellik iddiasının iki yolla açıklanabileceği ifade edilmektedir.[15] Birincisi, "taşınabilirlik ve yayılma" sözcükleri ile ifade edilen, aynı doktrin setinin birçok farklı alan ve bağlamda (farklı organizasyonlar, farklı ülkeler, yerel ve merkezi yönetimler gibi) karşılaşılan "işletme hastalıklarına" uygulanabilir olmasıdır. Diğeri ise, "politik tarafsızlık" ifadesi ile anlatılan apolitik bir çerçeve sunuyor olmasıdır.

Kamu yararı, kamu çıkarı, kamu güvencesi, ortak faydanın gözetilmesi gibi değerler zayıflarken, kişisel yarar, kişisel çıkar, kar elde etme, risk alma, girişimcilik gibi değerler gelişmiştir. Bu doğrultuda kamu hizmetlerinin sunumunda karar alma aşamasında biçimsel ve yönetsel kararların yerine, tüketici ve müşteri olarak görülen vatandaşların istek ve beklentilerinin piyasa düzeni içinde etkili olduğu bir sistem ortaya çıkmıştır.[16] Hal böyleyken arz talebe göre belirlenecek ve sistem yönetsel kararlarını bu düzen içinde dinamik tutacaktır.

İşletmecilik anlayışıyla sunulan kamu hizmetlerinin tarafsızlık, eşitlik ya da sosyal devlet olma gibi bir takım anayasal değerleri zedeleyip yok edeceğini öne süren görüşler olmakla birlikte, bu anlayışla demokratik unsurlara değer katarak katılımcılık ve özgür seçim ilkelerinin tüm topluma egemen olacağını savunan görüşler de vardır.

Türkiye'de ise bu anlamda çeşitli reform çalışmalarına hız verilmiş ve kanun tasarıları, stratejiler vb. uygulamalar hazırlanmıştır. 2003 yılında başlatılan "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma" çalışmaları çerçevesinde Başbakanlık tarafından yayınlanan "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" adını taşıyan kitap, kamu yönetiminde yaşanılan evrensel değişimin ulusal bazda yansıması olarak algılanmıştır.

Söz konusu kitaba göre; dünyada yaşanan hızlı ve çok yönlü değişim özellikle yönetim anlayışında ve klasik bürokratik yapılarda köklü bir yeniden yapılanmayı gündeme getirmiştir. Yönetim anlayışını ve yapılarını köklü bir şekilde etkileyen veya uyaran değişim faktörleri, dört ana başlık altında özetlenebilir:[17]

- Ekonomi teorisinde değişim,
- Yönetim teorisinde değişim,
- Özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği ilerlemeler,
- Toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi.

Türkiye'de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında anayasa niteliği taşıyan ve "Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim" sloganının temelini oluşturan 5227 sayılı "Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun" Cumhurbaşkanlığı tarafından kabul edilmeyerek geri gönderilmiş olmasına rağmen her zaman tartışma konusu olmuştur. Anılan Kanun, kamu hizmetlerinin sunumundaki yüzde seksenlik merkezi idare yüzde yirmilik yerel idare anlayışını tam tersi yönde çevirmesi, teftiş kurullarını tasfiye ederek iç denetimin hâkim kılınması ve benzeri köklü değişiklikleri nedeniyle eleştirilere uğramıştır. Kanun yapıcılar, veto edilen yasayı uygulamaya geçirebilmek için parça parça kanunlar halinde yürürlüğe koymayı denemişlerdir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve düzenlemeleri halen devam eden birçok Kanun, YKY anlayışının bir neticesidir.

---

9 Uğur Ömürgönülşen, "The New Public Management", AÜSBF Dergisi, Sayı 52, 1997, s.517.

10 Nagehan Talat Arslan, "Klasik-Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi", C.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, 11.cilt, Sayı 2, 2010, s.27.

11 Sabrina Kayıkçı, "Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansıması", Mülkiye Dergisi, 31.cilt, Sayı 256, s.167-168.

12 Arslan, a.g.m. , s. 29.

13 Stephen P. Osborne and Kate McLaughlin, "The New Public Management in Context", Ed. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie, New Public Management: Current Trends and Future Prospects , Routledge, London and New York.

14 Arslan, a.g.m. , s. 33.

15 Christopher HOOD, "A Public Management For All Season", Public Administration, Vol.69, 1991, s. 8.

16 Ulvi Saran, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Atlas Yayınevi, Ankara 2004, s. 19.

17 T.C. Başbakanlık, "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1.Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim", Ankara 2003, s. 21.

Türkiye açısından belirtilmesi gereken bir diğer nokta ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 1988 yılında imzalanmasının ardından, 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmasıdır. Türkiye, sözleşmenin yirmi maddesini kabul ederek imzalamıştır. Sözleşmenin en dikkat çekici noktalarından biri subsidiarite (yerelleşme) ilkesidir. Hizmette halka yakınlık olarak Türkçe'ye çevrilen bu ilke, kamu hizmetinin hizmeti alan kişilere en yakın birimler tarafından sunulmasını ifade etmektedir. Böylelikle kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artması beklenmektedir.

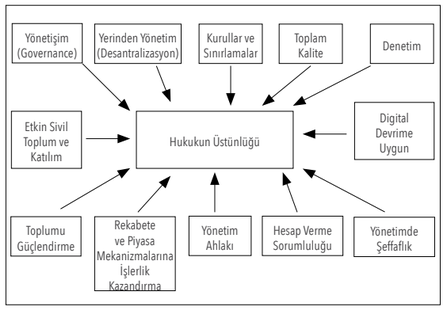
Bu noktada, halen algılanamayan yönetişim kavramına değinmekte fayda vardır.

### 1.4. YÖNETİŞİM YAKLAŞIMI

Son yıllarda oldukça fazla kullanılan bir kavram haline gelen yönetişim, Türk Dil Kurumu Sözlüğü'nde resmî ve özel kuruluşlarda idari, ekonomik, politik otoritenin ortak kullanımı olarak ifade edilmiştir. Dünya Bankası yönetişimi "siyasal iktidarın ülkelerinin işlerinin çözümünde yeni kullanımı"[18] şeklinde tanımlamış, Bayramoğlu ise "Yönetişim teorisi ve uygulamaları, çeşitli mekanizmalar aracılığıyla egemen sınıf dışındaki tüm emekçi sınıfları dışlamak suretiyle toplumların geleceğini sermaye sınıfının çıplak egemenliğine mutlak olarak teslim eden bir siyasal iktidar modelidir" demiştir.[19]

Yeni bir kavram olan yönetişimin tanımı ve unsurları üzerinde bir mutabakat sağlanmış değildir. Aşağıdaki şekilde görüleceği üzere, yönetişimin unsurları ve temel özelliklerinin sayısı artırılabilir.

Şekil 1: Yönetişimin Temel Özellikleri ve Başlıca Unsurları




Kaynak: C. Can Aktan, "İyi Yönetişimin Temel Unsurları", http://www.canaktan.org (21.03.2014)

Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı UNDP iyi yönetişimi insanlığın gelişimi ve yoksullukla mücadele için önemli bir araç olarak görmektedir.[20] Yönetişim devleti içeren ancak özel sektörü ve sivil toplumu da kapsaması dolayısıyla devleti aşan bir modeldir. Devlet siyasi ve yasal çerçeveyi oluşturacak, özel sektör iş imkânları sağlayacak ve gelir yaratacak mekanizma olarak tanımlanmaktadır. Sivil toplumda siyasi ve politik etkileşim sürecinde iktisadi, sosyal ve politik süreçlere katılacaktır. Her birinin güçlü ve zayıf yönleri olduğu için, iyi yönetişime atfedilen önemin nedeni bu üç sektör arasındaki etkileşimi yapılandıran mekanizmayı sağlamasıdır.

Devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme yani yönetişim, temel olarak, devletin piyasalaştırılmasıdır; yani devletin toplumla ya da "aktörlerle" piyasa mantığı ile ilişkilenmesidir. Kamu hizmetleri alanında, örneğin "vatandaş"ın yerini "tüketici" kelimesinin almasıyla da bu durum açıkça görülebilir.[21] Bu yönetim modelinde, karşılıklı olarak bağımlı faaliyetlerin ve yapıların kendilerine özgü amaçlarını gerçekleştirmek için bir araya gelmesi, bu yapılar ile faaliyetler arasındaki ilişkilerin tek yönlü olmayan etkileşimi ve koordinasyonu söz konusudur.[22] Piyasa mantığının hâkim olduğu devlette, kamu yararından çok, tüketici yararı ön plana çıkmıştır. Özel sektörün hareket alanı genişlemiş ve kamu sektörü özel sektörün müdahil olabildiği bir alan haline gelmiştir.

Devletin, meşruluk temelini oluşturabilmesi için, alt katmanda yer alan sınıflara, toplumsal gelirden belli bir pay aktarması gerekir. Bu, modern kapitalist devlette, bir ölçüde kamu hizmeti niteliğindeki harcamalar ile sağlanmaktadır.

## 2. KAMU İDARELERİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

### 2.1. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN TANIMI

Toplam kalite yönetimi (TKY), müşteriye göre tanımlanan kaliteye öncelik verilerek, verimliliği artırmayı, çalışanların bilgilenmesini ve takım çalışmalarıyla süreçlerde sürekli iyileştirmeyi hedefleyen bir yönetim sistemidir.[23] Bu açıdan değerlendirildiğinde, toplam kalite yönetiminin durağan olmayan ve bilgi akışını destekleyen bir yapısı olduğu söylenebilir.

TKY; kalite yönetiminde üst yönetimin sorumluluğunun vurgulanması, her düzey ve alanda kalite yönetimine ilişkin eğitim çalışmalarının yürütülmesi, kalite geliştirmenin sürekli kılınması ve kalite kontrol çemberleri içerisinde tüm çalışanların kalite geliştirme faaliyetlerine katılımının sağlanması şeklinde tanımlanabilir.[24] TKY, sürekli gelişmeyi ve rekabet avantajını sağlamak için bütünleşik bir yaklaşımı kullanan topyekûn bir kültürün içine yayılan bir felsefedir. Çünkü toplam kalite yönetimini ilgilendiği nokta, hem geniş tabanlı hem de uzun vadeli bir perspektiftir. Diğer bir deyişle, kademe farkı gözetmeksizin tüm çalışanların, fikrini ve önerilerini rahatça söyleyebileceği yönetime ve yönetimin alacağı kararlara katılabileceği bir ortam yaratılmasıdır.[25]

TKY yaklaşımı ilk olarak ürün kalitesinden yola çıkmaktadır. Daha sonra örgüt yönetimi süreçlerinin kaliteli hale getirilmesini amaçlamaktadır. Sonuçta da bu hedeflere ulaşabilmek için çalışanların geliştirilmesini ve üretim süreçlerinin de iyileştirilmesini hedeflemektedir.[26] TKY, sadece bir felsefe değildir. TKY bir yönetim uygulamasıdır. Bu yönetimin 3 öğesi vardır. Birincisi; işle ilgili olarak mantıklı düşünce oluşturmaktır. İkincisi; kaliteyi geliştirmek için çalışanları psikolojik olarak o işe yöneltmektir. Üçüncüsü; pazarlama stratejili şirket kültürü yaratmaktır.[27]

---

18 World Bank, İstanbul 1989, s.60.

19 Sonay Bayramoğlu, "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", Praksis Dergisi, Sayı 7, 2002, s. 419.

20 UNDP, "Governance for Sustainable Human Development", UNDP Policy Document, 1997.

21 Bayramoğlu, a.g.m. , s. 88.

22 Bob Jessop, The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?, Economy and Society, Vol. 24, S.3, 307-333, 1995, http://eprints.lancs.ac.uk/203/2/E-1995b_GOVERREG.doc. , 14.12.2011

23 Nurettin Peşkircioğlu, "Toplam Kalite Yönetimi ve Katılımcılık", Verimlilik Dergisi, Toplam Kalite, Özel Sayı,1995, s. 31.

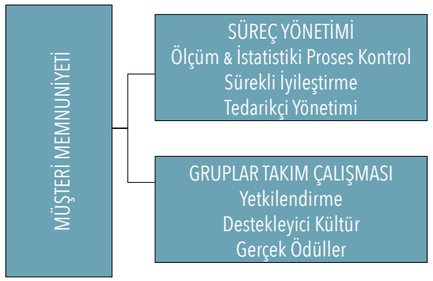
24 İsmail Efil, Toplam Kalite Yönetimi ve Toplam Kaliteye Ulaşmada ISO 9000 Kalite Güvence Sistemi, Alfa Basım, İstanbul 1999, s. 38-39.

25 Ahmet Kovancı, Toplam Kalite Yönetimi Fakat Nasıl? , Sistem Yayıncılık, İstanbul 2001, s. 14-15.

26 Tayfur Özşen, "Toplam Yönetim Kalitesi", Türk İdare Dergisi, Sayı 421, 1998, s.285.

27 Mahmut Tekin, Üretim Yönetimi, Cilt 2, (3. Baskı), Arı Ofset Matbaacılık, Konya 1996, s.141.

Şekil 2: Toplam Kalite Yönetimin Görsel İfadesi




**Kaynak:** Emin Gürsoy, "Özel ve Kamu Kurumlarında Toplam Kalite Yönetimi: Özel ve Kamu Hastanelerinde Ampirik Bir Araştırma", Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir 2010, s.20.

## 2.2. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN AMACI

TKY ve benzeri yönetim yaklaşımlarını zorunlu hale getiren pazar şartları ve gelişmeler oldukça çeşitlidir. Rekabet ortamı hızla artarak değişmektedir. İş dünyası için değişimin yeni yabancı rakipler, ürün ve hizmetlerin pazarlanmasında yeni yöntemler, müşterilerin yeni talep ve beklentileri gibi birçok nedeni vardır. Gelişen teknoloji yeni imkânlar ve zorlukları beraberinde getirmektedir. Bilgi işleme ve enformasyon teknolojilerinin bize sunduğu eski yöntemlerin daha verimli kullanmanın ötesinde yeni teknik ve metotlar oluşturmak, elemanlarımızın teknik becerilerini ve ekip çalışması yeteneklerini sürekli geliştirmektedir.[28]

TKY, organizasyonlarda kalitenin artırılmasını hedeflemektedir. Bu teknikte müşteriye göre kalitenin yükseltilmesi ve verimliliğin artırılması amaçlanır. Kalite ve verimliliğin artırılması için de gerekli unsurlar şunlardır:

- Çalışanların memnuniyeti, motivasyonu ve ödüllendirilmesi,
- Performans değerlendirme ve ölçme yöntemlerinin kullanılması,
- Organizasyondaki hataların ve yanlışların ortadan kaldırılması,
- Ekip çalışmasına ağırlık verilmesi,
- Başarılı organizasyonların tecrübelerinden yararlanılması,
- Stratejik planlamanın yapılması.

TKY'nin temel amacı, üretimde sıfır hata yönetimine geçmektir. Kaliteye sadece üretim sonrası yapılan kalite kontrolleri ile ulaşılmaz. Kalite, üretim sürecinde gerekli müdahaleler yapılarak; ürünün hatasız üretilmesi ile sağlanır. Kalitenin sağlanması yalnızca üretim sürecinin belli basamaklarında olmaz. Kalite hammadde seçiminden ürünün elde edilmesine kadar, bütün üretim kademelerini içerir. [29]

Tablo 1 :Toplam kalite yönetiminin amaçları

| Amaç |
|---|
| Kaliteyi Her Aşamada Geliştirme ve Yükseltme |
| Kaliteyi Gerçekleştirme İçin Çalışanların Motivasyonu, Katılımı ve Eğitimi, Planlı |
| Sistematik Yaklaşım ile Kapsamlı Yaygın Faaliyetler |
| Sürekli İyileştirme |
| Hataların Önlenmesi, Yüksek Verimlilik, Ürün, Pazar Çeşitlemesi, Müşteri Tatmini |
| Yüksek Kalite + Düşük Maliyet |
| **SONUÇ** |
| Yüksek Rekabet Gücü |

Kaynak: İbrahim Kavrakoğlu, Toplam Kalite Yönetimi, 3.basım, Kalder Yayınları, İstanbul 1996, s.11

[28] Harper, Sullivan Michael, Gordon, Umut Bir Yöntem Olamaz, Çeviren: Ayşe Bilge Dicleli, Boyner Holding Yayınları, İstanbul 1997, s. 16-17.

[29] Özgür Türkmen, "İlköğretim Okullarında Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarına İlişkin Müdür ve Öğretmen Görüşlerinin Değerlendirilmesi (Diyarbakır İli Örneği)", Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Diyarbakır 2006, s.34.



## 2.3. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN ÖNEMİ

TKY'de yöneticiler hem iş gören, hem tedarikçi, hem iç müşteri oldukları için önemlidirler. Toplam kalite günümüzde özellikle işletmelerin temel gündem maddelerinin başında gelmektedir. Kalitenin iyileştirilmesi ve geliştirilmesi firmalar açısından çok önemli bir görev haline gelmiştir. Müşteriler açısından da firmalara verilen en önemli mesajlardan biri haline gelmiştir.[30] TKY'nin başlıca üç özelliğinden söz etmek mümkündür;[31]

1. Müşterilerinin isteklerini tatmin edecek ürünleri ve hizmetleri üretmek, müşterilerinin güvenini kazanmak,
2. Şirketi, çalışma prosedürlerini iyileştirici, daha az hata, daha düşük maliyet, daha az borç ve daha avantajlı sipariş getiren önlemlerle daha yüksek kârlılığa yöneltmek,
3. Çalışanların şirket hedeflerine ulaşma yolunda potansiyellerini tam olarak kullanmalarına yardım etmek, şirket politikasının yayılımını ve gönüllü faaliyetleri teşvik etmek.

## 2.4. KAMU İDARELERİNDE TOPLAM KALİTE YÖNETİMİNİN UYGULANABİLİRLİĞİ

Günümüzde kamu yönetimi anlayışı hızlı değişmekte, buna paralel olarak reform çabaları da gündeme gelmektedir. Hızla artan nüfus, kentleşme ve göç olgusu, yönetsel yolsuzluklar, gelir dağılımı eşitsizlikleri, kamu harcamalarındaki artış ve borçlanma sorunları, kamu hizmetlerinden yararlananların artması ve bunun sonucu olarak hizmet genişlemesi ve çeşitlenmesi, küreselleşmenin getirdiği rekabet ortamı ve teknolojik gelişmeler, ulus-üstü örgütsel yapılanmaların güç ve etkilerinin artışı, çevre sorunlarının yaygınlaşması, kamu hizmetlerine yönelik aşırı kamusal düzenlemeler ve kontroller, bir türlü kapatılamayan sürekli büyüyen bütçe açıkları, ekonominin küreselleşmesi ve bunun sonucu olarak uluslararası rekabetin kızışması, özellikle uluslararası ilişkilerden kaynaklanan değişim baskılarıyla karakterize olan yeni ekonomik koşullar, kamusal politikalarda ve kamu yönetiminde şeffaflık taleplerinin artması, geleneksel hesap verme yükümlülüğü süreçlerinin beklentileri karşılayamaması gibi nedenler, kamu yönetimindeki değişimi kaçınılmaz kılmaktadır.[32]

Dünyada yaşanan hızlı değişim göz önüne alındığında kamu sektörünün özel sektörün gerisinde kaldığı dolayısıyla vatandaşların taleplerine karşılık veremediği açıkça görülmektedir. Burada kamu hizmetlerinde toplam kalite yönetiminin gündeme gelmesinin birçok nedeni olmasına karşın başlıca neden olarak değişimin gerekliliği konusu ön plana çıkmaktadır. Vatandaş kamu kurumlarının varlıklarını sürdürebilmeleri için vergi öderken artık aldığı hizmetin kalitesi ile ilgili endişelerini dile getirmektedir. Business Week tarafından yapılan bir araştırmada elde edilen bulgulara göre ABD'de halkın % 44'ü kamu kurumlarının talepleri karşılayacak hizmetleri sunmadığını ve özel sektöre benzer bir yapılanmanın gerekli olduğunu belirtilmektedir. Bu beklentilere cevap verebilmenin en iyi yolu olarak da TKY'ye geçmek önerilmektedir.[33]

Kamu sektörünün artan gereksinimler sonucu giderek büyümesiyle maliyetlerde de büyük artışlar kaydedilmiş, bunun sonucunda ise bütçelerde kısıntıya gitmek bir zorunluluk halini almıştır. Kalite yönetimi uygulamaları

[30] Şeyma Uzan, "Toplam Kalite Yönetiminin Hizmet Sektöründe Uygulanabilirliği", Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2012, s.25.

[31] Imai Masaaki, Kaizen-Japonya'nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı, Brisa Yayını, İstanbul 1997, s.43.

[32] Tülay Keskin, "Kamu Kurumlarında Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği (Denizcilik Müsteşarlığı Örneği)", Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Trabzon 2004, s.62.

[33] Armand Feigenbaum, " Managing Improvement in the U.S.Government", National Productivity Review, 13.cilt, Sayı 7, 1993, s.7.

ile kamuda harcanan her 5 dolardan birinin hizmetler iyileşirken tasarruf edilebileceğini öngörenler bulunmaktadır.[34]

TKY, günümüzde özellikle özel sektörde geniş uygulama alanları bulmuş ve hatta giderek artan bir ivme ile hızla yayılmış ve kamu alanlarında da yerini almıştır. Ancak, TKY'nin ilk olarak özel sektörde başlamış bir yönetim felsefesi olması nedeniyle kamu alanında uygulamalarında bazı sorunlar yaşanmıştır. Buna karşın, kamu alanında başarılı olan TKY uygulamaları da çok fazladır.[35]

Türk kamu kurumlarının özel sektörde ve dünyada yaşanan gelişmelere kayıtsız kalmaları kuşkusuz söz konusu olmayacaktır. Nitekim Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı), Milli Eğitim Bakanlığı, DİE (TÜİK); DPT (Kalkınma Bakanlığı); SSK (SGK), bazı üniversiteler, belediyeler ve hastaneler gibi kamu kurumlarında TKY uygulamasına başlandığı görülmektedir. Bu çalışmaların içeriği ve toplam kalite yönetimini nasıl uygulamaya geçirdikleri akademik tartışmaların önemli bir konusu olsa da buralardan elde edilecek deneyimler hem özelde toplam kalite yönetimi çalışmalarının ve hem de genelde diğer reform planlarının geleceği için yol gösterici olacaktır.[36]

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı'nda yapılan bir araştırma ile TKY önündeki ana sorun alanları; yöneticilerin sık değişimi, TKY bilincinin oluşmamış olması, yeterli eğitimin sağlanamaması, üst yönetimin yeterli düzeyde destek vermemesi, personelin isteksizliği, politik baskılar ve kaynak yetersizliği olarak belirlenmiştir. Ancak, yaşanan bu sorunlara rağmen çalışanların % 82'si TKY'nin kamu örgütlerinde başarı ile uygulanabileceğini belirtirken yine % 92'si de TKY'nin Türk kamu örgütlerinde uygulanmasının gerekli olduğunu vurgulanmıştır.[37]

## SONUÇ

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler, kamu hizmetlerinin sunumunu da aynı oranda değiştirmiştir. Nüfus artışı, teknolojik gelişmeler, kentleşme ve bilgiye kolay erişim geleneksel bürokratik yapının vatandaş odaklı işletmecilik anlayışıyla ikame edilmesine neden olmuştur. Zira bu anlayışın oluşmasında dış etkenlerin yanı sıra vergi ödeyerek kamu hizmetlerini finanse eden vatandaşların kaliteli hizmet talep etme istekleri de etkili olmuştur.

Kaliteli ve verimli hizmet sunumuna olan talep, işletme yönetiminde uygulanan toplam kalite yönetimini kamu idarelerinin bünyesinde uygulama fikrinin ön plana çıkarmıştır. Uluslararası arenada yaşanan gelişmelere kayıtsız kalamayan Türk bürokrasisi de kendi kurumlarında bu anlayışı ürkek denemelerle uygulamaya başlamışlardır. Ancak Türk kamu örgütlerinin yıllardır süre gelen sorunları toplam kalite yönetiminin olumlu sonuçlarını engelleyen bir yapıya sahip olduğu da açıktır. Kaldı ki, kamu hizmetlerinin verimli ve kaliteli sunulmalarının öncesinde adaletli dağılımı engelleyen bir sunum olduğunu da göz ardı etmemek gerekir.

Esasında sürekli gelişmeyi ve rekabet avantajını vurgulayan ve bunu kamu örgütlerinde etkin bir hale getiren toplam kalite yönetiminin kaliteli sunumla birlikte adaletli dağılımı da getirmesi gerekir. Dolayısıyla geleneksel bürokratik yapısında toplam kalite yönetimini tam anlamıyla uygulamaya geçiren kamu idarelerinin 21. yüzyıla taşıdıkları birçok sorunu geride bırakabilme ihtimalini belirtmek gerekir. Yeni kamu yönetimi anlayışı toplam kalite yönetimini kamu idarelerinde uygulama gerekliliğini kaçınılmaz hale getirmiştir. Kendi örgütlerinde bu anlayışı uygulayamayan bir ülkenin çağın gereklerine uygun hareket etmesi ve hantal yapısından kurtulması mümkün görünmemektedir.

[34] Erika Penzer, "Making a Federal Case for Quality." Incentive, 165.cilt, 1991, s.30.

[35] Tolga Aslan, "Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Alanındaki Uygulamaların Değerlendirilmesi", Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Projesi, Kahramanmaraş 2007, s.47.

[36] Gürsoy, a.g.t. , s.39.

[37] Asım Balcı, " Implementation of Total Quality Management in Public Sector: An Empirical Analysis of a Turkish Case".Yayımlanmamış Doktora Tezi, ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara 2002.

## KAYNAKÇA

AKTAN, C. Can, "İyi Yönetişimin Temel Unsurları", http://www.canaktan.org (21.03.2014)

ARSLAN, Nagehan Talat (2010) "Klasik – Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi", C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 2.

ASLAN, Tolga (2007), Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Alanındaki Uygulamaların Değerlendirilmesi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Projesi.

BALCI, Asım (2002), Implementation of Total Quality Management in Public Sector: An Empirical Analysis of a Turkish Case. Yayımlanmamış Doktora Tezi, ODTÜ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.

BAYRAMOĞLU, Sonay (2002) "Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim", Praksis Dergisi, Sayı:7.

COŞKUN, Can Aktan (2000), Yönetimde Rönesans ve Kalite Devrimi, Ankara: Tosyöv Yayınları.

EFİL, İsmail (1999), Toplam Kalite Yönetimi ve Toplam Kaliteye Ulaşmada ISO 9000 Kalite Güvence Sistemi, İstanbul, Alfa Basım.

FEİGENBAUM, Armand (1993), Managing Improvement in the U.S.Government, National Productivity Review, Cilt: 13, Sayı:7.

GÜRSOY, Emin (2010), Özel ve Kamu Kurumlarında Toplam Kalite Yönetimi: Özel ve Kamu Hastanelerinde Ampirik Bir Araştırma, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

HOOD, Christopher (1991), A Public Management For All Season", Public Administration, Vol.69, Spring.

JESSOP, Bob (1995), The Regulation Approach, Governance, and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?, Economy and Society, Vol. 24, S.3, 307-333. Erişim: http://eprints.lancs.ac.uk/203/2/E-1995b_GOVERREG.doc (14.12.2011)

KARCI, Şükrü Mert (2008) "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, Sayı:16.

KAVRAKOĞLU, İbrahim (1996), Toplam Kalite Yönetimi, 3.basım, Kalder Yayınları, İstanbul.

KAYIKÇI, Sabrina (2007) "Küreselleşmenin Kamu Yönetimi Paradigmasına Etkisi ve Türk Kamu Yönetimine Yansıması", Mülkiye Dergisi, Cilt 31, Sayı:256.

KESKİN, Tülay (2004), Kamu Kurumlarında Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği (Denizcilik Müsteşarlığı Örneği), Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

KOVANCI, Ahmet (2001), Toplam Kalite Yönetimi Fakat Nasıl?, İstanbul: Sistem Yayıncılık.

MASAAKİ, Imai (1997), Kaizen-Japonya'nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı, İstanbul, Brisa Yayını.

ONAR, Sıdık Sami (1966), İdari Hukukunun Umumi Esasları, C.I-II, 3.Baskı, İstanbul.

OSBORNE, Stephen P. and Mclaughlin Kate (2002), "The New Public Management in Context", Ed. Kate McLaughlin, Stephen P. Osborne and Ewan Ferlie, New Public Management: Current Trends and Future Prospects , Routledge, London and New York.

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997), "The New Public Management", AÜSBF Dergisi, S.52.

ÖZER, Akif (2005) "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", Sayıştay Dergisi, Sayı:59.

ÖZŞEN, Tayfur (1998), Toplam Yönetim Kalitesi, Türk İdare Dergisi, Sayı:421, Aralık sayısı.

PENZER, Erika (1991), "Making a Federal Case for Quality." Incentive, Cilt 165, (Ağustos).

PEŞKİRCİOĞLU, Nurettin (1995), Toplam Kalite Yönetimi ve Katılımcılık, Verimlilik Dergisi, Toplam Kalite, Özel Sayı.

SARAN, Ulvi (2004) "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma", Atlas Yayınevi, Ankara.

SOYASLAN, Doğan (2005) "Ceza Hukuku Özel Hükümler", 5.Baskı, Ankara.

SULLİVAN, Gordon, Harper, Michael (1997), Umut Bir Yöntem Olamaz, Çeviren: Ayşe Bilge Dicleli, Boyner Holding Yayınları, İstanbul.

T.C. BAŞBAKANLIK (2003a) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1. Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Ankara.

TEKİN, Mahmut (1996), Üretim Yönetimi Cilt 2, (3. Baskı), Konya: Arı Ofset Matbaacılık.

TOROSLU, Nevzat (2008) "Ceza Hukuku Özel Kısım", Savaş Yayınevi, 3. Baskı, Ankara.

TÜRKMEN, Özgür (2006), İlköğretim Okullarında Toplam Kalite Yönetimi Uygulamalarına İlişkin Müdür ve Öğretmen Görüşlerinin Değerlendirilmesi (Diyarbakır İli Örneği), , Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

UNDP (1997), Governance for Sustainable Human Development, UNDP Policy Document.

UZAN, Şeyma (2012), Toplam Kalite Yönetiminin Hizmet Sektöründe Uygulanabilirliği, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi.

**Adem AYDIN**
Maliye Uzman Yardımcısı[1]
aaydin7@muhasebat.gov.tr

**Rumeysa ÖZÇELİK**
Maliye Uzman Yardımcısı[1]
rozcelik1@muhasebat.gov.tr

# Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisinin Harcama Yetkilisine Karşı Görev ve Sorumlulukları

*ÖZET*

*Makalede; 100.000'den fazla harcama biriminde, merkezi yönetim kapsamında 65.000 genel yönetim kapsamında ise sayıları 150.000'i bulan taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu[2] ve Taşınır Mal Yönetmeliği[3] çerçevesinde harcama yetkililerine karşı idari (yönetsel) açıdan sorumlulukları ile diğer sorumluluklarına değinilmekle birlikte taşınır kayıt ve işlemleri sürecinde harcama yetkililerinin taşınır kayıt ve kontrol yetkilileriyle ilişkileri üzerinde de değerlendirmeler yapılmıştır.*

*Anahtar Kelimeler: Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilisi, Harcama Yetkilisi, Sayıştay, Kefalet, Kamu Zararı.*

## GİRİŞ

5018 sayılı Kanunun 3'üncü maddesinde taşınırlar "Kamu kaynakları" arasında sayılmıştır. Burada "taşınır" kavramı tüketim madde ve malzemeleri ile dayanıklı taşınırları (Tesis[4], Makine ve Cihazlar, Taşıtlar ve Demirbaşlar) ifade etmektedir. Kanunun 44'üncü maddesinde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerince, taşınır ve taşınmaz edinilmesi, yönetilmesi, trampası, elden çıkarılması gibi hususların ilgili kanunlarında düzenleneceği öngörülmüş olmasına karşın; taşınır malların kaydı, muhafazası, kullanımı, mal yönetim hesabının verilmesi ve mal yönetim sorumlularıyla bunlar adına görev yapacak olanların belirlenmesine ilişkin usul ve esasların, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmeliklerle belirleneceği hükmüne yer verilmiştir. Kanunun verdiği yetki çerçevesinde hazırlanan Yönetmelik, 28.12.2006 tarih ve 2006/11545 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur. Yukarıda bahsedilen mezkur mevzuat çerçevesinde yapılacak işlemler ile ilgili bazı sorumlulukların doğacağı ise tabiidir.

Sorumluluk, sözlük anlamıyla kişinin kendi davranışlarını veya kendi yetki alanına giren herhangi bir olayın sonuçlarını üstlenmesi, sorum, mesuliyet şeklinde tanımlanmaktadır.[5] Türk hukuk sisteminde de sorumluluk hukuksal sorumluluk, ceza sorumluluğu, mali sorumluluk, siyasal sorumluluk olarak türlere ayrılmaktadır. Kanunda ise "her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkilikılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.[6]" hükmüyle de sorumluluğun çerçevesi çizilmiştir.

Diğer taraftan, Kanunun 11'inci maddesinde üst yöneticilerin, sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan, kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden ve bu Kanunda belirtilen görev ve sorumlulukların yerine getirilmesinden Bakana; mahallî idarelerde ise meclislerine karşı sorumlu oldukları belirtilmiş, bu sorumluluğun gereklerini harcama yetkilileri, mali hizmetler birimi ve iç denetçiler aracılığıyla yerine getirecekleri hükme bağlanmıştır.

Kanunun, görev ve sorumluluklara ilişkin genel esasları dikkate alınarak hazırlanan Yönetmelik hükümlerine göre; taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan ve taşınır yönetim hesabını ilgili mercilere göndermekten, harcama yetkilileri sorumlu olup bu sorumluluğu taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getireceklerdir.

Bu çalışmada mali sorumluluk çerçevesinde idari (yönetsel) sorumluluğu bulunan taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin Kanun ve Yönetmelik hükümlerince taşınırların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden, kullanılmasından, kontrolünden, kayıtlarının tutulmasını sağlamaktan sorumlu olan harcama yetkililerine karşı sorumlulukları adım adım ele alınacaktır.

## 1. HARCAMA YETKİLİSİ KİMDİR?

Bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir.[7] Harcama yetkilisi tarafından ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek gönderilerek harcama yetkisi verilen birim yöneticileri de harcama yetkilisidir.[8] Yani bir birimin harcama birimi olabilmesi için ya kamu idaresinin bütçesinde ödenek tahsis edilmiş ve harcama yetkisinin bulunması ya da ödenek gönderme belgesiyle ödenek gönderilmek suretiyle harcama yetkisi verilmiş olması gerekir.

### 1.1 HARCAMA YETKİLİSİNİN TAŞINIR MAL YÖNETMELİĞİ ÇERÇEVESİNDE GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Yönetmeliğin 5'inci maddesine göre harcama yetkilileri taşınırların;

---

1 Maliye Bakanlığı, Muhasebat Genel Müdürlüğü

2 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayınlanmıştır. Bundan sonra Kanun denilecektir.

3 18.01.2007 tarihli ve 26407 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Bundan sonra Yönetmelik denilecektir.

4 253- Taşınır Mal Yönetmeliği eki kod listesinde "253.01-Tesisler Grubu" açıklamasında "Taşınmaz olarak değerlendirildiğinden Taşınır Kod Listesine alınmamıştır. Sadece muhasebe detay hesap planlarında yer alacaktır" şeklindeki ifadenin Maliye Bakanlığınca (Muhasebat Genel Müdürlüğünce) kaldırılması, 253.01-Tesisler kodunda açılacak alt detay kodlara taşınır kapsamındaki tesislerin kaydedilmesi planlanmaktadır.

5 Türk Dil Kurumu, "Büyük Türkçe Sözlük", http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.547eb28f465da4.74341702 , 03.12.2014.

6 5018 sayılı KMYKK Md: 8.

7 Bu tanım 5018 sayılı Kanunun 31 inci maddesinde yapılmış olup teşkilât yapısı ve personel durumu gibi nedenlerle harcama yetkililerinin belirlenmesinde güçlük bulunan idareler ile bütçelerinde harcama birimleri sınıflandırılmayan idarelerde harcama yetkisi, üst yönetici veya üst yöneticinin belirleyeceği kişiler tarafından; mahallî idarelerde İçişleri Bakanlığının, diğer idarelerde ise Maliye Bakanlığının uygun görüşü üzerine yürütülebilir denilmiştir.

8 Örneğin Kamu idarelerinin bölge, il veya ilçe teşkilatında yapılacak harcamalar için bu birimlere ödenek gönderme belgesi ile harcama yetkisi verilmesi halinde bu birimlerin en üst yöneticisi durumunda olan bölge müdürleri ile il ve ilçe müdürleri (Maliye il teşkilatında defterdar, ilçede kaymakam) harcama yetkilisidir.

- Etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak edinilmesinden ve kullanılmasından,
- Kontrollerin yapılmasından,
- Kayıtlarının Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre saydam ve erişilebilir şekilde tutulmasını sağlamaktan,
- Taşınır yönetim hesabını istenildiğinde ibraz etmek veya ilgili mercilere göndermekten sorumludurlar.

Harcama yetkilileri taşınır kayıtlarının Yönetmelik hükümlerine uygun olarak tutulması ve taşınır yönetim hesabının ilgili mercilere gönderilmesi sorumluluğunu ise taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri aracılığıyla yerine getirir.

Ayrıca harcama yetkilileri, taşınırlara ilişkin işlem ve kayıtların usule uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmeye veya ettirmeye; kasıt, kusur veya ihmal sonucu kırılan, bozulan veya kaybolan taşınırların ilgililerden tazmini için gerekli işlemleri yapmaya veya yaptırmaya yetkilidir. Harcama yetkililerinin Yönetmelik ile ilgili işlemlerinde diğer sorumluluklarına ileriki bölümlerde değinilecektir.

## 2. TAŞINIR KAYIT VE KONTROL YETKİLİSİ KİMDİR?

Taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi, harcama yetkilisi adına taşınırları teslim alan, koruyan, kullanım yerlerine teslim eden, Yönetmelikte belirtilen esas ve usullere göre kayıtları tutan ve bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenleyen ve bu hususlarda hesap verme sorumluluğu çerçevesinde harcama yetkilisine karşı sorumlu olan görevlileri ifade eder.[9] Görevler ifadesinden taşınır kayıt ve kontrol yetkililiğinin bir kadro unvanı değil görev unvanı olduğunu söyleyebiliriz.[10] Harcama yetkilisi tarafından sübjektif atama esasına göre görevlendirilir. Taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri, harcama yetkililerince, memuriyet veya çalışma unvanına bağlı kalmaksızın, taşınır kayıt ve işlemlerini bu Yönetmelikte belirtilen usule uygun şekilde yapabilecek bilgi ve niteliklere sahip personel arasından görevlendirilir. Dış temsilciliklerde taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri misyon şefleri tarafından görevlendirilir. Taşınır işlemleri yoğun olan harcama birimlerinde birden fazla taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi görevlendirilebilir. Kamu idarelerince ihtiyaç duyulması halinde birden fazla harcama biriminin taşınır kayıtları harcama birimleri itibarıyla ayrı ayrı tutulmak kaydıyla, bir taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi tarafından yürütülebilir.[11] Memur, işçi veya diğer statüdeki personelin taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi olmasında bir engel yokken hizmet alımıyla istihdam edilen (geçici) personel taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi olamaz.

Yönetmeliğin 6'ncı maddesinin 2'nci fıkrasında taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görev ve sorumlulukları şu şekilde belirtilmiştir:

- Harcama birimince edinilen taşınırlardan muayene ve kabulü yapılanları cins ve niteliklerine göre sayarak, tartarak, ölçerek teslim almak, doğrudan tüketilmeyen ve kullanıma verilmeyen taşınırları sorumluluğundaki ambarlarda muhafaza etmek,
- Muayene ve kabul işlemi hemen yapılamayan taşınırları kontrol ederek teslim almak, bunların kesin kabulü yapılmadan kullanıma verilmesini önlemek, (Ancak, özellikleri nedeniyle kesin kabulleri belli bir dönem kullanıldıktan sonra yapılabilen test kitleri, serum ve aşı gibi sarf malzemelerinin kullanıma verilmesinde kesin kabul şartı aranmaz.)

[9] Taşınır Mal Yönetmeliği Md: 4.

[10] Bakınız: 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname eki cetveller

[11] Taşınır Mal Yönetmeliği Md: 6.





*2015 yılı için genel yönetim kapsamında 150.000'i aşkın taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi bulunmaktadır.*

- Taşınırların giriş ve çıkışına ilişkin kayıtları tutmak, bunlara ilişkin belge ve cetvelleri düzenlemek ve taşınır yönetim hesap cetvellerini konsolide görevlisine (kayıt ve işlemlerini elektronik ortamda tek bir sistem üzerinden yapanlar hariç) göndermek,
- Tüketime veya kullanıma verilmesi uygun görülen taşınırları ilgililere teslim etmek,
- Taşınırların yangına, ıslanmaya, bozulmaya, çalınmaya ve benzeri tehlikelere karşı korunması için gerekli tedbirleri almak ve alınmasını sağlamak,[12]
- Ambarda çalınma veya olağanüstü nedenlerden dolayı meydana gelen azalmaları harcama yetkilisine bildirmek,
- Ambar sayımını ve stok kontrolünü yapmak, harcama yetkilisince belirlenen asgarî stok seviyesinin altına düşen taşınırları, yenisinin temin edilmesi amacıyla harcama yetkilisine bildirmek,
- Kullanımda bulunan dayanıklı taşınırları bulundukları yerde kontrol etmek, sayımlarını yapmak ve yaptırmak,
- Harcama biriminin malzeme ihtiyaç planlamasının yapılmasına yardımcı olmak,
- Kayıtlarını tuttuğu taşınırların yönetim hesabını hazırlamak ve harcama yetkilisine sunmaktır.

Ayrıca taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri, sorumluluklarında bulunan ambarlarda kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizlikleri nedeniyle meydana gelen kayıp ve noksanlıklardan sorumlu olup; sorumluluklarında bulunan ambarları devir ve teslim etmeden görevlerinden ayrılamazlar.

## 3. TAŞINIR KAYIT VE KONTROL YETKİLİSİNİN YÖNETMELİK ÇERÇEVESİNDE HARCAMA YETKİLİSİNE KARŞI GÖREV VE SORUMLULUKLARI

Kanunun 48'inci maddesi gereğince; kamu idarelerine ait taşınırların, mevzuatında öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yönetilmemesi veya bu ilkelere göre kullandırılmaması nedeniyle bir kamu zararı[13] doğması durumunda, sorumluluk, taşınırı yönetme yetkisine sahip olan harcama yetkilisinde bulunmaktadır.[14]

Yönetmeliğin taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin görevlerinin sayıldığı 6'ncı maddesinde taşınır kayıt ve kontrol yetkililerine; ambarda çalınma veya olağanüstü nedenlerden dolayı meydana gelen azalmaları harcama yetkilisine bildirme yükümlülüğü getirilmiş olup, harcama yetkilisine bu yol ile adli ve idari soruşturmalarının yapılması/yaptırılması ve Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin gerektiğinde uygulanması ile ilgili bir sorumluluk yüklemiştir.[15] Taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri sorumlulukları altındaki ambarlarda meydana gelen kayıp ve noksanlıklardan doğan kamu zararından doğrudan sorumludurlar. Bu sorumluluğun yüklenebilmesi için, kayıp ve noksanlığın (Olağan firelerde sorumluluk aranmaz.1[6]) meydana gelmesinde taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliklerinin olması gerekir. Kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliğin bulunup bulunmadığı harcama yetkilisi veya görevlendireceği bir personel ta-

[12] Taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi sorunu harcama yetkilisine yazı ile bildirmelidir. Eğer harcama yetkilisi gerekli tedbiri almazsa sorumluluk harcama yetkilisinin olacaktır.

[13] 5018 sayılı kanunun 71 inci maddesinde "Kamu zararı; kamu görevlilerinin kasıt, kusur veya ihmallerinden kaynaklanan mevzuata aykırı karar, işlem veya eylemleri sonucunda kamu kaynağında artışa engel veya eksilmeye neden olunmasıdır." şeklinde tarif edilmiştir.

[14] Ramazan Yılmazer, Açıklamalı-Örnek Uygulamalı Taşınır Mal Yönetmeliği, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara 2007, s.51.

[15] Her ne kadar Yönetmelikte Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğine işaret etse de adı geçen Yönetmeliğin kapsam kısmında istisna tutulanlar 27.6.1983 tarihli ve 83/6510 sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla yürürlüğe konulan Devlete ve Kişilere Memurlarca Verilen Zararların Nevi ve Miktarlarının Tespiti, Takibi, Amirlerinin Sorumlulukları, Yapılacak Diğer İşlemler Hakkında Yönetmeliğe göre sorumlu olacaklardır.

[16] Taşınır Mal Yönetmeliği Md: 5.

*Memur, işçi veya diğer statüdeki personelin taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi olmasında bir engel yokken hizmet alımıyla istihdam edilen (geçici) personel taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi olamaz.*

rafından yapılacak inceleme ve alınan ifadelerden sonra düzenlenecek inceleme raporu ile belirlenir.

Taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri, yaptıkları kayıt ve işlemlerin usulüne uygunluğundan dolayı ise idari yönden harcama yetkililerine karşı sorumludurlar.

Yönetmeliğin 10'uncu maddesinin 5'inci fıkrasının e bendine göre taşınırın;

- Kaybolma, çalınma ve fire gibi herhangi bir nedenle yok olması,
- Yıpranma, kırılma veya bozulma gibi nedenlerle kullanılamaz hale gelmesi,
- Hurdaya ayrılması,
- Canlı taşınırların ölmesi,

gibi nedenlerle kayıtlardan düşülmesini sağlamak amacıyla Kayıttan Düşme Teklif ve Onay Tutanağı düzenlenir ve verilen yetki çerçevesinde harcama yetkilisi veya üst yönetici tarafından onaylanır. Tutanak, bentte sayılan hallerin ortaya çıkması durumunda, bu durumun araştırma gerektirmesi halinde harcama yetkilisi tarafından görevlendirilecek en az üç kişiden oluşan komisyon kararına, gerektirmemesi halinde harcama yetkilisinin kararına, sayım sonucunda taşınırların noksan çıkması halinde ise sayım kurulunun kararına dayanılarak taşınır kayıt kontrol yetkilisince düzenlenir ve verilen yetki çerçevesinde üst yönetici veya harcama yetkilisi tarafından onaylanır. Bu bakımdan bu tutanağın onaylanması konusunda üst yöneticiye veya harcama yetkilisine sorumluluk yüklenmiş olup, bu sorumluluk ise Parasal Sınırlar ve Oranlar Genel Tebliği'nde 2015 yılı için taşınırların devir, imha, hurdaya ayırma, satış ve terkini suretiyle kayıtlardan çıkarılmasında uygulanacak limitlerde belirlenmiştir.[17]

Tablo 1: Taşınır Malların Kayıtlardan Çıkarılması

| Taşınır Mal Yönetmeliği hükümlerine göre harcama yetkilisinin onayı ile kayıtlardan çıkarılacak taşınırlar için uygulanacak limitler | TL |
|---|---|
| • Taşınırların kamu idareleri arasında bedelsiz devri ve satışında | 3750 |
| • Taşınırların hurdaya ayrılmasında, imha ve terkin edilmesinde | 7500 |
| • Taşınırların aynı kamu idaresine bağlı harcama birimleri arasındaki devrinde | 19000 |
| Yukarıda belirtilen limitler; kuruluş merkezleri ile Ankara, İstanbul ve İzmir İllerinde 3 kat olarak uygulanır. | |

Kaynak: Parasal Sınırlar ve Oranlar Genel Tebliği (Seri No: 2)

Yönetmeliğin "Kayıt zamanı, kayıt değeri ve değer tespit komisyonu" başlıklı 13'üncü maddesinin 2'nci fıkrasındaki "Bağış ve yardım yoluyla edinilen taşınırlarda; bağış ve yardımda bulunan tarafından ispat edici bir belge ile değeri belirtilmiş ise bu değer, belli bir değeri yoksa değer tespit komisyonunca belirlenen değer" hükmü gereğince oluşturulacak değer tespit komisyonu, harcama yetkilisinin onayı ile en az 3 kişiden oluşmaktadır. Bu kişilerden birisi olan taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi komisyonun çalışmasından ve sonuçlandırılmasından dolaylı olarak harcama yetkilisine karşı sorumludur.

Ayrıca, Yönetmeliğin 28'inci maddesindeki "Ekonomik ömrünü tamamlamış olan veya tamamlamadığı halde teknik ve fiziki nedenlerle kullanılmasında yarar görülmeyerek hizmet dışı bırakılması gerektiği ilgililer veya özel mevzuatı çerçevesinde oluşturulan komisyon tarafından bildirilen taşınırlar, harcama yetkilisinin belirleyeceği en az üç kişiden oluşan komisyon tarafından değerlendirilir." hükmü gereği harcama yetkilisine ilgili komisyonun oluşturulması konusunda yetki ve sorumluluk verilmiştir. Yine burada da taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi komisyonun çalışmalarına katılmaktan ve sonuçlandırıp onaya sunmaktan harcama yetkilisine karşı sorumludur.

Taşınırların muhafazasından ve yönetilmesinden sorumlu olanların, gerekli tedbirlerin alınmaması veya özenin gösterilmemesi nedeniyle taşınırın kullanılmaz hale gelmesi veya yok olması sonucunda sebep oldukları kamu zararları hakkında, 27.09.2006 tarihli ve 2006/11058 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik hükümleri uygulanır.[18] Sorumluluk çerçevesinde işlemlerle ilgili kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararının geri ödenmesi sürecine, kamu görevlileri ile birlikte ilgililer de dahil edilecektir. Kamu zararının açığa çıkması malî sorumluluğu yani tespit edilen zararın, zarara sebebiyet veren kamu görevlisince tazmini yükümlülüğünü doğuracaktır. Burada mali sorumlular harcama yetkilisi, muhasebe yetkilisi, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi ve mali yönetim ve kontrol sisteminde görevlendirilen diğer kişilerdir.

## 3.1 TAŞINIR KAYIT VE KONTROL YETKİLİLERİNİN SAYIM İŞLEMLERİ VE GÖREVLERİNDEN AYRILMALARI DURUMUNDAKİ SORUMLULUKLARI

Sayım ve sayım sonrası yapılacak işlemlerin anlatıldığı Yönetmeliğin 32'nci maddesinde "kamu idarelerine ait taşınırların, taşınır kayıt kontrol yetkililerinin görevlerinden ayrılmalarında, yıl sonlarında ve harcama yetkilisinin gerekli gördüğü durum ve zamanlarda sayımı yapılır." denilerek harcama yetkilisince, kendisinin veya görevlendireceği bir kişinin başkanlığında taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin de katılımıyla, en az üç kişiden oluşturulan sayım kurulu tarafından taşınır sayımı yapılacağı öngörülmektedir. Sayım kurulu, sayım yapılırken gerekli önlemlerin alınmasından, kayıtların sayım sonuçlarına göre uygunluğunun sağlanmasından ve uygunluk sağlandıktan sonra Taşınır Sayım ve Döküm Cetveli düzenlemekten harcama yetkilisine karşı sorumlu bulunmaktadır.

Diğer taraftan; Yönetmeliğin 33'üncü maddesinde taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin, sorumlulukları altındaki ambarlarda bulunan taşınırları ve bunlara ilişkin kayıt ve belgeleri, yerlerine görevlendirilenlere devretmeden görevlerinden ayrılamayacağı hükme bağlanmıştır. Taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin sorumluluğundaki taşınırlar ile dayanağı kayıt ve belgeleri, devir ve teslim etmekten kaçınan veya istifa, hastalık, tutuklanma, ölüm gibi nedenlerle devir ve teslim edilemeyen taşınır mal, kayıt ve belgeler, yerine görevlendirilen taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin de arasında olduğu harcama yetkilisi tarafından oluşturulan en az üç kişilik devir kurulu aracılığıyla Ambar Devir ve Teslim Tutanağı düzenlenerek yeni taşınır kayıt ve kontrol yetkilisine devir ve teslim edilir.

Söz konusu maddenin son fıkrasında taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin geçici görev, aylıksız izin, hastalık izni gibi on günlük süreyi aşmayan geçici ayrılmalarında, harcama yetkilisinin talimatıyla ambarın kapalı tutulabileceği; ancak belirtilen sebeplerle bir ambarın kapalı tutulabilmesi için gerekli tedbirlerin alınması gerektiği belirtilmektedir. Gerekli tedbirler alınmadan ambarın kapalı tutulması işlerin aksamasına neden olabilecektir. Bu nedenle gerekli tedbirleri almaya harcama yetkilisi sorumlu tutulmuştur. Bu durumda harcama yetkilisi ambar için ya geçici ya da baştan ikinci bir taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi yetkilendirir. Ancak bu da bazı sakıncalar doğuracaktır. Ambar için geçici bir taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin, yönetmelik gereği sorumluluğu altındaki

[17] Taşınır Mal Yönetmeliğinin 39/f maddesinin verdiği yetkiye dayanılarak Parasal Sınırlar ve Oranlar Genel Tebliği'nde yapılan düzenlemeye göre; taşınırların kayıtlardan çıkarılması, belirlenen limitler dâhilinde harcama yetkilisinin, limit üzerinde olanlar ise ilgili üst yöneticinin onayı ile yapılır. 2015 yılı için bu limitler Tablo 1'de yer almaktadır.

[18] Taşınır Mal Yönetmeliği Md: 5.

ambarlarda bulunan taşınırları ve bunlara ilişkin kayıt ve belgeleri devralması gerekir ki, bu da ambar devir işlemlerinin sayım vb. birçok aşama içermesiyle ciddi vakit ve emek kaybına neden olacaktır. Baştan ikinci bir taşınır kayıt ve kontrol yetkilisinin yetkilendirilmesi ise arızi durumlarda işlem yapacak bir personele kefalet ve ambardaki tüm işlemler ile ilgili sorumluluk verecektir ki bu durum ise uygulamada çok mümkün görülmemektedir. Bu nedenle ambar ile ilgili bu durumlarda, harcama yetkilisi, biriminde ilgili dönemdeki ihtiyaçları göz önünde bulundurarak taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri için gerekli tedbirlerin alınmasını sağlamalıdır. Örneğin, önceden ihtiyaç olabilecek malların birimlerce tespiti ve ilgili alanlara veya kişilerin kullanımına verilmesi gibi.

### 3.2 TAŞINIR KAYIT VE KONTROL YETKİLİLERİNİN TAŞINIR YÖNETİM HESABININ HAZIRLANMASINDA SAYIŞTAY'A KARŞI SORUMLULUĞU BULUNMAKTA MIDIR?

Taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri taşınır yönetim hesabının hazırlanmasında önemli rol üstlenerek harcama yetkilisine karşı sorumlu bulunmaktadır. 2012 yılında yapılan değişiklik öncesi düzenlenen taşınır yönetim hesabı harcama yetkilileri tarafından Sayıştay'a gönderiliyordu. 08.10.2012 tarihli ve 28461 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Taşınır Mal Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik ile taşınır yönetim hesabının; yetkili mercilerce istenildiğinde ibraz edilmek veya gönderilmek üzere harcama biriminde, yurt dışı teşkilatının taşınır yönetim hesabı ise merkez teşkilatında muhafaza edileceği hükme bağlanmıştır. Madde hükmünden de anlaşılacağı gibi harcama yetkilileri artık taşınır yönetim hesabını Sayıştay'a göndermeyip harcama biriminde muhafaza etmekten sorumlu tutulmuştur. Bu bakımdan harcama yetkililerinin Sayıştay'a karşı hesap verme sorumluluğu bulunmaktadır. Taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri taşınır yönetim hesabını hazırlamaktan ve onaya sunmaktan sorumlu olup Sayıştay'a karşı bu açıdan bir sorumluluğu bulunmamaktadır.

Yönetmeliğin 34'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasına göre taşınır kayıt ve kontrol yetkililerince, sayım kurulu tarafından onaylanan Taşınır Sayım ve Döküm Cetveline dayanılarak ilgisine göre iki nüsha Harcama Birimi Taşınır Yönetim Hesabı Cetveli, Müze Yönetim Hesabı Cetveli veya Kütüphane Yönetim Hesabı Cetveli düzenlenir. Bünyesinde tarihi veya sanat değeri olan taşınırlar ile kütüphane materyalleri bulunan kamu idareleri söz konusu cetvellerden ilgili olanını ayrıca düzenlerler. Taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri sayılan cetvelleri düzenleyerek harcama yetkilisinin onayına sunmaktan sorumludur.

Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin Sayıştay'a karşı sorumlulukları bulunmamakla birlikte Kanunun eki listede yer alan genel ve özel bütçeli kamu idareleri ile bu idarelere bağlı döner sermayeli kuruluşlarda para, menkul kıymet ve ayniyat alıp vermesi ve elinde tutması nedeniyle; yaptıkları işler ile ilgili kefalete tabi tutularak taşınır kayıt ve kontrol yetkililerine sorumluluk yüklenmiştir. Buna göre kamu idarelerinde görevlendirilen taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin de kefalete bağlanarak aylık ve ücretlerinden 2489 sayılı Kefalet Kanunun değişik 2'nci maddesinde belirtilen tutarda kefalet aidatı kesilmesi ve Kefalet Sandığı hesabına gönderilmesi zorunluluğu getirilmiştir.

## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yukarıda izah edildiği üzere, taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri taşınırların, mevzuatta öngörülen kurallar dâhilinde hizmetin amacına uygun olarak verimlilik ve tutumluluk ilkesine göre yönetilmesinden ve kullandırılmasından, ambarda çalınma, kaybolma, fire gibi nedenlerden dolayı meydana gelen azalmaları harcama yetkilisine bildirmekten, değer tespit komisyonu, sayım ve devir kurulu çalışmalarına katılmaktan, söz konusu kayıt, belge, cetvel ve tutanakları düzenlemekten sorumludur.



*Taşınırların kayıtlardan çıkarılması, belirlenen limitler dâhilinde harcama yetkilisinin, limit üzerinde olanlar ise ilgili üst yöneticinin onayı ile yapılır.*

Mali sorumluluk, genel anlamda harcama yetkililerinde olup ambarda meydana gelebilecek sorunlarda Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğe göre tespit yapılması durumda ise sorumluluk taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinde olmaktadır. Bu durumun bir güvencesi olarak taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri kefalete bağlanarak aylık ve ücretlerinden kefalet aidatı kesilmektedir.

Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin sorumluluğuna verilen taşınırlarda idarenin uğrayacağı zararı (riski) karşılamak amacıyla aylık ve ücretlerinden kefalet aidatı kesilmekte ancak; bunlardan memur, ambar memuru, ayniyat saymanı, depo memuru gibi kadrolarda bulunanlar dışındaki diğer personele mali sorumluluk tazminatı ödenmemektedir. Taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi olarak görevlendirilen sözleşmeli personele ve daimi işçilere (sendika ile yapılan sözleşmelerde ödeneceğine dair hüküm bulunanlar hariç) söz konusu tazminat ödenmediğinden haklı tepkilerle karşılaşılmaktadır. Öyle ki idareler bu kişilerden nitelikli olanları seçerek taşınır kayıt ve kontrol yetkilisi olarak görevlendirmelerde sorun yaşamaktadır. Bunun nedeni ise verilen görev karşılığında 2489 sayılı Kanun gereğince aylık ve ücretlerinden kefalet aidatı kesilmesine karşılık herhangi bir ödeme yapılmamasıdır.

Sonuç olarak, taşınır kayıt ve kontrol yetkilileri harcama yetkilileri tarafından görevlendirilir ve görevlendirmenin belli bir süresi yoktur. Gerek duyulduğunda harcama yetkilisi, taşınır kayıt ve kontrol yetkilisini görevden alabilir. Taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin harcama yetkilisine karşı sorumluluğu ise idari (yönetsel) açıdan bir sorumluluktur. Aynı zamanda harcama yetkililerinin Sayıştay'a karşı hesap verme sorumluluğuna rağmen taşınır kayıt ve kontrol yetkililerinin Sayıştay'a karşı doğrudan bir sorumluluğu bulunmamaktadır.

Ancak, yönetimlerindeki ambarlarda meydana gelebilecek kayıp ve noksanlıklardan doğrudan sorumlu olmaları nedeniyle herhangi bir şekilde zararın kişiden tazmin edilemeyeceği durumlarda oluşan riskten idareyi korumak amacıyla aylık ve ücretlerinden aidat kesilmesine karşın, belli kadrolar dışındaki görevlilere mali sorumluluk tazminatı ödenmemesi, TC Anayasasının herkesin kanun önünde eşit olduğuna ve devlet organlarının buna uymak zorunda bulunduğuna dair 10'uncu maddesine aykırı olduğu değerlendirilmekte, aynı görevi yürüten bu kişilere de mali sorumluluk tazminatının ödenmesinin sağlanması halinde bu görevin nitelikli kişiler tarafından daha etkin yürütüleceği düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.

Kamu Zararlarının Tahsiline İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik.

Parasal Sınırlar ve Oranlar Genel Tebliği (Seri No: 2).

Taşınır Mal Yönetmeliği.

Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 1) (06/12/2014 tarihli ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de adı şu şekilde değiştirilmiştir: "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 27) İhtiyaç Fazlası Taşınırların Bedelsiz Devri")

Taşınır Mal Yönetmeliği Genel Tebliği (Sayı: 2) (06/12/2014 tarihli ve 29197 sayılı Resmi Gazete'de adı şu şekilde değiştirilmiştir: "Muhasebat Genel Müdürlüğü Genel Tebliği (Sıra No: 30) Taşınır Kayıt ve Kontrol Yetkilileri")

Türk Dil Kurumu, "Büyük Türkçe Sözlük", http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.547eb28f465da4.74341702, (03.12.2014).

YILMAZER, Ramazan (2007), Açıklamalı-Örnek Uygulamalı Taşınır Mal Yönetmeliği, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları, Ankara.

**Hasan GÜNER**
Maliye Uzmanı[1]
hasan_guner@milliemlak.gov.tr

**Yakup UÇUCU**
Maliye Uzman Yardımcısı[2]
yakup_ucucu@milliemlak.gov.tr

# Orman Vasfını Kaybetmiş Arazilerin (2/B Arazileri) Satışının, Eski Sahiplerine İadesinin ve Kentsel Dönüşümünün Türk Kültürüne Etkileri

*ÖZET*

*Çalışmada 26.4.2012 tarihli ve 28275 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6292 Sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi İle Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanunun öncesi ve sonrası mevzuattan bahsedilerek, bu Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde düzenlenen orman vasfını kaybetmiş arazilerin (2/B arazisi) satış işlemlerinin hangi yöntemle ve kime yapılacağı, başvuru ve ödeme koşulları vb. hususlar üzerinde durulacak olup, söz konusu Kanunun uygulanmasının ekonomiye, mimariye, çevreye, mahalle kültürüne, devlete olan güvene etkileri ile psikolojik ve sosyolojik olarak kültürümüze olan etkilerinden bahsedilecektir.*

*Anahtar Kelimeler: 2/B Alanları, 6292 Sayılı Kanun, Orman Sınırları, Orman Vasfı.*

## GİRİŞ

Orman, çoğunlukla rastgele bir araya gelmiş ya da getirilmiş ağaç ve ağaççık topluluğu olarak algılanmaktadır. Bununla birlikte ormanın genel bir tanımı yapılacak olursa orman; "tabii olarak yetişen veya emekle yetiştirilen ağaç ve ağaççık topluluklarıdır" denebilir. Ormanın bilimsel açıdan tanımı ise; ağaçlarla birlikte diğer bitkiler, hayvanlar, mikro organizmalar gibi canlı varlıklarla toprak, hava, su, ışık ve sıcaklık gibi fiziksel çevre faktörlerinin birlikte oluşturdukları karşılıklı ilişkiler dokusunu simgeleyen bir ekosistemi ifade etmektedir.[3]

Ormanların; erozyonu önleme, hava olaylarının yönünü ve hızını değiştirme, su kaynaklarını besleme, hava nemini düzenleme, oksijen üretip karbondioksit tüketme, ekosistem içerisinde yer alan binlerce canlının gereksinimini karşılama, küresel ısınmayı önleme gibi birçok yararının bulunduğu herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir[4]. Bir ülkenin doğal güzellik ve zenginlik kaynağını teşkil eden ormanlar devletin anayasal koruması altındadır. 1982 Anayasası; devletin, ormanların korunması ve sahalarının genişletilmesi için gerekli kanunları koyacağını ve tedbirleri alacağını belirterek bütün ormanların gözetimini devlete vermiştir. Bununla birlikte devletimizin ve çevre bilincine sahip vatandaşlarımızın koruması altında bulunan ormanlarımızın, zaman zaman değişik sebeplerle tahrip edildiği ve orman vasfını kaybettiği de bilinmektedir.

Yıllar yılı tahribata uğrayan, üzerinde evler, apartmanlar, işyerleri, kamu binaları yapılan ya da tarımsal amaçlı kullanılan orman alanları, devlet adına orman sınırları dışına çıkartılmış, ancak yasal mevzuatın izin vermemesi nedeni ile satış işlemine konu edilememiş, böylece hukuki durum ile fiili durum arasında bir farklılık oluşmuştur. Orman sınırları dışına çıkarıldığı tarih itibariyle kullanıcılarının tasarrufunda bulunan ve artık ormana dönüştürülmesi mümkün olmayan bu alanlarda imar planlarının yapılamaması nedeni ile düzenli ve planlı kentleşme gerçekleştirilememiş, çarpık yerleşim yerleri oluşmuş, oluşan fiili durum sonrasında bu alanlarda kamu yatırımlarının yapılması zorlaşmış, bu yerlerden vergi alınamamış, devletle vatandaşlar arasında çok uzun süren mülkiyet ihtilafları meydana gelmiştir.

Binlerce vatandaşımızı ilgilendiren ve kangren haline gelmiş söz konusu alanların, hukuki ve fiili sorunlarını çözüme kavuşturmak amacı ile 6292 sayılı "Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun" yürürlüğe konulmuş, sorunun çözümü noktasında önemli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu çalışmada, öncelikle orman sınırları dışına çıkarma işleminin evveliyatı, bugünkü durumu, orman sınırları dışına çıkarılan yerlere ilişkin satış ve diğer işlemleri düzenleyen yasal düzenlemeler açıklandıktan sonra yapılan düzenlemelerin Türk kültür hayatına etkileri irdelenecektir.

## 1. ORMAN SINIRLARI DIŞINA ÇIKARMA İŞLEMİ VE 2/B KAVRAMI

8.9.1956 tarih ve 9402 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 6831 sayılı Orman Kanununun ilk halinde orman sınırları dışına çıkarma ile ilgili bir hüküm bulunmamaktaydı. Ancak ülkemizde yaşanan hızlı sanayileşme ve gelişme sürecinin sonucu olarak, toprak dağılımındaki dengesizliği ve ormanlık bölgelerdeki huzursuzluğu gidermek ve ortaya çıkan sorunları çözümlemek için ormanlık alanları, orman sınırları dışına çıkarma işlemine başvurulmuştur. 1961 Anayasasının 131 inci maddesinde 17.4.1970 tarih ve 1255 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle; "15.10.1961 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş olan tarla, bağ, meyvalık, zeytinlik gibi çeşitli tarım alanlarında veya hayvancılıkta kullanılmasında yarar bulunan topraklarla şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerler dışında orman sınırlarında hiçbir daraltma yapılamaz" hükmü eklenerek tarım alanlarına ve toplu yerleşim alanlarına dönüşmüş orman alanlarının orman sınırları dışına çıkartılmasına imkân veren bir düzenleme getirilmiştir. Böylece ilk defa belli şartların varlığı halinde orman sınırları dışına çıkarma işlemine imkan sağlanmıştır. Bu düzenleme ile orman varlığının ve orman kavramının "bilim ve fen bakımından orman niteliğini kaybetmesi" kavramı Türk orman literatürüne girmiştir[5].

1961 Anayasasında yapılan değişikliği müteakip Anayasada yapılan değişiklik paralelinde Orman Kanununda da gerekli değişiklikler yapılmıştır. 20.6.1973 tarih ve 1744 sayılı Kanun ile Orman Kanununun 2 nci maddesi değiştirilerek orman sınırları dışına çıkarma kavramı, uygulama kanunu da diyebileceğimiz 6831 sayılı Orman Kanununa girmiştir.

[1] Milli Emlak Genel Müdürlüğü
[2] Milli Emlak Genel Müdürlüğü
[3] Orman Genel Müdürlüğü, 2013
[4] Tufan Büyükuzun, "Milli Emlak Yönetiminin, Ormanların Tabi Olduğu Hukuksal Düzen İle İlişkisi", Yayınlanmamış Mesleki Yeterlik Tezi, Ankara, 2000,s.1-6.
[5] Hasan Güner, "Neşter Vurulmayı Bekleyen 2-B Sorunu, Dünü Bugünü ve Çözüm Önerileri", Mali Kılavuz Dergisi, Ankara, 2011, Sayı 51, s.71

*Orman sınırları dışına çıkarma işleminin temelini Orman Kanununun 2-B maddesi teşkil ettiği için, orman sınırları dışına çıkarılan/çıkarılacak arazilere, 2-B arazileri denilmekte ve kamuoyunda da bu şekilde bilinmektedir. Aslında Kanun maddesine baktığımızda orman sınırları dışına çıkarma işleminin fiili durum ile hukuki durumun uyumlaştırılması işlemi olduğu anlaşılmaktadır.*

Orman Kanununun 2 nci maddesinde 20.6.1973 tarih ve 1744 sayılı Kanun, 23.9.1983 tarih ve 2896 sayılı Kanun ve 5.6.1986 tarih ve 3302 sayılı Kanunlar ile yapılan değişikliklerle orman sayılan yerlerin nasıl ve hangi koşullarda orman olma vasfını kaybedeceği açıklanmıştır. Orman Kanunun 2 nci maddesinin çalışmamızla ilgili bölümleri şu şekildedir.

Orman sayılan yerlerden:

(…)

b) 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerlerden; tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (antep fıstığı, çam fıstığı) gibi çeşitli tarım alanları veya otlak, kışlak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler ile şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanları,

Orman sınırları dışına çıkartılır.

Orman sınırları dışına çıkartılan bu yerler devlete ait ise Hazine adına, hükmi şahsiyeti haiz amme müesseselerine ait ise bu müesseseler adına, hususi orman ise sahipleri adına orman sınırları dışına çıkartılır. Uygulama kesinleştikten sonra tapuda kesin tashih ve tescil işlemi yapılır.

Bu yerler dışında orman sınırlarında hiçbir suretle daraltma yapılamaz.

(…)

Orman sınırları dışına çıkarma işleminin temelini Orman Kanununun 2-B maddesi teşkil ettiği için, orman sınırları dışına çıkarılan/çıkarılacak arazilere, 2-B arazileri denilmekte ve kamuoyunda da bu şekilde bilinmektedir. Aslında Kanun maddesine bakıldığında orman sınırları dışına çıkarma işleminin fiili durum ile hukuki durumun uyumlaştırılması işlemi olduğu anlaşılmaktadır[6]. Orman sayılan bir yerin, Kanunun 2 nci maddesi (b) bendi kapsamında orman sınırları dışına çıkarılabilmesi işlemlerinde 31.12.1981 tarihi bir milat olarak alınmıştır[7]. Buna göre; 31.12.1981 tarihinden önce bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetmiş yerler üç durumda orman sınırları dışına çıkartılmaktadır.

a) Tarla, bağ, bahçe, meyvelik, zeytinlik, fındıklık, fıstıklık (antep fıstığı, çam fıstığı) gibi çeşitli tarım alanları,
b) Otlak, kışlak, yaylak gibi hayvancılıkta kullanılmasında yarar olduğu tespit edilen araziler,
c) Şehir, kasaba ve köy yapılarının toplu olarak bulunduğu yerleşim alanları.

Gerek 1982 Anayasasında gerekse de Orman Kanununda ifadesini bulan bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybetme ifadesinden, 31.12.1981 tarihinden önce üzerinde ağaç ve ağaççık toplulukları bulunmayan, ormancılık faaliyetleri ve ekonomisi yönünden orman kurulmasında yarar olmayan yerlerin anlaşılması gerekmektedir[8].

Bilim ve fen bakımından orman niteliğini tam olarak kaybeden yaklaşık 410.000 hektar[9] alan orman sınırları dışına çıkarılmıştır. Orman sınırları dışına çıkarılan yerler devlete ait ise buralar Hazine adına kaydedilmektedir[10]. Bu yerlerin tescili için öncelikle belirlenmesi, kadastrosunun yapılması ve askı ilanına çıkarılarak kesinleştirilmiş olması gerekmektedir[11]. Bu alanların günümüzdeki fiili kullanım durumunu gösterir tabloya aşağıda yer verilmiştir.

Tablo 1: 2/B Alanlarının Fiili Kullanım Durumu

| Kullanım Şekli | Miktar (Ha.) | Oranı (%) |
|---|---|---|
| Köy yerleşim alanı | 7.035 | 1,7 |
| Belde yerleşim alanı | 8.514 | 2,0 |
| İlçe yerleşim alanı | 6.624 | 1,6 |
| Sera alanı | 2.365 | 0,6 |
| Narenciye alanı | 8.041 | 1,9 |
| Zeytinlik, fıstıklık, bağ, bahçe | 111.115 | 27 |
| Otlak, yaylak, kışlak | 35.419 | 8,6 |
| Diğer ekili alanlar | 230.887 | 56,3 |
| Toplam (Yaklaşık) | 410.000 | 100 |

Kaynak: Maliye Bakanlığı Milli Emlak Genel Müdürlüğü

Tablodan da anlaşılacağı üzere 2/B alanlarının ancak % 5,3'ü yerleşim alanı, % 8,6'sı hayvancılıkta kullanılan alandır. Geriye kalan yaklaşık % 86'lık bölümü ise tarım alanları oluşturmaktadır.

## 2. ORMAN SINIRLARI DIŞINA ÇIKARILAN ARAZİLERİN SATIŞINI ÖNGÖREN KANUNİ DÜZENLEMELER

### 2.1. 6292 SAYILI KANUNDAN ÖNCEKİ DÜZENLEMELER

6831 sayılı Orman Kanununun 2 nci maddesi uyarınca, orman sınırları dışına çıkarılmış ve çıkartılacak yerlerin değerlendirmesi suretiyle orman köylülerinin kalkınmalarının desteklenmesi amacıyla, 17.10.1983 tarihinde kabul edilen 2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. 2924 sayılı Kanununun ilgili hükümlerine göre; orman kadastro komisyonlarınca orman sınırı dışına çıkarılan yerler Hazine adına tescil edilmekte ve bu yerler, 2924 sayılı Kanun hükümleri uygulanmak üzere Orman Bakanlığının emrine geçerek değerlendirilmekteydi. Hazineye ait taşınmazların daha kısa sürede ekonomiye kazandırılması amacıyla 29.6.2001 tarihinde kabul edilen 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yürürlüğe konulmuştur. Kanunun mülga 3 üncü maddesi Hazine adına orman sınırları dışına çıkartılan yerleri düzenlemekteydi. Buna göre orman sınırları dışına çıkartılan yerlerle ilgili olarak 2924 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanmayacağı belirtilmiş ve bu yerleri değerlendirme işlemi Orman Bakanlığı'ndan alınarak Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. 4706 sayılı Kanuna göre; orman sınırları dışına çıkarılan yerler, köylerde öncelikle kullanıcısı orman köylüsüne, belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde ise kullanıcılarına doğrudan satılabilecektir. Belediye ve mücavir alan sınırları içerisinde kullanıcılarına satılmasının nedeni ise bu yerlerde orman köylüsünün bulunmamasıdır. Ayrıca, idarece yapılan inceleme sonucunda, satışı uygun görülen ve bu amaçla kullanıcısına yapılan tebligat tarihinden itibaren otuz gün içinde kullanıcıları tarafından satın alınmayan yerler ile kullanıcısı bulunmayan yerlerin, Hazineye ait diğer taşınmazlar gibi değerlendirileceği belirtilmiştir.

Dönemin Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER tarafından, 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 3 üncü maddesinin Anayasa'nın 170 inci maddesine aykırılığı savıyla iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesinin 23.1.2002 tarihli, E.2001/382, K.2002/21 sayılı kararı ile 4706 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi Anayasa'ya aykırı bulunarak

[6] Serdar Torun, "2B Yasası Beklentileri Karşıladı mı?", Denetişim Dergisi, Ankara, 2013, Sayı 12, s.81
[7] Güner, a.g.m.,s. 51.
[8] Kemal Sevli, "6831 Sayılı Orman Kanunu'nun 2/B Maddesi Gereğince Orman Sınırları Dışarısına Çıkarılan Taşınmazların Değerlendirilmesi", Yayımlanmamış Mesleki Tez, Ankara, 2002, s.100
[9] Hektar; on bin metrekare değerindeki yüzey ölçü birimidir.
[10] Turan Ateş, Ormanların Hukuksal Durumu ve 2-B, Adalet Yayınevi, Ankara, 2010, s.357
[11] Hüseyin Koçak, Orman Kadastrosu ve 2-B Çalışmaları, Birlik Matbaacılık, Ankara, 2010, s.167

iptal edilmiştir. *Anayasa Mahkemesi iptal gerekçesinde; Anayasa'nın 170 inci maddesindeki emredici hüküm nedeniyle orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin yalnızca orman köyleri halkının nakli ve yerleştirilmesi amacıyla değerlendirilmesini olanaklı görmüş, Anayasa'nın 170 inci maddesindeki emredici hüküm nedeniyle yasa koyucunun, bu alanların kullanıcılarına veya başkalarına, hatta orman içi köyler halkına satılmasını veya bu amaçla devredilmesini sağlayacak bir düzenleme yapmasını olanaklı görmemiştir.* Çevre ve Orman Bakanlığınca, 4706 sayılı Kanunun kabulünden sonra 2924 sayılı Kanunun uygulaması durdurulmuş, orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin satışının mümkün olmadığını belirten Anayasa Mahkemesinin iptal kararından sonra da uygulama yapılmamıştır.

Anayasa Mahkemesinin 23.1.2002 tarihli, E.2001/382, K.2002/21 sayılı kararı sonrasında orman sınırları dışına çıkarılan arazilerin satışı işlemleri 6292 sayılı Kanun çıkarılana kadar durdurulmuştur.

### 2.2. 6292 SAYILI 2/B KANUNU

Binlerce vatandaşımızı ilgilendiren ve kangren haline gelmiş orman vasfını kaybetmiş arazilerin hukuki ve fiili sorunlarını çözüme kavuşturmak amacı ile halk arasında ve kamuoyunda kısaca 2/B Kanunu olarak bilinen 6292 sayılı Kanun yürürlüğe konulmuştur. 6292 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler ile orman vasfını kaybetmiş arazilerin nasıl değerlendirileceği, (satış işlemlerinin hangi yöntemle ve kime yapılacağı, başvuru ve ödeme koşulları vb.), evveliyatında tapulu olan ancak daha sonra değişik sebeplerle tapusu iptal edilen taşınmazların eski tapu sahiplerine iadesi, orman vasfını kaybetmiş alanlarda proje alanlarının belirlenmesi ve Hazineye ait tarım arazilerinin satışına ilişkin hükümler düzenlenmiş olup, bu hususlar genel olarak dört konu şeklinde değerlendirilebilir.

- Orman vasfını kaybetmiş arazilerin değerlendirilmesi, yani satışı,
- Evveliyatı tapulu olan, ancak daha sonra 2/B olduğu gerekçesiyle tapusu iptal edilen taşınmazların eski sahiplerine iadesi,
- Orman vasfını kaybetmiş arazilerde proje uygulanması, yani kentsel dönüşüm yapılması,
- Son olarak da Hazineye ait tarım arazilerinin satışı.

## 3. 6292 SAYILI KANUN İLE YAPILAN DÜZENLEMELER VE UYGULAMASI

### 3.1 KANUNUN HAK SAHİPLERİNE SAĞLADIĞI AVANTAJLAR

6292 sayılı Kanun ve Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan/çıkarılacak yerlerin değerlendirilmesine ilişkin usul ve esasları açıklamak için yürürlüğe konan 345 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliği ile hak sahiplerine birçok kolaylık ve avantaj sağlanmıştır. Hak sahiplerini cezbedecek bu kolaylık ve avantajları şu şekilde sıralayabiliriz:

-Öncelikle satış bedeli, 400 m2'ye kadar rayiç bedelin yüzde ellisi, bu miktardan sonrası için ise rayiç bedelin yüzde 70'i olarak belirlenmiş, böylece otomatikman rayiç bedelin belli bir oranında indirim imkanı sağlanmıştır.

-Satış bedelinin peşin ödenmesi halinde ayrıca yüzde 20 indirim uygulanması öngörülmüştür. Böylece 400 m2'lik bir taşınmazı peşin satın almayı düşünen bir hak sahibi, rayiç bedeli 100 TL olan bir taşınmaza 40 TL ödeyerek sahip olabilecektir. Hak sahibinin satış bedelinin tamamını değil de yarısını peşin ödemek istemesi halinde ise yüzde 10 indirim uygulaması öngörülmüştür. Bu durumda da aynı hak sahibi rayiç bedeli 100 TL olan bir taşınmaza 45 TL ödeyerek sahip olabilecektir.

-Düzenlemelerde satış bedelini taksitle ödemek isteyen hak sahipleri de unutulmamış; taksitle ödeme yapmak isteyen hak sahibine, belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan bir taşınmazın bedelini en fazla 5 yılda



*2/B alanlarının ancak % 5,3'ü yerleşim alanı, % 8,6'sı hayvancılıkta kullanılan alandır. Geriye kalan yaklaşık % 86'lık bölümü ise tarım alanları oluşturmaktadır.*

10 eşit taksitle, bu sınırlar dışında bulunan bir taşınmazın bedelini ise en fazla 6 yılda 12 eşit taksitle faizsiz olarak ödeme imkanı sağlanmıştır.

-Hazine taşınmazlarının taksitli satışında, üst üste iki taksitin vadesinde ödenmemesi durumunda, alıcıya borcunu ödeme tarihine kadar tahakkuk edecek faizi ile birlikte onbeş gün içinde ödemesi, aksi takdirde sözleşmenin feshedileceği idarece bildirilirken; orman vasfını kaybeden taşınmazların taksitli satışında iki taksitin vadesinde ödenmemesinin sözleşmenin feshine neden olmayacağı öngörülmüştür.

-Satışı yapılacak taşınmazların üzerinde yer alan yapı ve tesislerden ayrıca bedel alınmayacaktır. Böylece 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 5 inci maddesinde düzenlenen "19.07.2003 tarihinden sonra Hazineye ait taşınmazlar üzerinde yapılan her türlü yapı ve tesisler, başka bir işleme gerek kalmaksızın Hazineye intikal eder" hükmüne istisna getirilmiştir.

-6292 sayılı Kanun ile hak sahibine tanınan avantajı daha iyi anlatabilmek için basit bir örnek verecek olursak; arsa değeri 100.000 TL olan bir taşınmaz üzerinde, 2005 yılında 150.000 TL'lik bir yapı (apartman, bina, fabrika vb.) yapıldığını farz edelim. Şayet bu taşınmaz 6292 sayılı Kanun kapsamında değil de genel hükümlere göre satılsa idi, arsa bedelinin yanı sıra binaya da bedel ödenmesi gerekecekti. (Bina, 19.7.2003 tarihinden sonra yapıldığı için[12]), Bu durumda da ödenmesi gereken toplam bedel 250.000 TL olacaktı. (100.000 TL arsa bedeli + 150.000 TL bina bedeli) Şayet aynı taşınmaz, orman vasfını kaybeden ve bu nedenle de 6292 sayılı Kanun kapsamında kalan yerlerden olsa idi hak sahibi sadece arsa bedelinin indirim sonrası kalan tutarını ödeyecek bina için ise herhangi bir bedel ödemeyecekti.

-Taşınmazın kullanımından dolayı hak sahiplerinden herhangi bir ecrimisil[13] alınmayacağı gibi, son beş yıl için ödenmiş ecrimisil bedelleri de taşınmazın satış bedelinden mahsup edilecektir.

-Hak sahibi tapu dairesine gitmeden ve tapu işlemleri için herhangi bir masraf ödemeden taşınmazın kendi adına tescilini sağlayabilecektir.

-Hak sahibi, 6292 sayılı Kanunla sağlanan bu avantajların yanında diğer kanunlar ile Hazine taşınmazlarının satışına sağlanan avantajlardan da yararlanılabilecektir. (Örneğin harç ve damga vergisi muafiyeti, katma değer vergisi muafiyeti gibi)

### 3.2 ORMAN SINIRLARI DIŞINA ÇIKARILAN YERLERİN SATIŞ SÜRECİ

Orman vasfını kaybettiği için orman sınırları dışına çıkarılan taşınmazların değerlendirilmesi yani satışı işlemleri, 6292 sayılı Kanun ve 345 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliğinde açıklanmıştır. Yapılan düzenlemeler ile orman sınırları dışına çıkarılan taşınmazların doğrudan satışına defterdarlıklar veya mal müdürlükleri yetkili kılınmıştır. Kullanıcılarına doğrudan satılacak taşınmazların iade kapsamında olup olmadığı idarece yani illerde defterdarlıklar, ilçelerde ise malmüdürlükleri tarafından incelenecek ve iade kapsamında olmadığının anlaşılması halinde, satış işlemi yapılacaktır. Hak sahiplerine satış işlemleri idarece, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılacaktır. Ancak bu süreyi iki katına kadar artırmaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır.

[12] 4706 sayılı Kanunun 5 inci maddesine göre 19.7.2003 tarihinden sonra Hazineye ait taşınmazlar üzerinde yapılan her türlü yapı ve tesisler, başka bir işleme gerek kalmaksızın Hazineye intikal etmektedir.

[13] Ecrimisil; Hazine taşınmazının, İdarenin izni dışında gerçek veya tüzel kişilerce işgal veya tasarruf edilmesi sebebiyle, İdarenin bir zarara uğrayıp uğramadığına veya işgalcinin kusurlu olup olmadığına bakılmaksızın İdarece talep edilen tazminattır.

*Kültür; "bir toplumda geçerli olan ve gelenek halinde devam eden her türlü dil, duygu, düşünce, inanç, sanat ve yaşayış öğelerinin tümü" olarak halkın tüm etkinliklerini içine alacak şekilde tanımlanmaktadır.*

2/B arazilerin satış işlemlerini detaya girmeden, kısa bir şekilde ve daha anlaşılır kılmak için bazı alt başlıklar şeklinde açıklamak faydalı olacaktır.

### 3.2.1 SATIN ALMA HAKKINDAN YARARLANABİLECEK KİŞİLER

Bir kimsenin 2/B arazilerini satın alma hakkından yararlanabilmesi için öncelikle hak sahibi olması yani 6292 sayılı Kanunda belirtilen yükümlülüklere uyması şartıyla doğrudan satın alma hakkına sahip olması gerekmektedir.[14]

Buna göre; orman sınırları dışına çıkarılan taşınmazları 31 Aralık 2011 tarihinden önce kullandıkları güncelleme listeleri/kadastro tutanakları veya kesinleşmiş mahkeme kararlarına göre belirlenen kişiler ile bunların mirasçıları ve 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra noter tarafından düzenlenecek muvafakatname vermeleri şartıyla akdi halefleri[15] hak sahibi olacak ve doğrudan satış hakkından yararlanabilecektir.

Kadastro tutanaklarında veya güncelleme listelerinde kullanıcı ve/veya muhdesat sahibi olarak bildirilen kişilerin haklarını, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra noterde düzenlenecek muvafakatnameyle kendisine devrettiğini belgeleyen akdi haleflerin başvuruları İdarece kabul edilecektir. Kullanıcılar ve/veya muhdesat sahipleri, İdareye başvuru yaptıktan sonra da haklarını noterde düzenlenen muvafakatnameyle akdi haleflere devredebileceklerdir. Yapılan bu düzenleme ile taşınmazların akdi haleflerine de Kanundan yararlanma imkanı getirilmiştir.[16]

Hak sahipliği 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce belirlenenler, 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren altı ay içinde, Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra hak sahipliği tespit edileceklerin ise kadastro tutanaklarının kesinleştiği veya güncelleme listelerinin tescil edildiği tarihten itibaren sekiz ay içinde illerde defterdarlıklara, ilçelerde mal müdürlüklerine başvuruda bulunması ve idarece tebliğ edilen satış bedelini itiraz ve dava konusu etmeksizin kabul etmesi gerekmektedir.[17]

### 3.2.2. BAŞVURU BEDELİ

Yapılan düzenlemelerde başvuru ücreti konusunda taşınmazların bulunduğu yere göre ikili bir ayrıma gidilmiştir. Buna göre, belediye ve mücavir alan[18] sınırları içinde olan taşınmazlar için iki bin Türk Lirası, belediye ve mücavir alan dışında olan taşınmazlar için ise bin Türk Lirası başvuru bedeli alınacağı düzenlenmiştir. Ancak 6292 sayılı Kanuna 4.2.2013 tarih ve 6412 sayılı Kanun ile eklenen bir cümle ile başvuru bedeli ödenmeden yapılan başvuruların da geçerli sayılması kabul edilmiştir. Alınan bu başvuru bedelleri taşınmazların satış bedellerinden mahsup edilmek üzere ilgilileri adına emanet hesabına kaydedilecektir.

Tahsil edilen başvuru bedeli, taşınmazın satış bedelinden fazla olması durumunda aradaki fark, ferağ işleminin (taşınmazın mülkiyetinin devredilmesi) gerçekleştirilmesinden itibaren otuz gün içinde ilgilinin başvurusu üzerine iade edilecektir.

Hak sahibi olduğu zannıyla başvuru bedelini ödeyip başvuruda bulunan ancak yapılan incelemeler sonucunda hak sahibi olmadığı anlaşılan başvuru sahiplerine hak sahibi olmadıkları ve 6292 sayılı Kanundan yararlanamayacakları, gerekçeleriyle beraber bildirilecektir. Başvuru bedelini yatırıp da hak sahibi olmadıkları anlaşılanlara yatırmış oldukları başvuru bedelleri aynen ve faizsiz olarak iade edilecektir. Bunun için başvuru sahibinin hak sahibi olmadıklarına ilişkin kendilerine gönderilen yazının tebliği tarihinden itibaren otuz gün içinde başvuruda bulunması gerekmektedir[19].

### 3.2.3. SATIŞ BEDELİ VE BU BEDELİN TAHSİLİ

Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılarak hak sahiplerine doğrudan satılacak olan taşınmazların satış bedeli, Kanunun ilk halinde rayiç bedelin yüzde yetmişi iken 6412 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında "Hak sahiplerine doğrudan satılacak olan taşınmazların satış bedeli; dört yüz metrekareye kadar olan kısmı için rayiç bedelin yüzde ellisi, fazlası için rayiç bedelin yüzde yetmişi üzerinden hesaplanır. Birden fazla taşınmazda hak sahibi olunması hâlinde yüzde elli satış bedeli hesaplaması, hak sahibinin tercih edeceği sadece bir taşınmaz için uygulanır. Bir taşınmazdaki hak sahipliğinin devredilmesi hâlinde yüzde elli satış bedeli hesaplaması, taşınmazın sadece dört yüz metre karesi için ve hak sahiplerinin hisselerine oranlanarak uygulanır." denilmek sureti ile 400 metre kareye kadar, rayiç bedelin yüzde elli olarak uygulanması öngörülmüştür. Yapılan düzenlemelerde dar gelirli ve alım gücü olmayan 2/B sahibi vatandaşların arazilerini satın alabilmeleri amaçlanmıştır[20].

Hak sahiplerine doğrudan satılacak olan taşınmazların satış bedeli olarak dikkate alınan rayiç bedel ise, bir taşınmazın 8.9.1983 tarih ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu veya 29.6.2001 tarih ve 4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun hükümlerine göre tespit ve takdir edilen bedelidir[21]. Rayiç bedel, taşınmazın özelliğine göre gerektiğinde belediye, ticaret odası, sanayi odası, borsa gibi kuruluşlardan veya bilirkişilerden (emlakçılardan, mahalli bilirkişilerden) araştırma yapılarak, piyasa koşulları, emsal oluşturabileceği düşünülen diğer taşınmaz satışları, dikkate alınarak belirlenmektedir. Ayrıca rayiç bedelin belirlenmesinde, satışı yapılacak taşınmazın konumu ve özellikleri, imar planında ayrıldığı amaç gibi taşınmazın değerini etkileyecek birçok etken de dikkate alınmaktadır.

Satış işlemine konu edilecek her bir taşınmaz için satış işlemine başlamadan önce güncel rayiç bedel araştırması yapılması gerekmektedir. Ancak 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 26.4.2012 tarihinden önce düzenlenen güncelleme listeleri veya kadastro tutanakları kapsamında kalan taşınmazların satış işlemleri, 1 Mayıs 2010 tarihinden itibaren tespit edilen rayiç bedeller üzerinden yapılacak bu taşınmazlar için yeniden rayiç bedel tespiti çalışması yapılmayacaktır[22]. Yani 1 Mayıs 2010 tarihinden sonra yapılan rayiç bedel araştırmaları güncel kabul edilerek yeni bir çalışma yapılmasına gerek duyulmamıştır.

6292 sayılı Kanun ile hak sahiplerine satın almak istedikleri taşınmazın satış bedelini üç farklı biçimde ödeyebilme imkanı sağlanmıştır.

1. Tamamı peşin ödenebilir,
2. Yüzde ellisi peşin, kalanı taksitle ödenebilir,
3. Taksitle ödenebilir.

Satış bedelini peşin ödemek isteyen hak sahiplerine bir avantaj sağlanarak satış bedelinin yüzde yirmisi oranında ayrıca indirim imkanı tanınmıştır. Peşin ödenmek istenen satış bedelinin, defterdarlıklar ve mal müdürlüğünce yapılacak tebligat tarihinden itibaren en geç üç ay içinde ödenmesi gerekmektedir. Satış bedelinin

[14] Hasan Güner, "6292 sayılı Kanun Sonrasında 2-B Arazilerinin Satışı ve Hak Sahiplerinin Dikkat Etmesi Gereken Noktalar", Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, İstanbul, 2012, Sayı 106, s.262

[15] Akdi halef; Doğrudan satış işlemlerinde taşınmazı kullanıcılarından satın aldığını 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra noter tarafından düzenlenen muvafakatnameyle belgeleyen kişilerdir.

[16] Güner, a.g.m., s.263.

[17] Hasan Güner-Ali Aykut Tengerli, 2-B Sorunları Çözüm Rehberi Uygulamalar ve Örnekleriyle 2-B'lerin Satışı, İadesi ve Kentsel Dönüşüm, Geçit Kitapevi, İstanbul, 2013, s.56

[18] Mücavir alan; imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve sorumluluğu altına verilmiş alanlardır. Diğer bir deyişle mücavir alanlar, sadece imar açısından belediyelerin kontrolü altına alınmış alanlardır. (Şimşek, 2010: 95)

[20] Güner, a.g.m., s.265.

[20] Hidayet Mat, "En Son Yapılan Değişikliklere Göre 2B Arazileri Satışında Uygulama", Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, İstanbul, 2013, Sayı 112, s.236

[21] Erkan Kurak, Hazine'ye Ait Taşınır Ve Taşınmaz Malların Satışı İşlemleri Ve Hazine Taşınmazlarının Değerlemesi, Ankara, 2011, s.71

[22] Güner-Tengerli, a.g.e., s.75.

tamamının değil de yarısının peşin ödenmek istenmesi halinde ise satış bedelinin yüzde onu oranında indirim imkanı da tanınmıştır.

Hak sahibi tarafından taşınmazın bedelinin peşin ödenmek istenmemesi halinde ise satış bedelinin tamamen ve münhasıran tarımsal amaçlı olarak kullanılan ve üzerinde tarımsal amaçlı yapılar (mandıra, sera, ağıl, kümes vb.) ile sürekli ikamet amacıyla kullanılan konut hariç yapı bulunmayan yerler için yüzde onu, diğer yerler için yüzde yirmisi, yapılacak tebligat tarihinden itibaren en geç üç ay içinde ödenmek şartıyla taksitlendirme yapılacaktır. Taksitli satışlarda ödenen tutardan arta kalan bedel belediye ve mücavir alan sınırları içinde en fazla beş yılda on eşit taksitle, dışında en fazla altı yılda on iki eşit taksitle faizsiz olarak ödenecektir[23]. Taksit dönemleri, hak sahiplerinin talebi dikkate alınarak belirlenecek ve taksitli satış sözleşmesi düzenlenecektir. Taksitli satışlarda taşınmazın satış bedeline, ayrıca bir indirim yapılmayarak sadece başvuru sırasında ödenen başvuru bedeli düşülecektir.

Taşınmazların satış bedelleri, defterdarlık muhasebe müdürlüklerine, mal müdürlüklerine ve ilgili bankalara ödenebilecektir. Gerek 6292 sayılı Kanunda gerekse de 345 sıra sayılı Milli Emlak Genel Tebliğinde, hak sahiplerine doğrudan satılan taşınmazlardan ecrimisil alınmayacağı, tahakkuk ettirilen ecrimisillerin terkin edileceği, doğrudan satışa konu edilecek taşınmazlardan başvuru tarihi itibarıyla son beş yıl için tahsil edilen ecrimisillerin bedelinin satış bedelinden mahsup edileceği belirtilmiştir.

### 3.2.4. HAK SAHİPLERİNİN YÜKÜMLÜLÜKLERİNİ YERİNE GETİRMEMESİ DURUMUNDA YAPILACAK İŞLEMLER

Peşin satışlarda satış bedelinin tamamını, taksitli satışlarda ise peşinatı veya taksitleri vadesinde ödememek suretiyle yükümlülüklerini yerine getirmeyenlerin doğrudan satın alma hakları düşecektir. Ancak, taksitli satışlarda, taksit süresinin sonuna kadar ödenmek kaydıyla taksitlerden ikisinin vadesinde ödenmemesi yükümlülüklerin ihlali anlamına gelmeyecektir. Bu durumda 15 gün içinde hak sahibine bir tebligat yapılarak; iki taksitin süresi içinde ödenmediği ve bu taksit bedellerinin sözleşme süresinin sonuna kadar ödenebileceği, ancak izleyen taksitlerden herhangi birinin ödenmemesi durumunda sözleşmenin feshedileceği bildirilecektir[24].

Vadesinde ödenmeyen taksit tutarlarına 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun 51 inci maddesine göre belirlenen oranda gecikme zammı uygulanacaktır.

### 3.2.5. SATIŞI MÜMKÜN OLMAYAN TAŞINMAZLAR

-Orman vasfını kaybettiği için Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan tüm taşınmazlar satış işlemine konu edilemeyecektir. Buna göre 2/B taşınmazlarından;

-Ağaçlandırılmak üzere Orman Genel Müdürlüğüne tahsis edilenler,

-Kamu hizmetlerine ayrılan veya bu amaçla kullanılanlar,

-İlgili kamu kurum ve kuruluşlarınca 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren en geç üç ay içinde idareye bildirilmesi şartıyla özel kanunlar gereğince değerlendirilmesi gerekenler,

-En geç üç ay içinde ilgili kamu kurum ve kuruluşlarınca bildirilmesi şartıyla içme ve kullanma suyu havzalarında maksimum su seviyesinden itibaren 300 metrelik bant içinde kalanlar,

Maliye Bakanlığınca belirlenenler, satışa konu edilmeyecektir.

[23] Mat, a.g.m., s.238.

[24] Güner, a.g.m., s.269.



*2/B alanlarında uygulanacak projelerde gerekli kültürel temellere dayalı sistematikten yoksun standartlarla üretilen ruhsuz tasarımlar yerine şehrin genlerini ve dokusunu bozmadan, insan odaklı ve insanın ruhuna dokunan ve en önemlisi de kendi medeniyet tasavvurumuzu, kendi medeniyet kodlarımızı yansıtan projeler uygulanması daha iyi sonuçlar verecektir.*

Hak sahipliği kesinleşen ancak satışı mümkün olmayan taşınmazlara karşılık olmak üzere hak sahipleri tarafından talep edilmesi halinde, genel hükümlere göre değerlendirilecek 2/B taşınmazlarından öncelikle aynı il sınırları içinde bulunanlardan bedeli hak sahibi oldukları taşınmazın rayiç bedeline eşdeğer başka bir taşınmazın doğrudan satılabileceği yazıyla bildirilecektir.

Hak sahipleri tarafından süresi içinde başvuruda bulunulmaması veya yükümlülüklerinin yerine getirilmemesi durumunda taşınmazlar genel hükümlere göre değerlendirilecek olup bu taşınmazlar üzerinde 19/7/2003 tarihinden önce yapılan yapı ve eklentiler, yıkımın yapılacağı yıla ait Çevre ve Şehircilik Bakanlığı yapı birim fiyatlarından eksik imalat bedelleri ve yıpranma payı düşüldükten sonra kalan bedeli ilgililerine ödenmek suretiyle idarece yıktırılabileceği gibi, bu şekilde belirlenen bedel taşınmazın değerine eklenerek son müracaat tarihinden itibaren en geç üç yıl içinde satılarak satıştan elde edilen gelirden yapı ve eklenti tutarı ilgilisine ödenecek ve İdare tarafından yapıların tahliyesi sağlandıktan sonra ferağ işlemleri gerçekleştirilecektir

Satışa konu edilemeyen taşınmaz ile önerilen taşınmazın rayiç bedelleri arasında en fazla yüzde yirmi fark olabilecektir. Bu orana kadar Hazine lehine olan farklar ilgilisi tarafından ödenecektir. İdarenin teklifini kabul etmeyenler doğrudan satış hakkından yararlanamayacak, başkaca talepte bulunamayacak, hak ve tazminat talep edemeyecek ve dava açamayacaklardır.

## 3.3. EVVELİYATI TAPULU OLAN ANCAK DAHA SONRA ORMAN OLDUĞU GEREKÇESİYLE TAPUSU İPTAL EDİLEN TAŞINMAZLARIN ESKİ SAHİPLERİNE İADESİ

Hukuk Devletinin bir gereği olarak tapu sicilinin tutulmasından devletin sorumlu olduğu bilinen bir gerçektir. Bu ilke, vatandaşların devlete olan güveninin tesis edilmesinde hayati bir öneme sahiptir. Bu çerçevede, daha önce tapu ve kadastro veya imar mevzuatına göre ilgilileri adına oluşturulan ve tapuda kişiler adına kayıtlı olan taşınmazlardan daha sonra Hazine adına orman sınırı dışına çıkarıldığı gerekçesiyle tapu kütüklerine 2/B belirtmesi konulan taşınmazların tapu kayıtlarının bedel alınmaksızın geçerli kabul edilmesi ve tapu kütüklerindeki 2/B belirtmelerinin terkin edilerek tescillerinin aynen devam etmesi, aynı gerekçeyle bu nitelikteki taşınmazlar hakkında dava açılmaması, açılan davalardan vazgeçilmesi bir zaruret halini almıştır[25].

6292 sayılı Kanun ile; açılan davalar sonucunda tapularının iptaliyle Hazine adına tesciline karar verilen, kesinleşen ve tapuda henüz infaz edilmeyen taşınmazlar hakkında da aynı şekilde işlem yapılması ve 2 yıl içinde başvurulması halinde Hazine adına tescili gerçekleşmiş taşınmazların dahi bedelsiz olarak hak sahiplerine iade edilmesi amaçlanmıştır. İade edilemeyenlerin yerine ise taşınmazların değerine eş değer başka taşınmazlar verilebilecek ya da taşınmazın piyasa rayiç değeri ödenebilecektir.

Bu çerçevede, ilgililer tarafından idareye başvurulması ve idarece yapılan inceleme ve araştırma sonucunda doğruluğunun tespit edilmesi halinde;

1) Tapu ve kadastro veya imar mevzuatına göre ilgilileri adına oluşturulan,

2) Özel kanunları gereğince Devlet tarafından kişilere satılan, dağıtılan, trampa edilen, bedelli veya bedelsiz olarak devredilen veya iskânen verilen ya da özelleştirme suretiyle satılanlar ile hisseleri devredilen özel hukuk tüzel kişileri adına kayıtlı olan (karşılığında daha önce taşınmaz verilen ya da bedel ödenenler ile mahkeme-

[25] Güner-Tengerli, a.g.e., s.95.

lerce verilen kararlara göre tazminat ödenenler hariç), taşınmazlardan açılan davalar sonucunda mahkemelerce kişiler adına olan tapuları iptal edilerek; Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan yerlerden olduğu gerekçesiyle Hazine adına tapuya tescil edilenler, ilgililerine iade edilecektir. Buradaki ilgililer kavramından tapu ve kadastro veya imar mevzuatına göre adlarına tapu oluşturulan taşınmazların önceki kayıt maliki veya kanuni mirasçılarını; özel kanunları gereğince Devlet tarafından kişilere satılan, dağıtılan, trampa edilen, bedelli veya bedelsiz olarak devredilen veya iskânen verilen ya da özelleştirme suretiyle satılanlar ile hisseleri devredilen özel hukuk tüzel kişileri adına kayıtlı olan (daha önce karşılık taşınmaz verilen ya da bedel ödenenler hariç) taşınmazların önceki kayıt maliki, kanuni mirasçıları veya bunların akdi halefleri de anlamak gerekmektedir. İade işlemleri, herhangi bir bedel alınmaksızın yapılacaktır. Böylece herhangi bir bedel ödenmeden orman sınırları dışına çıkarılarak tapuları Devlet tarafından iptal edilen kişilerin mağduriyetlerinin giderilmesi amaçlanmıştır[26].

6292 sayılı Kanun yürürlüğe girdikten sonra 64.842 kişi tapusu iptal edildiği gerekçesiyle iade başvurusunda bulunmuştur. Bu başvuruların sonuçlandırılmasına yönelik çalışmalar ve iade işlemleri yapılmaktadır.[27] İade işleminin yapılabilmesi için taşınmazın bulunduğu yere göre illerde defterdarlıkların, ilçelerde ise mal müdürlüklerinin, iadeye ilişkin başvurularla ilgili olarak taraflarca sunulan belgeleri de dikkate alarak inceleme ve araştırma yapması ve yapılan araştırma sonucunda talebin doğruluğunu tespit etmesi gerekmektedir. Dolayısı ile iade işlemleri, iade hakkından yararlanabilecek vatandaşların başvurusu üzerine hemen yapılmayacak; idarece gerekli araştırma ve inceleme yapıldıktan sonra iadeye engel herhangi bir durum söz konusu değilse yapılacaktır.

6292 sayılı Kanun, ormanlar üzerinde mevcut olan veya ileride ortaya çıkabilecek olan mülkiyet uyuşmazlıklarının ortadan kaldırılmasını hedeflemiştir. Ancak, Kanun mülkiyet uyuşmazlıklarının tamamını kapsamamakta ve mülkiyet uyuşmazlıklarının tamamını çözüme kavuşturmamaktadır.[28]

## 3.4 ORMAN VASFINI KAYBETMİŞ ARAZİLERDE PROJE UYGULANMASI

2/B alanlarında imar planları yapılamaması, yapılanların da yok hükmünde kabul edilerek mahkemelerce iptal edilmesi sonucu her ne kadar bu alanlarda belediye hizmetleri verilse dahi genellikle bu alanlarda düzenli ve planlı kentleşme yapılamamış, bunun sonucunda da modern şehircilik anlayışına ve planlama ilkelerine aykırı çarpık bir kentleşme meydana gelmiştir.[29] Bu alanlarda çok sayıda vatandaşımızın hayatlarını düşük standartlarda sürdürmesi sonucu bir takım mağduriyetler oluşmuştur. 6292 sayılı Kanunda yapılan düzenlemeler ile oluşan bu mağduriyetlerin giderilmesi ve bu alanlardaki çarpık ve plansız yerleşimlerin yeniden düzenlenmesi hedeflenmiştir. Yapılan düzenlemeler ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, büyükşehir veya diğer belediyelerce gecekondu ve kentsel dönüşüm projelerine uygulanmasına imkan verilerek 2/B özelliği kalkacak olan alanların yeniden yapılandırılması ile bu yerlerin modern bir çehreye kavuşması ve kaliteli yaşam standartlarını taşır hale getirilmesi amaçlanmıştır. İlan edilecek proje alanlarında ilgili idarelerin toptan bir dönüşümü gerçekleştirmesi ile proje alanı ilan edilmeyen bölgelerde vatandaşların kendi imkânlarıyla konutlarını yenilemeleri neticesinde arzulanan neticeye ulaşılabilecektir.[30]

Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi (TOKİ) Başkanlığı veya ilgili büyükşehir ya da diğer belediyelerce 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 26.4.2012 tarihinden önce kadastro tutanakları kesinleşen veya güncelleme listeleri tescil edilen alanlarda 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren otuz gün içinde, 6292 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten sonra kadastro tutanakları kesinleşecek veya güncelleme listeleri tescil edilecek alanlarda ise kesinleşme ve tescil tarihinden itibaren üç ay içinde gecekondu veya kentsel dönüşüm projesi uygulanacak olan alanlar tespit edilebilecektir.

Proje sahibi idare tarafından tespit edilen bu alanlara ait uydu fotoğrafları, varsa her tür ve ölçekteki plan, parselasyon planı, mülkiyet bilgileri, kadastral paftaları ve halihazır haritalarıyla birlikte proje alanı sınırı onaylanmak üzere belediyeler tarafından valilikler aracılığıyla Çevre ve Şehircilik Bakanlığına yukarıda belirtilen süreler içinde gönderilecektir. Bu alanlar, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından talebin intikal tarihinden itibaren otuz gün içinde aynen veya değiştirilerek onaylanacak veya reddedilecek ve sonucu teklif sahibi idareye bildirecektir.

Teklif sahibi idare tarafından onay tarihinden itibaren en geç otuz gün içinde onaylanan proje alanı Maliye Bakanlığına gönderilerek, proje alanı içinde kalan 2/B alanlarındaki taşınmazların devrinin talep edilmesi üzerine, bu taşınmazlardan Maliye Bakanlığınca uygun görülenler, hak sahipleri ve mevcut hakları da belirtilmek suretiyle emlak vergi değeri üzerinden devredilecektir. Devir bedeli peşin veya taksitle ödenebilecektir. Devredilen taşınmazlar için tahsil edilen ve emanet hesaplarında bulundurulan başvuru bedelleri devredilen idare nezdindeki emanet nitelikli hesaplara aktarılacaktır.

Devredilen taşınmazlardan imar planları yapılması sonucunda eğitim, sağlık vb. resmî tesis alanları için ayrılan yerler ile özel kanunları gereğince korunması gereken taşınmazlar, imar uygulaması sonucunda bedelsiz ve müstakil parsel şeklinde Hazine adına tapuya resen tescil edilecek ve bu hususta tapu kütüğüne belirtme yapılacaktır. İmar uygulamasını müteakip imar planlarında yukarıda sayılan kullanımlara ayrılmayan parsellere belirtmeler taşınmayacaktır. Buna ilişkin işlemler İdarece Maliye Bakanlığından görüş alınmaksızın gerçekleştirilecektir.

## 4. 6292 SAYILI 2/B KANUNUNUN TÜRK KÜLTÜRÜNE ETKİLERİ

Türk Dil Kurumu tarafından kültür; "tarihsel, toplumsal gelişme süreci içinde yaratılan bütün maddi ve manevi değerler ile bunları yaratmada, sonraki nesillere iletmede kullanılan, insanın doğal ve toplumsal çevresine egemenliğinin ölçüsünü gösteren araçların bütünü" olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanımlamaya göre ise kültür; "bir toplumda geçerli olan ve gelenek halinde devam eden her türlü dil, duygu, düşünce, inanç, sanat ve yaşayış öğelerinin tümü" olarak halkın tüm etkinliklerini içine alacak şekilde tanımlanmaktadır.[31] Birçok farklı bileşenden oluşan ve dinamik bir olgu olan kültür birçok farklı paradigmadan etkilenmekte ve sürekli bir yenilenme ve değişme geçirmektedir.

Orman vasfını kaybettiği için orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin değerlendirilmesinin, satışının, evveliyatında tapulu olup tapusu iptal edilen taşınmazların eski sahiplerine iadesinin; ekonomiye, çevreye, mimariye dolayısı ile Türk toplumuna ve Türk kültürüne dolaylı veya dolaysız bir takım etkileri olacaktır. Bu bölümde, 6292 sayılı 2/B Kanununun Türk kültürüne muhtemel etkileri irdelenecektir.

### 4.1. 2/B KANUNUNUN KÜLTÜRE ETKİLERİ

#### 4.1.1. EKONOMİYE ETKİSİ

6292 sayılı Kanun sonrasında orman vasfını kaybetmiş alanların değerlendirilmesi yani satış işlemine konu

[26] Mükremin-Karaca, "2/B Sorunu ve 6292 sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler", Uzman Bakış Dergisi, Sayı 1, 2013, s.85
[27] Torun, a.g.m., s.82.
[28] Suat Şimşek, İmar Hukuku, Milli Emlak Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara, 2010, s.23-30
[29] Karaca, a.g.m., s.86.
[30] Güner-Tengerli, a.g.e., s.96

*Eskiden tapulu olan taşınmazların hak sahiplerine bedelsiz iadesi, hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Dolayısı ile bu uygulama Devlete güveni önemli ölçüde olumlu etkileyecektir.*

edilmesinin Türkiye ekonomisini birkaç noktadan etkileyeceğini tahmin edebiliriz. Bu etki makro düzeyde olabileceği gibi mikro ölçekli de olabilecektir.

6292 sayılı Kanun sonrasında orman vasfını kaybetmiş 2/B alanlarının hak sahiplerine satışı mümkün hale gelmiştir. Yapılacak taşınmaz satışları neticesinde Devlet bütçesine önemli ölçüde gelir sağlanmış olacaktır. Bu bağlamda 2014 yılı bütçesinde, 2/B alanlarının satışından 2.922.448.295 TL gelir elde edilmesi öngörülmüş olup, bu rakamın 1.361.200.600 TL'si tahsil edilmiştir. Orman vasfını kaybetmiş taşınmazların satışından elde edilecek bu gelir ile yeni kamu yatırımları yapılabilecek, istihdam sağlayıcı yatırımlar için gerekli kaynak sağlanmış olacaktır. Mülkiyet sorunu çözülen bu alanlarda gerek kamu yatırımlarının yapılması gerekse de özel projelerin uygulanması kolaylaşacaktır. Böylece inşaat sektörü ve bu sektöre bağlı birçok sektörde canlanma olacak, ekonomiye katma değer kazandırılabilecek ve istihdam sağlayıcı yatırımlar yapılabilecektir[32]. Elde edilen satış gelirleri sonucunda, makro planda; bütçe dengeleri olumlu etkilenecek, ekonomik büyüme sağlanacak, yeni iş sahalarının açılması ile birlikte işsizlik bir nebze de olsun önlenmiş olacaktır.

2/B Kanununun yukarıda belirttiğimiz makro ölçekteki etkilerinin yanında mikro ölçekli etkileri de olacaktır. 2/B alanları, hak sahiplerine belli bir bedel üzerinden satılacaktır. Ancak bu alanların satışı esnasında hak sahiplerine birçok avantaj sağlandığını çalışmanın "3. 6292 sayılı Kanun ile Yapılan Düzenlemeler ve Uygulaması" başlıklı bölümünde detaylı olarak anlatılmıştı. Kısaca tekrarlanacak olursa; 2/B alanlarının satışında ihale olmayacak ve hak sahiplerine %60'lara varan indirim yapılabilecektir. Böylece hak sahipleri kullandıkları taşınmazları çok uygun fiyatla satın aldıkları için belli bir kazanç sağlamış olacaktır. Ayrıca 6292 sayılı Kanunda; 1.5.2010 tarihinden sonra yapılan bedel tespitleri geçerli sayılarak yeni bir bedel tespiti yapılmasına gerek duyulmamıştır. Yani bir taşınmaz için 2010 yılı Haziran ayında bedel tespiti yapılmış ise bu taşınmaz için yeni bir bedel takdir edilmeyecektir. (Taşınmazın değerini etkileyebilecek proje uygulanması üçüncü havaalanı, üçüncü köprü, Kanal İstanbul taşınmazın satış değerini etkilemeyecektir.) Tapularına kavuşan 2/B sahipleri, arsa ve arazilerini yasal sınırlar içerisinde istedikleri gibi değerlendirebilecektir. Böylece taşınmazı rayiç değerinin altında bir bedelle satın alan 2/B sahipleri hem alırken hem de bu alanlarda proje uygulanması ile birlikte bu alanları değerlendirirken büyük kazanç elde etmiş olacaktır.[33] Böylece taşınmaz rantının yüksek olduğu bölgelerde 2/B alanlarına sahip olan hak sahipleri arasından yeni bir orta sınıf ortaya çıkabilecektir.

Ayrıca orman vasfını kaybetmiş alanların satışı ile birlikte hak sahipleri satış bedelini ödeyebilmek için, tasarruflarını kullanacak, varsa yastık altındaki birikimlerini ekonomiye katacak, bankalardan ve finans kuruluşlarından borç alacaktır. Böylece yastık altında atıl bekleyen birikimler ekonomiye kazandırılmış olacaktır. Belli bir borç yükünün altına giren hak sahipleri satın aldıkları taşınmazın bedelini ödeyebilmek için doğal olarak tüketim harcamalarını azaltacak ve tasarruflarını artıracaklardır. Bu da hak sahiplerinin tasarruflarında dolayısı ile de ülke tasarruflarında belli bir miktar artışa neden olabilecektir. Ancak tüm Türkiye'deki 2/B hak sahiplerinin sayısının yaklaşık 500 bin civarında olduğu düşünülürse bunun Türkiye ekonomisinde büyük bir paya sahip olmayacağı düşünülmektedir.

[31] Mithat Atabay, Cumhuriyet Kültürü, Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi S 43, Bahar 2009, s. 457

[32] Hasan Güner, "Hak Sahipleri Lehine Yapılan Değişiklikler Sonrasında 2/B Arazilerinin Satışı İşlemleri", Mali Kılavuz Dergisi, Ankara, 2014, Sayı 63, s.141

[33] Belirttiğimiz kazançlar, taşınmazın az ve kıymetli, ticari hareketliliğin yüksek olduğu yerler için geçerlidir. Taşınmazın el değiştirme hızının yavaş olduğu dolayısı ile rantın olmadığı yerlerde özellikle de tarımsal amaçlı kullanılan alanlarda büyük bir kazanç elde edilmesi söz konusu olmayacaktır.



### 4.1.2. MİMARİYE ETKİSİ

Hızlı sanayileşme sonucunda köylerden iş imkânlarının çok daha fazla olduğu kent merkezlerine doğru bir göç yaşanmış, bu göçler sonucunda da büyük kentlerin etrafında gecekondu bölgeleri oluşmuştur. Gecekondu yapmaktaki temel amaç köyden göçen kimsenin satın alma gücü düşük olduğundan konuta ucuz sahip olabilmektir. Konuta ucuz sahip olabilmenin yolu da inşaat maliyetlerini azaltmaktan geçmektedir. Bu doğrultuda büyük kentlere göçenler inşaat maliyetlerini azaltmak için hem kalitesiz malzeme kullanarak düşük nitelikli yapı yapmışlar hem de arsa maliyetini azaltmaya çalışmışlardır[34]. Arsa maliyetini azaltmak için ise devlete/kamuya ait kent toprakları, vakıf arazileri, ormanlık alanlar yasal olmayan yollardan işgal edilmiş ve yağmalanmıştır[35]. Bu bağlamda arsa maliyetini azaltmak için başvurulan yöntemlerden birisi de şüphesiz Hazine taşınmazlarının yasal olmayan kullanımı olmuştur. Bunun doğal sonucu olarak da binlerce Hazine taşınmazı yasal dayanağı olmaksızın gecekondu yapılmak suretiyle kullanılmıştır. Hazinenin özel mülkiyetindeki taşınmazların gecekondu yapma ihtiyacını karşılamaması üzerine de orman alanları bu amaç doğrultusunda kullanılmak için tahrip edilmiş ve açılan yeni alanlarda da gecekondulaşma ve çarpık kentleşme meydana gelmiştir.

Çarpık kentleşme sonucu üzerinde mahalleler, ilçeler kurulan orman vasfını kaybetmiş bu alanların mülkiyet sorunu uzun yıllar çözülememiş, bu taşınmazların bulunduğu alanları kapsayan imar planları yapılamamış ve bu alanlarda modern projeler uygulanamamıştır. Dolayısı ile bu alanlarda düzenli ve planlı bir kentleşme olmamıştır[36]. Bu alanlarda yapılan binalar genellikle plan ve projesi olmayan, derme çatma vasıflı gecekondulardır. Herhangi bir plana ve projeye dayanmaksızın yapılan bu gecekondularda ise mimari bir vasıf ve mimari bir üslup olamayacağı aşikardır.

2/B Kanunu ile bu alanlara ait hukuki ihtilaflar çözüme kavuşturulacak, mülkiyete ait sorunları çözülen taşınmazlar için imar planlarının yapılabilmesi sonucu düzenli ve planlı kentleşme gerçekleştirilebilecektir. Bu alanlarda çağdaş ve estetik gerek kamu yatırımlarının yapılması gerekse de özel projelerin uygulanması kolaylaşacaktır. Ancak uygulanacak projelerde gerekli kültürel temellere dayalı sistematikten yoksun standartlarla üretilen ruhsuz tasarımlar yerine[37] şehrin genlerini ve dokusunu bozmadan, insan odaklı ve insanın ruhuna dokunan ve en önemlisi de kendi medeniyet tasavvurumuzu, kendi medeniyet kodlarımızı yansıtan projeler uygulanması daha iyi sonuçlar verecektir. Böylece bir yandan çarpık ve sağlıksız yerleşim yerleri ortadan kaldırılırken diğer yandan da kendi medeniyet tasavvurumuza uygun, insan odaklı, estetik ve sağlıklı yapılaşma sağlayacaktır.

Öte yandan çarpık kentleşmenin dönüştürülmesi, kentsel dönüşümün sağlanması beraberinde yeni tasarımları, yeni mimari projeleri ortaya koyabilecek mimarlara da imkan sağlamış olacaktır. Dolayısı ile 2/B alanlarında uygulanacak kentsel dönüşüm yenilikçi, çağdaş, vizyoner,

[34] Mübeccel Kıray, "Az Gelişmiş Ülkelerde Hızla Topraktan Kopma ve Kentle Bütünleşememe", AÜSBFD, Cilt: 27, Sayı 3, s.263

[35] Sabri Çakır, "Türkiye'de Göç, Kentleşme/Gecekondu Sorunu ve Üretilen Politikalar", SDÜ Fen ve Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Mayıs 2011, S 23, s.211

[36] Mat, a.g.m., s.236.

[37] Turgut Cansever, "Türk Evi'nin Mimarisi Türkler Ansiklopedisi", Yeni Türkiye Yayınları, Ankara, 2002, C. 12, s.317

hayal gücü olan mimarlarımıza gelişim ve proje sunma imkanı sağlayacaktır. Böylece mimarlarımız da kendilerini geliştirme imkanı bulacaktır.

### 4.1.3. ÇEVREYE ETKİSİ

Çalışmanın başında yer verilen 2/B alanlarının fiili kullanım durumunu gösteren tablodan da anlaşılacağı üzere 2/B alanlarının ancak % 5,3'ü yerleşim alanı, % 8,6'sı hayvancılıkta kullanılan alandır. Geriye kalan yaklaşık % 86'lık bölümü ise, tarım alanları oluşturmaktadır. 6292 sayılı Kanun sonrasında tüm bu alanlar hak sahiplerine belli bir bedel üzerinden satılacaktır. Ancak burada şöyle bir soru akla gelmektedir. Acaba bu alanlar yeniden ağaçlandırılamaz mı idi? Acaba bu alanlarda doğal yaşam yeniden tesis edilemez mi idi?

Bu soruların cevabını verirken öncelikle 2/B alanlarının fiili durumunun iyi analiz edilmesi gerekmektedir. 2/B alanlarının fiili durumunu gösteren tablonun detaylı bir şekilde incelenmesi sonucunda; 2/B alanlarının %1,7'sinin köy yerleşim alanı, %2,0'sinin belde yerleşim alanı ve %1,6'sının ise ilçe yerleşim alanı olduğu görülmektedir. Yani 2/B alanlarının %5,3'ü yerleşim alanı olarak kullanılmaktadır. 2/B alanların %8,6'sı hayvancılıkta %86'lık kısmı ise tarım alanı olarak kullanılmaktadır. Yerleşim alanı olarak kullanılan 2/B alanlarında yeni ilçelerin[38], yeni beldelerin, yeni mahallelerin kurulduğu[39] düşünülecek olursa bu yerleşim alanlarının yeniden orman vasfını kazanmasının imkansız olduğu anlaşılacaktır. Ancak yerleşim alanları dışında kalan alanlarda, bilhassa tarım arazilerinde (Karadeniz Bölgesinde ve kırsal nüfusun bitme noktasına geldiği yerleşim yerlerinde) birçok 2/B arazisi tekrar orman vasfını kazanabilecektir. Zaten kırsal nüfusun göç ettiği dolayısı ile tarımsal faaliyetin yapılmadığı yerlerdeki birçok 2/B alanı, tarım yapılmadığı için tekrar orman vasfını kazanmaya başlamış bulunmaktadır.

Ayrıca 6292 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinde, orman vasfını kaybetmiş taşınmazların satışından elde edilecek gelirin, verimsiz orman alanlarının ıslahı ve yeni orman alanlarının tesisi için kullanılacağı öngörülmektedir. Bu doğrultuda elde edilen satış gelirleri ile yeni orman alanları tesis edilecek, verimsiz orman alanları ıslah edilerek iyileştirilecektir. Bunun sonucunda da ülkemizin orman varlığı ve zenginliği artacaktır.

### 4.1.4. MAHALLE KÜLTÜRÜNE ETKİSİ

Orman vasfını kaybetmiş alanların değerlendirilmesinin mahalle kültürüne de mutlaka bir takım etkileri olacaktır. Öncelikle 2/B alanlarındaki yapılaşmanın şekli düşünülecek olursa[40] bu alanlarda hemşericilik ve belli bir ilin dokusunu yansıtan unsurların ağır bastığı söylenebilir. Zaten İstanbul'daki 2/B alanlarında Gümüşhane Mahallesi, Tokat Mahallesi gibi yerleşim yerlerinin olması belirtilen durumu destekler niteliktedir. Bu alanlarda yerleşik insanlara bağlı olarak yerel kültürler, adet ve gelenekler devam ettirilmektedir. Ancak bu alanlarda kentsel dönüşüm uygulanması ile birlikte yerel dokular bozulacak, eski mahalle kültürü bundan zarar görecektir.

Bununla birlikte kentsel dönüşüm neticesinde, düzenli, planlı, modern yerleşimler kurulabilecek, sosyal ve kültürel donatı alanlarına sahip bu yerleşim yerlerinde yeni nesiller daha sağlıklı, daha kültürlü, hayali ve ufku daha açık bireyler olarak yetişebilecektir.

### 4.1.5. DEVLETE GÜVENE ETKİSİ

Orman vasfını kaybetmiş arazilerin hukuki ve fiili sorunu

[38] İstanbul ilinde yapılan 2-B bedel tespiti çalışmaları esnasında Sultanbeyli, Ümraniye, Beykoz ilçelerinde bu durumu net olarak görme imkânı bulunmuştur.

[39] Örneğin İstanbul ili, Ümraniye ilçesi, Hekimbaşı mahallesinin tamamına yakını 2-B alanıdır.

[40] Bu alanlardaki yapılaşma genellikle hemşeri dayanışmasına dayanan bir yapılaşmadır. Çünkü gecekondular mevzuata uygun olmayan yapılar olduğu için hızla inşa edilen tabiri caizse sabahtan akşama tamamlanan yapılardır. Bu binaları bu kadar hızla yapabilmenin en önemli yolu da hemşeri dayanışmasıdır.



*Orman vasfını kaybetmiş alanlarda kentsel dönüşüm yapılması ile birlikte geniş ve düzenli oyun alanlarına, kültür lokallerine, sosyal donatı alanlarına sahip bir kentleşmeye imkan doğacak, daha iyi bir ortamda oyun oynama imkanı bulan, çocuklar ruhen ve zihnen daha sağlıklı olacaklardır. Kentsel dönüşümün uygulandığı alanlarda geleceğe yönelik bir hayali, bir vizyonu, bir ufku olan; hayal kabiliyetlerini, üretim kabiliyetlerini ortaya koyan genç nesiller yetişebilecektir.*

yaklaşık elli yıldır çözüm bekleyen ve nerede ise kangren haline gelmiş bir meseledir. 6292 sayılı Kanun ile bu meselenin çözümü noktasında önemli bir adım atılmış ve bu yerlerin kullanıcılarına satışı düzenlenmiştir. Ancak düzenleme yapılırken mevzuata, hukuk düzeni ilkelerine bağlı olan vatandaşlarımızın cezalandırılmamasına, yasa dışılığa özendirilmemesine ve kamuoyu vicdanını rahatsız etmemesine dikkat edilmelidir. Ayrıca yapılan düzenlemelerin bundan sonrası için ise orman talanlarını teşvik edici, umut verici olmaması da büyük önem taşımaktadır.

Bu açıklamalar doğrultusunda 6292 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerin, vatandaşların Devlete olan güven duygusu üzerindeki etkisi iki farklı düzenlemeye göre değişecektir. Birincisi; 6292 sayılı Kanun ile orman vasfını kaybetmiş arazilerin hak sahiplerine belli bir bedel üzerinden ihalesiz yani doğrudan satışının yapacağı etkidir. Öncelikle hak sahiplerine doğrudan satışlarda belli bir oranda indirim yapılacağı, yukarıda detaylı bir biçimde belirtilmişti. Bilindiği üzere orman vasfını kaybetmiş arazileri kullanan vatandaşlar, genel itibari ile bu yerlerin devlete ait olduğunu, kullandıkları taşınmazların yasal bir dayanağının olmadığını biliyordu. Dolayısı ile devlete ait taşınmazların kullanımı iyi niyete dayanmayan bir kullanımdı.[41] Buna rağmen nasıl olsa imar affı çıkar beklentisi ile bu yerler işgal edilmiş veya taşınmazların gerçek maliki olmayan bir takım kimselerden zilyetliği ucuz fiyatlara satın alınmıştır. Ancak her iki halde de bu taşınmazların tapusunun olmadığı, bu yerlerin devlete ait olduğu bu yerleri alanlar tarafından biliniyordu. Diğer bir ifade ile bu yerleri kullananlar imar affı çıkar beklentisi ile belli bir riski göze alarak ve bu yerlerin zilyetliğine sahip olmuşlardır.

Ülkemizin vergi ve imar affı anlamında karnesi çok düzgün değildir. Cumhuriyet tarihi boyunca değişik gerekçelerle birçok vergi ve imar affı yapılmıştır. Mali anlamda birçok defa af uygulamasına gidilmesi vatandaşları daha sonra da benzer düzenlemeler yapılır düşüncesine sevk etmektedir[42]. Dolayısı ile daha önceki dönemlerde değişik bahaneler ile birkaç kez imar affının çıkması, vatandaşlar arasında yeni bir af beklentisine sebep olmuştur. Ancak rayiç bedelin nerede ise %60'ına varan oranlarda indirim yapılarak taşınmazların satılacak olması ile, hukuka riayet etmeyip, Hazineye ait taşınmazların zilyetliğini bir şekilde elde edenler bir kez daha ödüllendirmiş olmaktadır. Bu uygulamaların da hukuk ilkelerine bağlı, kanuni uygulamalar dışına çıkmamış vatandaşlarımız nezdinde belli bir hayal kırıklığı oluşturduğu açıktır.

6292 sayılı 2/B Kanununda vatandaşın Devlete güven duygusunu etkileyecek ikinci düzenleme ise; eskiden tapulu olan ancak daha sonra orman olduğu gerekçesi ile tapuları iptal edilerek Hazine adına tescil edilen taşınmazların, eski sahiplerine bedelsiz olarak iade edilmesidir. Eskiden tapulu olan taşınmazların hak sahiplerine bedelsiz iadesi, hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Dolayısı ile bu uygulama Devlete güveni önemli ölçüde olumlu etkileyecektir.

### 4.1.6. PSİKOLOJİK VE SOSYOLOJİK ETKİSİ

Gecekondu ve çarpık yapılaşma yasalara aykırı yapılaşmalardır ve bu alanlar sağlık, teknik/sosyal donatılardan yoksun niteliksiz yapılardır[43]. Gecekondu ve varoş bölgelerinde altyapı genelde yetersiz, işsizlik oranı ise yüksek-

[41] Bir taşınmazın mülkiyet değiştirmesinin ancak tapu sicil kütüğünde yapılacak tescil ile mümkün olduğunu hemen hemen tüm vatandaşlar gibi 2/B alanlarını kullananlar veya bu yerlerinin zilyetliğini bir takım kimselerden ucuz fiyata alanlar da elbette biliyordu. Ancak gerek tapusuz 2/B alanlarının zilyetliğinin bir takım kimseler tarafından tapulu yerlere göre daha ucuz fiyata satılması, gerek köyden, kasabadan göçüp gelen kimselerin tapulu taşınmaz alabilecek kadar maddi gücünün olmaması, gerekse de "Devlet Baba" yine ve yeniden bir babalık yapar ve bizlere tapu vererek bizleri mağdur etmez düşüncesi bu 2/B alanlarının alınmasında önemli rol oynamıştır.

[42] Hasan Yeşilyurt, "611 sayılı Kanun Nasıl Yorumlanmalı", Yaklaşım Dergisi, Ankara, 2011, Sayı 222, s.222

[43] Çakır,a.g.m., s.213.

tir. Bu bölgelerdeki yoksulluğun doğal sonucu olarak sokaklarda çalışmak veya yaşamak zorunda kalan çocuklar/bireyler ortaya çıkmaktadır. Uygun olmayan koşullarda, sağlıksız yapılarda ve yoksulluk kültürünün hakim olduğu ortamda büyüyen/yaşayan insanların özellikle de çocukların ve kadınların ruh sağlığının ve gelecek hayalinin çok da parlak olmayacağı açıktır. Ancak orman vasfını kaybetmiş alanlarda kentsel dönüşüm yapılması ile birlikte geniş ve düzenli oyun alanlarına, kültür lokallerine, sosyal donatı alanlarına sahip bir kentleşmeye imkan doğacak, daha iyi bir ortamda oyun oynama imkanı bulan çocuklar ruhen ve zihnen daha sağlıklı olacaklardır. Kentsel dönüşümün uygulandığı alanlarda geleceğe yönelik bir hayali, bir vizyonu, bir ufku olan; hayal kabiliyetlerini, üretim kabiliyetlerini ortaya koyan genç nesiller yetişebilecektir.

Ayrıca bilindiği üzere ülkemiz deprem kuşağında ve her an deprem riski altında bulunan bir coğrafyada yer almaktadır. İmar planlarının uygulanamadığı dolayısı ile çarpık kentleşmenin olduğu 2/B alanlarındaki yapılar çok büyük itibari ile dayanıksız, sağlıksız ve sağlam olmayan yapılardır. 2/B Kanunu sonrasında bu alanlarda imar planlarının uygulanması beraberinde düzenli kentleşmeyi getirecek bu da sağlam, depreme dayanıklı, kaliteli binaların yapılmasını sağlayacaktır. Bu bağlamda depreme karşı daha sağlam, dayanıklı ve kaliteli binalarda yaşayan insanların gelecekten duyacağı endişe azalacak ve kendilerini daha güvende hissedeceklerdir. Bunun da insan psikolojisine yansıması olumlu olacaktır.

## SONUÇ

Alınan tüm önlemlere, uygulanmaya çalışılan tüm koruyucu tedbirlere rağmen ormanlarımızın değişik sebeplerle tahrip edildiği ve orman olma özelliklerini kaybettiği bilinen bir gerçektir. Nerede ise yarım asırdır çözüm bekleyen 2/B sorununun çözümü için 6292 sayılı Kanun uygulamaya konulmuş ve bu girift sorunun çözümü için çok önemli bir adım atılmıştır. Yapılan düzenlemeler ile, 2/B alanlarına ait mülkiyet sorunları çözülecek ve bu alanları kullanan binlerce vatandaşımızın tapu sahibi olması sağlanmış olacaktır. Tapularına kavuşan 2/B sahipleri arsa ve arazilerini yasal sınırlar içerisinde istedikleri gibi değerlendirebilecektir.

Birçok farklı bileşenden oluşan ve dinamik bir olgu olan kültür, birçok farklı paradigmadan etkilenmekte ve sürekli bir yenilenme ve değişim geçirmektedir. Orman vasfını kaybettiği için orman sınırları dışına çıkarılan yerlerin değerlendirilmesinin, satışının, evveliyatında tapulu olup tapusu iptal edilen taşınmazların eski sahiplerine iadesinin; ekonomiye, çevreye, mimariye dolayısı ile Türk toplumuna ve Türk kültürüne dolaylı veya dolaysız bir takım etkilerinin olacağı muhakkaktır.

2/B alanlarının satışı neticesinde elde edilen satış gelirleri ile makro planda; bütçe dengeleri olumlu etkilenecek, ekonomik büyüme sağlanacak, yeni iş sahalarının açılması ile birlikte işsizlik bir nebze de olsun önlenmiş olacaktır. 2/B alanlarına ait hukuki ihtilafların çözüme kavuşturulması sonucu bu alanlarda, insan odaklı ve insanın ruhuna dokunan ve en önemlisi de kendi medeniyet tasavvurumuzu, kendi medeniyet kodlarımızı yansıtan projeler uygulanabilecek ve modern ve estetik kentleşme sağlanmış olacaktır. Modern kentleşme neticesinde düzenli, planlı, modern yerleşimler kurulabilecek, sosyal ve kültürel donatı alanlarına sahip bu yerleşim yerlerinde yeni nesiller daha sağlıklı, daha kültürlü, hayali ve ufku daha açık bireyler olarak yetişebilecektir. Eskiden tapulu olan ancak daha sonra orman olduğu gerekçesi ile tapuları iptal edilerek Hazine adına tescil edilen taşınmazların, eski sahiplerine bedelsiz olarak iadesi Hukuk Devletine olan güveni önemli ölçüde olumlu etkileyecektir. Tüm bu açıklananlar da Türk kültürünü dolaylı veya dolaysız olarak etkileyecektir.

## KAYNAKÇA

ATABAY, Mithat (2009), "Cumhuriyet Kültürü", Ankara Üniversitesi Türk İnkılâp Tarihi Enstitüsü Atatürk Yolu Dergisi Sayı. 43,s. 455-465

ATEŞ, Turan (2010), Ormanların Hukuksal Durumu ve 2-B, Adalet Yayınevi, Ankara.

BÜYÜKUZUN, Tufan (2000), "Milli Emlak Yönetiminin, Ormanların Tabi Olduğu Hukuksal Düzen İle İlişkisi", Milli Emlak Genel Müdürlüğü, Ankara, (Yayınlanmamış Mesleki Yeterlik Tezi)

CANSEVER Turgut (2002), Türk Evi'nin Mimarisi Türkler Ansiklopedisi, 12.Cilt, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.

ÇAKIR, Sabri (2011), "Türkiye'de Göç, Kentleşme/Gecekondu Sorunu ve Üretilen Politikalar", SDÜ Fen ve Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı. 23.

GÜNER, Hasan (2012), "6292 sayılı Kanun Sonrasında 2-B Arazilerinin Satışı ve Hak Sahiplerinin Dikkat Etmesi Gereken Noktalar", Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Sayı. 106.

GÜNER, Hasan (2014), "Hak Sahipleri Lehine Yapılan Değişiklikler Sonrasında 2/B Arazilerinin Satışı İşlemleri", Mali Kılavuz Dergisi, Sayı. 63.

GÜNER, Hasan (2011), "Neşter Vurulmayı Bekleyen 2-B Sorunu, Dünü Bugünü ve Çözüm Önerileri", Mali Kılavuz Dergisi, Sayı. 51.

GÜNER, Hasan ve TENGERLİ, Ali Aykut (2013), 2-B Sorunları Çözüm Rehberi Uygulamalar ve Örnekleriyle 2-B'lerin Satışı, İadesi ve Kentsel Dönüşüm, Geçit Kitapevi, İstanbul.

KARACA, Mükremin (2013), "2/B Sorunu ve 6292 sayılı Kanunla Getirilen Düzenlemeler", Uzman Bakış Dergisi, Sayı. 1.

KARDEŞ, Salahaddin (2004), Ansiklopedik Hazine Malları Sözlüğü, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı, Ankara.

KARDEŞ, Salahaddin (2010), Milli Emlak, Milli Emlak Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.

KIRAY, Mübeccel, "Az Gelişmiş Ülkelerde Hızla Topraktan Kopma ve Kentle Bütünleşememe", AÜSBFD, Cilt: 27, Sayı. 3.

KOÇAK, Hüseyin (2010), Orman Kadastrosu ve 2-B Çalışmaları, Birlik Matbaacılık, Ankara.

KURAK, Erkan (2011), Hazine'ye Ait Taşınır Ve Taşınmaz Malların Satışı İşlemleri Ve Hazine Taşınmazlarının Değerlemesi, Ankara.

MAT, Hidayet (2013), "En Son Yapılan Değişikliklere Göre 2B Arazileri Satışında Uygulama", Lebib Yalkın Mevzuat Dergisi, Sayı. 112.

SEVLİ, Kemal (2002), "6831 Sayılı Orman Kanunu'nun 2/B Maddesi Gereğince Orman Sınırları Dışarısına Çıkarılan Taşınmazların Değerlendirilmesi", Ankara, (Yayımlanmamış Mesleki Tez).

ŞİMŞEK, Suat (2010), İmar Hukuku, Milli Emlak Kontrolörleri Derneği Yayını, Ankara.

ŞİMŞEK, Suat (2013), "6292 sayılı 2-B Kanunu'nun Eski Maliklerine İade Edilecek Taşınmazlar Hakkındaki Hükümlerinin Ormanlar Üzerindeki Uyuşmazlıkları Açısından İrdelenmesi", Terazi Hukuk Dergisi, Sayı. 77.

TORUN, Serdar (2013), "2B Yasası Beklentileri Karşıladı mı?", Denetişim Dergisi, Sayı. 12.

YEŞİLYURT, Hasan (2011), "611 sayılı Kanun Nasıl Yorumlanmalı", Yaklaşım Dergisi, Sayı. 222.

T.C.Anayasası

6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırları Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanun

6831 sayılı Orman Kanunu

4706 sayılı Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

1961 Anayasasının 131 inci maddesinde 17.4.1970 tarih ve 1255 sayılı Kanun (mülga)

2924 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi Hakkında Kanun (mülga)

6412 sayılı Kanun (mülga)

**Dr. Ayhan SARISU**
Mütevvelli Heyet Başkan Vekili[1]

asarisu@gmail.com

# Kamu ve Özel Sektör İşbirliği Sihirli Bir Formül Değildir

*ÖZET*

*Kamu ve özel sektör işbirliği-KÖSİ (Public private partnerships-PPP) kavramı ve uygulama çeşitliliği 1990'ların başlarından itibaren dünyada yoğun, Türkiye'de ise kısmi olarak kullanılmaktadır. Bu makalede kamu sabit sermaye (altyapı) yatırımlarının gerçekleştirilmesi, daha verimli, kaliteli ve çağdaş kamusal hizmetlerin sağlanması için kamu ve özel sektör arasındaki çok geniş yelpaze oluşturan işbirliği uygulamalarının Türkiye'de de geliştirilebilmesi için alınması gereken tedbirler üzerinde özetle durulmuştur.*

*Anahtar Kelimeler: Kamu ve Özel Sektör İşbirliği-Kösi (Public Private Partnerships-Ppp), Sistem Yaklaşımı, İyi Yönetişim*

## GİRİŞ

Kamusal hizmetlerin zaman içerisinde gösterdiği çeşitlilik, nüfustaki artış ve şehirleşmenin her geçen gün artarak gelişmesi karşısında çağdaş kamu hizmetlerinin daha kaliteli, verimli ve etkili sunumuna yönelik kamuoyu talebi her geçen gün yükselmektedir.

Tüm dünyada ve Türkiye'de 1990'lı yılların başlarından itibaren ulaştırma, eğitim, sağlık, … vb. altyapı alanlarında klasik yöntemler kullanılarak sunulan hizmetlerin günün ihtiyaçlarına cevap veremiyor hale gelmesi, yıllık bütçelerin kısıtları ve mevcut kıt kaynakların etkili, verimli, kaliteli ve etkin kullanımında yaşanan hatalar, eksiklikler, … vb. sebeplerden dolayı temel kamusal hizmetlerin sunumunda alternatif finansman modelleri aranmıştır.

[1] Anka Teknoloji Üniversitesi Mütevelli Heyet Başkan Vekili.

[2] Türk eğitim sektöründe uygulanmak istenen kamu & özel sektör işbirliği uygulaması zemininde hatalar ile ilgili olarak bkz. Ayhan Sarısu, Eğitimde Kamu & Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yaptırılması, Yaklaşım, S. 256, 2014, s.254-258.

[3] Türk sağlık sektöründe uygulanmak istenen 'Yap-Kirala' modelinin hukuki zemininde hatalar ile ilgili olarak bkz. Ayhan Sarısu, Şehir Hastanelerinde Kamu & Özel İşbirliği Neden Yürümüyor, Yaklaşım, S. 257, 2014, s.252-256.

[4] Türkiye'de alt yapı yatırımlarında PPP uygulamaları ile ilgili olarak bkz. Ayhan Sarısu, "Kamu Yatırımlarında İsraf: Kim, Kimin Parasını Nasıl Harcamalı?" Yaklaşım, S.185, 2008, s.214-221; Ayhan Sarısu, "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Taslağı Tasarısının Değerlendirilmesi", Yaklaşım, S.183, 2008, s. 214-222; Ayhan Sarısu, "Altyapı Yatırımlarında Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri - I & II"; Yaklaşım, S.181, 2008, s.199-205 ve S.182, 2008, s. 221-227; Ayhan Sarısu, Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri, Yaklaşım Yayınları, Cem Web Ofset San. Tic. Ltd. Şti., Kasım 2009, Ankara; Ayhan Sarısu, "Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri-Türkiye İçin Bir Model Önerisi" Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayımlanmamış doktora tezi, Ankara 2007.



## 1. KÖSİ KAVRAMI

Özel sektörün yeniliklere çabuk uyum sağlama yeteneği, dinamizmi, kamu kesimi ile yapacağı işbirliğinin yaratacağı sinerji, özel sektörün 'iyi yönetim kabiliyeti'nin kamu hizmetlerinde de kullanılabilmesi, çağdaş gelişmeler, … vb. farklı etkileşimler de dikkate alınarak 'en iyi finansal kaynağın en uygun finansman imkânı ile temin edilmesi' temeline dayalı çok çeşitli işbirliği ve finansman modellerinin kullanımı dünyada çok geniş, çeşitli ve yaygın, Türkiye'de ise kısmen kabul görmüştür.

Kamu ve özel sektör işbirliği-KÖSİ (Public private partnerships-PPP) kavramı, 1990'ların başlarından itibaren dünyada yoğun olarak kullanılıyor olmasına rağmen bugüne kadar genel kabul gören tek bir tanıma kavuşturulamamıştır. Bu kavram genel olarak kamu sabit sermaye (altyapı) yatırımlarının gerçekleştirilmesi, kamusal hizmetlerin sağlanması için kamu ve özel sektör arasındaki çok geniş bir yelpazedeki işbirliği uygulamalarını ifade etmektedir.

## 2. KÖSİ'LER SİHİRLİ FORMÜL DEĞİLDİR

Geleneksel yöntemlerle sunulan, verimsizlik ve etkinsizlik ile malul olan kamusal hizmetlerin KÖSİ uygulamaları kullanılarak verimli ve etkenlikle yapılabilir hale getirilmesi mümkün olmamaktadır. KÖSİ uygulamaları kamu hizmetlerinin gördürülmesinde, verimlilik ve etkinliğin artırılmasında kullanılacak yeni ve sihirli bir formül değildir. Bu işbirliklerinin varlık sebepleri projeler temelinde çok değişiklik göstermekle birlikte, kamu ve özel sektör arasında risk, yatırım, sorumluluk ve kazancın dengeli paylaşılması esas alınmaktadır.

## 3. KÖSİ'LERDE GENEL ORTAK AMAÇ

KÖSİ'lerde genel ortak amaç, kamu altyapı ve hizmetlerinin sunumunda gereken tesislerin inşası ve bunların işletilmesi hususlarının iyi tasarlanması, finanse edilmesi, inşa edilmesi, işletilmesi ve bakımının gerçekleştirilebilmesi için en iyi finansal kaynağın en uygun finansman imkânı ile temin edilmesi ve riskin taraflar arasından dengeli dağıtılması olarak karşımıza çıkmaktadır.

Hedefleri ve nihai sonuçları kamuoyunca iyi bilinen ve sağlıklı bir yasal zeminde gerçekleştirilecek olan KÖSİ uygulamaları tartışma ve eleştiriye çok az yer bırakacağından, Avrupa Birliği (AB) ülkelerinin genelinde KÖSİ uygulamaları hakkında rehberlik ve politika uygulamaları sağlayan merkezi birimler bulunduğu ve merkezi bir KÖSİ birimi kuran ülkelerin standartlaşmayı da beraberinde getiren bu durumdan avantaj sağladıkları dikkatten kaçmamaktadır.

Ülkeler özelinde değerlendirildiğinde en büyük tutara sahip KÖSİ sözleşmelerinin paralı otoyollar ve demiryolları gibi ulaştırma ve hastane gibi sağlık sektöründe olduğu izlenmektedir.

## 4. KÖSİ UYGULAMA MODELLERİNDE TEMEL YAKLAŞIMLAR

Dünyada uygulanan KÖSİ modellerinde iki ana yaklaşım olduğu görülmektedir. Bunlardan birinci yaklaşımda özel sektör daha önceden kamu tarafından yapılan, finanse edilen ve sahip olunan kamu mallarını tasarlar, inşa eder, mülkiyetini alır ve bunları 20 - 25 yıl, … vb. uzun süreli sözleşmeler ile yeniden kamuya leasing, uzun dönemli kiralama, … v.b. usuller ile kiralar. İkinci yaklaşımda ise, özel sektöre kamu sektörü tarafından, kamu sektörü işletmelerini devralıp işletmesi için bir bütçe verilir. Ayrıca, bu iki yaklaşım birleştirilerek KÖSİ modellerinin çok değişik ve farklı çeşitleri de oluşturulabilmektedir. Uygulamada bu işbirlikleri ortak girişimler, kamu varlıklarının daha iyi kullanıldığı stratejik ortaklıklar, Tasarla-Yap-İşlet (TYİ) ve Tasarla-Yap-Finanse Et-İşlet (TYFİ) temelinde veya bunların türevinde çok sayıda KÖSİ modeli kullanılmaktadır.

## 5. TÜRKİYE'DE ALTYAPI YATIRIM İHTİYACININ BÜYÜKLÜĞÜ VE KÖSİ

Türkiye'nin altyapı yatırımlarındaki yetersizlikler ve uygulamada karşılaşılan başarısızlıkların başlıca temel nedenlerinin hızlı nüfus artışı, kırdan kente göç, artan altyapı ihtiyacına karşılık kamu kaynaklarının kıtlığı, süreçlere siyasi müdahalelerin yapılması, plansızlık, kaynak israfı ve alternatif finansman araçlarının yetersizliği olduğu görülmektedir.

Kamu yatırım bütçelerindeki kısıtlar, altyapı alanındaki kamu yatırımlarının kamuca hazırlanıp hızla bitirilmesine ve hizmete açılmasına imkân vermemektedir. Hızlı nüfus artışı ve iç göç ile birlikte kent büyüklüklerinde de hızlı artışlar olmakta, başta yerel yönetim hizmetleri olmak üzere ekonomik, sosyal ve kültürel donanımların yanı sıra kentsel altyapı ihtiyacı her geçen gün büyüyerek artmaktadır.

Mevcut bütçe imkânları ile büyük kamusal altyapı yatırımlarının orta vadede bile gerçekleştirilmesi mümkün görülmemekte, çözüm olarak da iyi düzenlenmiş KÖSİ uygulamalarına ihtiyaç olduğu düşünülmektedir. Dolayısıyla bugüne kadar yaşanan hatalı uygulamalardan dolayı karşılıklı suçlamalar yerine, hiç zaman kaybetmeden, hatalardan dersler de alarak, bilimsel yaklaşımlarla konunun sistematik bütünlük içinde ele alınıp yeni çözümler geliştirilmesi bir mecburiyettir.

Türkiye'de KÖSİ'ye ilişkin siyasi ilgi yoğun, ancak kurumsal yapılanma ve tecrübe zayıftır. Diğer ülke uygulamaları da dikkate alınarak KÖSİ uygulamalarının ve idari kapasitenin bütünlük içinde, sağlıklı ve şeffaf bir 'sistem yaklaşımı' ile bilimsel temelde ele alınması zorunludur.

Sistem yaklaşımının, toplumun geniş bir kesimini ilgilendiren, çeşitli menfaat grupları arasında denge sağlanmasını gerektiren, pek çok faktörden etkilenen ve pek çok faktörü de etkileyen KÖSİ uygulamaları için uygun bir yaklaşım olduğu değerlendirilmektedir. Sistem yaklaşımındaki genel hareket noktası, tespit edilen amaç çerçevesinde toplam sistemin en iyileştirilmesinin sağlanması olduğundan KÖSİ uygulamaları gibi karmaşık ve disiplinlerarası bir konunun kapsadığı unsurlardan birinde yapılacak bir değişiklik, diğer unsurların işleyişini de etkileyecektir.

Türk idari yapılanmasında Başbakan'ın yadsınamaz siyasi ağırlığı nedeniyle özel sektörün ekonomik büyümenin ve KÖSİ uygulamalarının dinamosu haline getirilmesinde ve sorunların daha hızlı ve zamanında çözülmesindeki etkisini güçlendireceğinden, KÖSİ uygulamalarında inisiyatifin bizzat Başbakan tarafından üstlenilmesinin yararı tartışmasızdır.

Kıt kamu kaynakları ile finanse edilmesi mümkün olmayan altyapı projelerinin uygulanmasına imkân veren KÖSİ modellerinin geliştirilerek yaygınlaştırılması, banka ve finansörler tarafından kredi sağlanmasında KÖSİ projelerinin 'bankable' olması için temel gereksinimlerin hayata geçirilebilmesi ve yaşanan idari ve hukuki sorunların zamanında ve etkili bir şekilde giderilebilmesi için kamu idari yapılanmasında, AB ülkelerinde örneği görülen şekilde, bir merkezi KÖSİ birimi teşkil edilmesine ihtiyaç olduğu düşünülmektedir.

Türkiye'de özellikle sağlık, ulaştırma ve eğitim alanlarında hedeflenen büyük altyapı yatırımlarının KÖSİ ile inşası, işletilmesi ve bakımında gelinen nokta itibarıyla sadece KÖSİ uygulamalarını geliştirecek ve uygulamalardan münhasıran sorumlu olacak, AB ülkeleri ve diğer ülkelerin ilgili birimleriyle uyum tesis edecek, yasa ile güvence altına alınmış idari ve mali yapıya sahip merkezi bir KÖSİ biriminin teşkil olunması kaçınılmazdır.



## 6. YASAL DÜZENLEME İHTİYACI

Kamu karar alma süreçlerinde etkili olabilecek bir yaklaşım ve uygulama bütünlüğünün temin edilmesinin ancak tüm kurumlara talimat veren, milli menfaatler açısından temel ölçütlerin ve esasların ortaya konulduğu, akılcı bir yaklaşım tarzı ve fayda/maliyet analizi temelli bir yasa ile mümkün olduğu açıktır. Dolayısıyla hem diğer ülke uygulamalarında, hem de Türkiye uygulamasında disiplinler arası bir yapıda olması kaçınılmaz olan Yap İşlet, Yap İşlet Devret, Yap Kirala, … vb. diğer KÖSİ modellerinin geliştirilerek uygulanabilmesi için yürürlükteki dağınık ve karmaşık mevzuat basitleştirilmeli ve tümünü kapsayan çerçeve bir yasa istihsal edilerek ilgili mevzuatın günün ihtiyaçları karşısında yeniden yorumlanması ve birleştirilmesinin zorunlu olduğu değerlendirilmektedir.

## 7. OLİGARŞİK VE BÜROKRATİK SİSTEM YAPISININ KÖSİ İÇİN DEĞİŞİM İHTİYACI

Oligarşi, sadece belirli bir grubun bir ülkeyi yönetmesiyle ortaya çıkan yönetim şeklidir. Yunancadaki 'az' ve 'yönetim' kelimelerinin birleşmesiyle oluşturulan bir kelimedir. Genelde yönetimdeki grup, askeri, siyasi veya maddi olarak ülkenin önde gelen gruplarından birisidir.

Bazı siyaset bilimcileri, yönetim şekli ne olursa olsun, her devletin yönetiminde mutlaka bir oligarşi olduğunu belirtirler. Özetle ve kısaca oligarşi, küçük bir azınlığın yönetimde olduğu devlet biçimidir denilebilir. Bu açıdan ele alındığında, oligarşi kavramı, devletin tüm kurumlarının küçük bir azınlığının kontrolünde olması demektir. Robert Michels, herhangi bir politik sistemin sonunda oligarşiye dönüşeceğini öngörerek bunu, 'Oligarşinin Tunç Yasası'[1] olarak adlandırmıştır. Buna göre 'modern demokrasiler', oligarşi olarak kabul edilmişlerdir. Bunun sebebi olarak, siyasi rakipler arasında görülebilir ve uygulanabilir farklılıkların gerçekten küçük olması ve oligarşik elitlerin saygın siyasi makam ve mevkilere kendilerince sıkı sınırlamalar koymasını saymışlardır. Özellikle bu sınırlandırmalar, politik kariyerleri sıkı biçimde, seçilmemiş olan ekonomi ve medya patronlarının güdümüne bırakmıştır. Buradan yola çıkarak şu yaygın terim ortaya çıkmıştır: 'Tek bir politik parti vardır, o da hükümet partisidir.'

Bir ülkenin siyasal sisteminin en temel yapısını belirleyen dört temel hukuk metni o ülkenin ne kadar demokrat ya da ne kadar otokrat olduğunu gösterir. Bunlar: 1) Anayasa, 2) Meclis İç Tüzüğü, 3) Siyasal Partiler Yasası, 4) Seçim Sistemi'dir. Türkiye'de hali hazırda mevcut bu dört temel metin, niteliği, lafzı ve ortaya koyduğu hükümleri itibariyle otokratik niteliktedir. Her ne kadar Türkiye demokratik bir sistem içindedir denilse de bu dört metnin içerisine serpiştirilmiş olan hukuk nosyonu neticesinde siyasal sistemin asıl adı bürokratik oligarşidir. Bu anlamda özellikle 1961 Anayasası ve ardından gelen 1982 Anayasasıyla Türkiye aslında çoğulcu yapısını kurum ve kuruluşların egemen olduğu bir siyasal sisteme terk etmiştir. Dolayısıyla yukarıda belirtilen temel hukuk metinlerinin çağın gereklerine uygun olarak değiştirilmesi suretiyle sistemin tümden demokratikleştirilmesinin sağlanması ve sivil özgürlüklerin, anayasal ve yasal olarak güvence ve garanti altına alınması, yerel yönetimlere ağırlık veren bir yapının tesis edilmesinin gerekli ve yararlı olacağı düşünülmektedir.

Bilindiği üzere klasik teorinin bir yaklaşımı olan bürokrasi, 1900'lerin başlarında Alman sosyoloğu Max WEBER tarafından geliştirilmiştir. Max WEBER'e göre bürokratik

[5] Ayrıntılı bilgi için bkz: Toker Dereli, "Robert Michels, Demokrasi Ve Oligarşinin Tunc Kanunu", http://www.calismatoplum. org/sayi19/michels.pdf.; İsmail Ekinci, "Oligarşinin Tunç Yasası", http://www.ismailekinci.com/pages.asp?Pagem=Oligarsinin%20Tunc%20Yasası&cat_id=17&cat2_id=15&wid=266.

bir yapı, günlük dilde kullandığımız, işlerin geciktirilmesi, yokuşa sürülmesi, 'bugün git yarın gel' anlamının tersine etkinlik açısında ideal bir organizasyon yapısıdır. Amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli işler ileri derecede uzmanlaşmaya dayanır, iş ile ilgili kararlar ilke ve yöntemlerle sürdürülecektir, yönetimle ilgili kararlar yazılı hale getirilmelidir, personelin görevini, biçimsel olarak ve gayri şahsi bir şekilde yapması gerekir, çalışanlar teknik yeteneklerine göre çalıştırılmalıdır, personel işin gerektirdiği teknik bilgi ve yeteneği ölçen sınav sonuçlarına göre seçilecek ve terfi ettirilecektir.

Bürokratik yapının herhangi diğer bir yapıya nazaran çok üstün olduğunu düşünen Weber bürokrasiyi organizasyon açısından ele almış bir büro veya bir makam tarafından yönetimi düşünmüştür. Bir örgüt modeli olan bürokratik organizasyon yapısının başlıca özellikleri: a) Fonksiyonel uzmanlaşmaya dayanan iş bölümü, b) Açık ve seçik bir şekilde belirlenmiş hiyerarşik bir yapı, c) İlke ve yöntemlerdir. Bu yöntem ve ilkelerin izlenmesi ile organizasyondaki birlik sağlanacaktır. Üst kademelere, alt kademelerin çalışmalarını kontrol ve koordine etme imkânı verecektir. Organizasyondaki mevkileri kim işgal ederse bu ilkelere göre çalışacaktır. Personelin sahip olması gereken özellikler ise: a) Gayri şahsi ilişkiler, b) Teknik yetenek esasına dayanan bir personel seçim ve terfi sistemi, c)Yasal yetkinin uygulanmasıdır.

Bürokrasi yaklaşımı, biraz da günlük hayatta edinilen tecrübelerin etkisi ile yoğun bir şekilde inceleme ve araştırma konusu yapılmıştır. Bir kısım bilim insanı bürokratik yapının modern topluma uymadığını ve bu tür yapıların sonunun geldiğini iddia etse de 'bürokrasi' günümüz dünyasında yoğun olarak benimsenen bir yönetim ve organizasyon şeklidir.

[6] Ayrıntılı bilgi için bkz: Ayhan Sarısu, "Kamu & Özel İşbirliği ve Özelleştirmelerde Hukuk Güvenliği Süreçleri Geliştirilmelidir", Yaklaşım, S. 246, 2013, s. 194-199.

## SONUÇ

Küresel gelişmelerin de etkisiyle örgütsel ve çevresel şartlardaki değişmeler, diğer ülke uygulamaları ve çağdaş gelişmelerin ülkemiz KÖSİ alanındaki değişim ve yeniden yapılanma sürecini hızlandıracağı düşünülmektedir. Özellikle özelleştirme ve Yap-İşlet-Devret uygulamaları zemininde geçmişte yaşanan hukuki ihtilaflar, zaman ve kaynak kayıpları, Anayasa Mahkemesi ve yargı kararları neticesinde elde edilen bilgi ve tecrübenin, terk edilen hatalı uygulamaların ve iptal edilen emsal teşkil edebilecek düzenlemelerin de dikkate alınması suretiyle Türkiye'deki kamusal büyük altyapı yatırımlarının hızla ve zamanında hayata geçirilebilmesinde önemli etki yapacak olan KÖSİ uygulamalarının kararlılıkla planlanabilmesi, kredilendirilmesi ve uygulanabilmesi için gerekli hukuki ve idari değişikliklerin en kısa zamanda gerçekleştirilmesi gerektiği düşünülmektedir.

Geçmiş dönemdeki kararsız ve hatalı uygulamaları nedeniyle, KÖSİ için gereken işlevleri yerine getirmesinden ümit kesilen, küresel gelişmeler ve değişime karşı duruş sergilemekte olan, sorunların çözümüne 'kazuistik'[1] yaklaşan 'oligarşik ve bürokratik' yapıların KÖSİ için uyumlaştırılmaya çalışılmasından ziyade belirli alanlarda esnek hareket etme yeteneğine sahip yeni bir kapasitenin oluşturulmasının yerinde olacağı değerlendirilmektedir.

## KAYNAKÇA

DERELİ, Toker, "Robert Michels, Demokrasi Ve Oligarşinin Tunc Kanunu", http://www.calismatoplum. org/sayi19/michels.pdf.

EKİNCİ, İsmail, "Oligarşinin Tunç Yasası", http://www.ismailekinci.com/pages.asp?Pagem= Oligarsinin%20Tunc%20Yasası&cat_id=17&cat2_id=15&wid=266.

SARISU, Ayhan (2014), "Eğitimde Kamu & Özel İşbirliği Modeli İle Tesis Yaptırılması" Yaklaşım, S. 256, s.254-258.

SARISU, Ayhan (2014), "Şehir Hastanelerinde Kamu & Özel İşbirliği Neden Yürümüyor" Yaklaşım, S. 257, s.252-256.

SARISU, Ayhan (2009), Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri, Yaklaşım Yayınları, Cem Web Ofset San. Tic. Ltd. Şti., Kasım, Ankara

SARISU, Ayhan (2008), "Kamu Yatırımlarında İsraf: Kim, Kimin Parasını Nasıl Harcamalı?" Yaklaşım, S.185, s.214-221;

SARISU, Ayhan (2008), "Bazı Yatırım ve Hizmetlerin Kamu Kesimi İle Özel Sektör İşbirliği Modelleri Çerçevesinde Gerçekleştirilmesine İlişkin Kanun Taslağı Tasarısının Değerlendirilmesi", Yaklaşım, S.183, s. 214-222.

SARISU, Ayhan (2008), "Altyapı Yatırımlarında Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri - I & II"; Yaklaşım, S.181, s.199-205 ve S.182, s. 221-227

SARISU, Ayhan (2007), "Kamu ve Özel Sektör İşbirlikleri-Türkiye İçin Bir Model Önerisi" Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, yayımlanmamış doktora tezi, Ankara.

**Dr. Biltekin ÖZDEMİR**
Onursal Maliye Müfettişi[1]

biltekinozdemir@hotmail.com

# Osmanlı Devleti Dış Borçları

## GİRİŞ

Bir ülke için içinde yaşanılan ekonomik durumu ve sorunları doğru teşhis etmek, o ülkenin geleceği bakımından doğru önlemlerin alınmasında birinci derecede önemli bir yere sahiptir. Aynı şekilde, ülke geçmişinde olup bitenleri bilmek ve ders almak yine gelecekte uygulanacak politikaları belirlemek bakımından büyük önem taşır. Bu bağlamda, tarih biliminin en önemli yararı, geçmişe bakarak geleceğe ilişkin isabetli öngörülerde bulunmaya yardımcı olmasıdır. Başka bir ifade ile tarih bize geçmişteki hataları öğrenmemiz ve bu hatalardan gelecek için dersler çıkarmamız konusunda yardımcı olmaktadır. W. Churchill, 'ne kadar geriye bakarsanız, o kadar ileriyi görebilirsiniz'[2] diyerek geçmişten ders almanın önemini vurgulamıştır.

Bugün ekonomimizin önemli sorunlarından birisinin "ülke borçları" olduğu muhakkaktır. Türkiye Cumhuriyeti borçları konusu başka bir çalışmada ele alınacaktır. Osmanlı İmparatorluğu'nda bağıtlanan dış borçlarla ilgili ayrıntılı çalışma ise "Osmanlı Devleti Dış Borçları" adı altında kitap halinde hazırlanmış ve iki baskı olarak yayınlanmıştır.[3] Burada, sadece, Osmanlı Devleti'nde 19. yüzyıl ortalarından başlayarak devletin mali iflâsına ve çöküşüne kadar uzanan ve "Osmanlı Devleti Dış Borçları" konusunun ana çizgileri, Osmanlı Devleti'nin yüklendiği borçların nedenleri, etkileri ve sonuçları ele alınacaktır.

## 1. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA ASKERİ, SİYASİ VE EKONOMİK GERİLEME

### 1.1. KARLOFÇA ANTLAŞMASI'NDAN (1699) BALTA LİMANI TİCARET ANTLAŞMASINA (1838)

18. yüzyıla gelinceye kadar sanayi, bilim ve teknoloji dahil hemen her alanda Batı Avrupa ülkeleri ile aynı düzeyde bulunan ve kazanılan savaşların ekonomik getirilerinden de yararlanan Osmanlı Devleti'nin ilk dış borçlanma girişimi Yavuz Sultan Selim'in 1516 yılında gerçekleştirdiği Mısır Seferinin finansmanı için Yahudi bankerlerden para istemi ile başlamış, fakat Yahudilerin Filistin topraklarından toprak parçası istemeleri üzerine bu istekten vazgeçilmiştir. Daha sonraki yıllarda yapılan çeşitli dış borçlanma teşebbüsleri ise yine değişik nedenlerle gerçekleşmemiştir.[4]

[1] 20. Dönem Samsun Milletvekili ve Plan-Bütçe Komisyonu Başkanı (E), Maliye ve Gümrük Bakanlığı Müsteşarı (E), BDDK II.Başkanı (E), Onursal Maliye Müfettişi

[2] Winston Churchill, "The farther backward you can look, the farther forward you can see.", http://www.nowandfutures.com/quotes.html . http://www.muhasebenet.net/2010-1506-inceleme

[3] Biltekin Özdemir, "Osmanlı Devleti Dış Borçları": 1.Baskı: Ankara Ticaret Odası, www.atonet.org.tr/yeni/.../osmanli_devleti.../osmanlidevletidisborclari.pdf. 2.Baskı: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No.2010/403, Ankara-Şubat 2010.

[4] Aytaç Eker, Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF, İzmir 1999, s.130, Biltekin Özdemir, Osmanlı Devleti Dış Borçları, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No. 2010/403, Ankara-Şubat 2010, 2. Baskı.



Başta İngiltere, Fransa ve Almanya olmak üzere, batılı sermayedar ülkeler, Osmanlı Devleti ekonomisine müdahaleyi ve ülkeyi kendilerine bağımlı kılmayı esasen daima can-ı yürekten istemişler ve bu arzularını borçlandırma ve savaştırma politikaları ile gerçekleştirmeyi hedeflemişlerdir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun 26 Ocak 1699 Karlofça Antlaşması ile başlamış olan siyasi ve askeri gerilemesi, uzun yıllar süren çeşitli cephelerde savaşlar ve karışıklıklar, ticarete gayrı müslim azınlıkların egemen olması ve özellikle makineleşmenin ve yeni teknolojilerin üretime girmesi gibi nedenler ve Batı Avrupa ülkeleri lehine gelişen koşullar sonucu 18. ve 19. yüzyıllarda daha da hızlanmış ve İmparatorluğun sanayi devriminin gerisinde ve hatta tamamen dışında kalmasına yol açmıştır.

Osmanlı Devleti, 19. yüzyıla kadar, bütçesindeki gelir yetersizliklerini ve bütçe açıklarını karşılamak gerektiğinde, sermaye sahibi zengin Galata bankerlerinden (sarraflarından) alınan yüksek faizli kredileri, başka bir ifade ile yabancı sayılabilecek kişilerden sağladığı iç borçlanmaları kullanmıştır. İlk olarak 1788 yılında Cezayirli Hasan Paşa'dan 600.000 kuruşluk borç alındığı, arkasından 1840 yılında Galata bankerlerinden Alleon ve Baltacı'nın kurdukları İstanbul (Dersaadet) Bankası'ndan borçlanıldığı rivayet olunmaktadır.[5]

Osmanlı Devleti, iç borçlanmalar (dalgalı borçlar) dışında, ilk kez 1774 yılında Ruslarla yapılan Küçük Kaynarca Anlaşması üzerine, Rusya'ya ödemek durumunda kaldığı 15.000 kese savaş tazminatının da zorlaması ile dış borç bulma ihtiyacı hissetmiş, buna rağmen, 1854 yılına kadar dış borç almamış ve dış borcu bulunmayan sayılı ülkelerden birisi olarak kalmıştır. Bunun önemli nedenlerinden birisi de dış borçlanmaya başvurmanın onur kırıcı ve uluslararası alanda statü kaybı olarak değerlendirilmiş olması ve Padişahların şer'i hükümler karşısında 'gâvurdan borç alınmaz' anlayışlarıdır.

Ancak reform hareketlerinin yanı sıra, gerek idari yapıların gerekse ordunun modernleştirilmesi çabaları, harcamaların artmasına neden olmuş[6], bu süreç dış borç alınması yönünde baskı oluşturmuş, Osmanlının İngiltere ve Fransa karşısında direnme gücünü kırmıştır. Bununla birlikte, Osmanlı Devleti, tarihinde ilk kez 1789 yılında Fransa, İspanya ve Hollanda'dan dış borç almayı düşünmüş, ancak, kendisine verilen red yanıtlarında, özel sektörle ilişki kurulması tavsiye olunmuştur.[7]

Görüldüğü üzere, Yavuz Sultan Selim döneminin ve Fransa Kralı IX. Charles'ın (27.06.1550–30.05.1574) Osmanlı Devleti'nden 1563 yılında borç istediği Kanuni Sultan Süleyman döneminin o bir zamanlarki parlak ve başarılı yıllarından üçyüz yıl kadar sonra artık borç isteklerinin kabul edilmediği günlere gelinmiş, Osmanlı Devleti'nin 1854 Kırım Savaşından önce Venedik, Fransa, İngiltere ve Felemenk elçileri kanalı ile yapılan borç istekleri öncekiler gibi bir karşılık bulmamış ve bir sonuca bağlanamamıştır.

### 1.2. BALTA LİMANI TİCARET ANLAŞMASI

1827'de İngiliz, Fransız ve Rus gemilerinin Navarin'de Osmanlı donanmasını yakması, 1829'da Rusların Edirne'ye kadar gelmesi, Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın Mısır ordusu ile Kütahya'ya kadar ilerlemesi üzerine, Padişah II. Mahmut Rusya'dan yardım istemiş, ancak bu gelişmelerden memnun kalmayan ve Rusya'nın daha da ilerlemesinden endişe duyan İngiltere, kendi çıkarlarını gözeterek, Dışişleri Bakanı Mustafa

[5] http://tr.wikipedia.org; "Türkiye'de Borç Tarihi".

[6] A. Du Velay, Türkiye Maliye Tarihi, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No. 178. Damga Matbaası, 1978, s. 78-86.

[7] Şevket Pamuk, Osmanlı İmparatorluğu'nda Paranın Tarihi, 1999, s, 206-209.

Reşit Paşa'nın, Rus baskısının önlenmesi ve Mısır Valisi Kavalalı Mehmet Ali Paşa'nın isyanını bastırmak üzere istediği yardıma karşılık olmak üzere, Osmanlı Devleti'ne, bir ticari anlaşma yapılmasını kabul ettirmiştir.

1699 Karlofça Savaşından başlayarak süren gerileme en sonunda İstanbul'da, İngiltere ile bu ülkeye ticari bakımdan büyük ayrıcalıklar tanıyan ve iç ticaretin dış rekabet karşısında korunmasını tamamen kaldıran 16 Ağustos 1838 tarihli "Balta Limanı Ticaret Anlaşması"nın imzalanmasıyla en ileri aşamasına gelmiştir. Bu anlaşma Osmanlı ekonomisini Avrupa kapitalizminin pazarı haline dönüştürmüş, ekonomiyi önce sanayi kapitalizminin, ardından da finans kapitalin egemenliği altına alarak, dünya-sistemine eklemleştirmiş ve yarı sömürge konumuna düşürmüştür.

## 2. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NDA İLK DIŞ BORÇLANMA

### 2.1. 1854 KIRIM SAVAŞI VE İLK DIŞ BORÇLANMA (MISIR BORÇLANMASI)

1854 yılına gelindiğinde Osmanlı Devleti'nin içinde bulunduğu mali koşullar son derece kötüleşmiş, dış ticaret dengesinde ve bütçesinde açıklar daha da artmıştır.

'1838 Balta Limanı Ticaret Anlaşması'nın yarattığı olumsuz dış ekonomik ilişkilerin etkisi altında kalan Osmanlı Devleti, Galata Bankerlerinden sağlanan ve toplamı 15 milyon Sterline (16,1 milyon Osmanlı altın lirası) ulaşmış olan iç borç ve tedavüle sokulan yeni kaimeler, ekonomide oluşan yüksek enflasyonist baskı, büyük kısmı Galata bankerlerine ödenen iç borçların fiilen % 20'ye kadar yükselmiş olan ağır faiz yükü[8], ödemelerde karşılaşılan güçlükler, yeni akdolunabilecek iç borç miktarının yetersizliği ve özellikle 7,5 milyon lira tahmin olunan bütçenin 18,7 milyon lira (17,0 milyon Sterlin) dolaylarında tahmin olunan[9] savaş giderlerini karşılayabilmekten uzak oluşu gibi nedenlerin yarattığı mali darlığı ve krizi aşmak için, Fransa'da olduğu kadar İngiltere'de de görülen sermaye bolluğu ve spekülasyon ortamında[10] Galata bankerleri ile devşirme kapıkulu bürokrasisinin de telkinleri üzerine, ilk kez, Kırım Savaşı (1853-1856) sırasında[11], dış borçlanmaya gitmeye zorunlu olarak razı olmuştur.

Her ne kadar o yıllarda ıslahat hareketleri zorunlu olarak bir duraklama dönemine girmiş olmakla birlikte, Osmanlı-Rus Kırım Savaşı (1853-1856), Osmanlı maliye tarihinde dış borçlanmaların doğrudan doğruya başlatıcısı ve nedeni olmuştur. Aynı şekilde, II. Mahmut'un (1808-1839) devleti yenilemeyi amaçlayan 3 Kasım 1839 tarihli Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nu (Tanzimat Fermanı'nı) tamamlayan ve Tanzimatın gidişini hızlandıran 18 Şubat 1856 tarihli Hatt-ı Hümayun'un (Islahat Fermanı) yayımlanması ve ilanının âmili de bu savaş olmuştur.

Padişah Abdülmecit 4 Ağustos 1854'te imzaladığı bir fermanla Hükümete azami 5 milyon İngiliz Lirasına (5,5 milyon Osmanlı lirasına) kadar borçlanma yetkisi vermiş (borçlanılan tutar 3.300.000 Osmanlı altın lirasına tekabül etmektedir), bunun üzerine Hükümet, Vali olarak M. Ali Paşa'yı görevlendirdiği Mısır Eyaleti'nden aldığı yıllık 60.000 kese altın karşılığı yaklaşık 300.000 Osmanlı lirası tutarındaki Mısır cizye gelirlerini karşılık göstermek suretiyle ve bu paraların İngiltere Bankası'na veya Fransa Bankası'na yatırılması koşulu ile Dent, John Hersley Palmer ve Ortakları (Londra) ve Baron Goldschmid ve Ortakları (Paris) ile 24 Ağustos 1854 tarihinde Londra'da bir istikraz (borçlanma) sözleşmesi imzalayarak, İngiliz ve Fransız piyasalarına tahvil ihraç etmek suretiyle dış borçlanmada bulunmuştur. Dolayısıyla, bu borçlanmaya 'Mısır Borçlanması' adı verilmektedir.

### 2.2 İLK DIŞ BORÇLANMANIN (MISIR BORÇLANMASI) AĞIR KOŞULLARI

Mısır borçlanmasının en önemli koşullarından birisi, sağlanan hasılatın münhasıran ve mutlak surette savaşın finansmanı için kullanılması zorunluluğudur. Borcun itfa oranı yılda % 1, itfa süresi 33 yıl, faizi % 6 ve ihraç fiyatı % 80[12] olarak öngörülmüştür. Dolayısıyla Hükümetin eline geçen hasılat sadece (3.300.000x% 80=) 2.640.000 Osmanlı altın lirası olmuştur. Bu miktardan, komisyon ve masraflar çıkarıldığında, geriye ancak 2.514.914 altın lira ( 2.286.285 Sterlin) kalmıştır.[13] Bu borçlanmaya İngiliz Palmer ve Fransız Goldschmid adlı bankerler ve banker kuruluşları aracılık etmiş, böylece bu borçla birlikte 'Galata Borsası' dünyaya açılmaya başlamıştır.[14,15,16]

## 3. OSMANLI İMPARATORLUĞU'NUN "MALİ İFLÂSI" VE "DÜYUN-U UMUMİYE İDARESİ"NİN KURULUŞU

### 3.1 1854-1881 DÖNEMİNDE KOŞULLARI GİDEREK KÖTÜLEŞEN 15 ADET DIŞ BORÇ SÖZLEŞMESİ YAPILMIŞ, BORÇLAR SONUNDA ÖDENEMEZ BOYUTA GELMİŞTİR

Osmanlı Devleti giderek bozulan koşulların ve çaresiz kalışın bir sonucu olarak, ilk dış borçlanmaya başvurduğu 1854 yılından başlayarak artık hemen hemen her yıl ve her vesile ile dış borç bulmak ve almak zorunda bırakılmıştır. Sadrazamların Padişahlar önündeki başarıları neredeyse dışarıdan borç bulabilmeleri ile ölçülür olmuş, sağlıklı bir gelir ve harcama politikası ve yüksek nitelikli ve karakterli yönetim anlayışı ihmal edilerek, 'devletin borç almadan yaşayamayacağı' görüşü sabit fikir haline gelmiştir. Bu şartlar altında, Osmanlı Devleti ilk dış borçlanmanın (Mısır Borçlanması) yapıldığı "1854 Kırım Savaşı"ndan başlayarak 1877 yılında "Mali İflas"ın ilanı ve arkasından 1881 yılında "Düyun-u Umumiye İdaresi"nin kuruluşuna kadar geçen dönemde koşulları giderek kötüleşen 15 adet dış borç sözleşmesi yapmış, sonunda da borçlar artık ödenemez boyuta gelmiştir.

### 3.2 1874-1875 VE 1875-1876 BÜTÇELERİ GİZLİ VE YÜKSEK AÇIKLAR TAŞIMAKTADIR

1874-1875 mali yılı bütçe gelirleri toplamı 25,1 milyon lira (570.566.560 F.Frangı), bütçe giderleri toplamı da aynı büyüklükte öngörülmüştür.[17] Aynı yıl borç anapara ve faizleri için yıllık 9,4 milyon lira ödenek ayrıldığına göre, bu büyüklük toplam bütçe giderlerinin % 37,5'ini oluşturmaktadır. Ancak, bütçe gelirleri içinde 190.000.000 F.Franklık (8,36 milyon lira) kısmın şişirilmiş tahminlerden oluştuğunu, borç mürettebatının da (yıllık ana para ve faiz toplamının) gerçekte 300 milyon F.Frangı (13,2 milyon lira) olduğunu dikkate alırsak, bütçenin % 78,8'inin borç servisine ayrıldığı anlaşılır.[18] Bu yıl, hesaplara dahil edilmemiş gözüken, dalgalı borçların da (mali yıl içinde ödenmesi gereken iç borçlar) 17,0 milyon lira tuttuğunu değerlendirirsek, Devletin çok güç

8 Haydar Kazgan, Galata Bankerleri, TEB, Orion Yayınevi, Ankara, 2005, s. 41-42.

9 Mehmet Fatih Ekinci, Türkiye'nin Mali İntiharı, Barış Platin Ltd. Şti, Haziran 2008, Ankara, s.245.

10 A. Du Velay, a.g.e. s.79.

11 Kırım Savaşı, Osmanlı Devletinin İngiltere ve Fransa ile birlikte, Rusya'ya karşı açtığı bir savaştır.

12 İhraç(emisyon) fiyatı; senedin üzerinde yazılı değerin (yani, nominal ya da itibari değerin) yüzde kaçına piyasaya satılacağını gösterir. Şu halde, % 80 oranı ile ihraç edilen bir tahvilden maksat, 100 liralık tahvilin 80 liraya satılması, başka bir ifade ile, 100 lira borçlanılarak 80 lira hasılat elde edilmesidir.

13 İ.Hakkı Yeniay, Yeni Osmanlı Borçları Tarihi, İÜ İktisat Fakültesi, No. 150, Ekin Basımevi, İstanbul 1964, s.21.

14 Hüseyin Perviz Pur, Türkiye'nin Borç Prangası, İstanbul, Otopsi, 2006, s.215; Kirkor Kömürcan, Türkiye İmparatorluk Devri Dış Borçlar Tarihçesi, s. 12.

15 Sait Açba, Osmanlı Devleti'nin Dış Borçlanması, Vadi Yayınları, 191, Ankara, 2004, s. 54-55.

16 Hüseyin Perviz Pur, a.g.e. s.215; Kirkor Kömürcan, a.g.e.s.12.

17 Bir başka tespite göre, 1874 -1875 mali yılı gelirleri 22,55 milyon Sterlin (24,8 milyon lira), giderleri 25,44 milyon Sterlin (29,0 milyon lira) , bütçe açığı ise yaklaşık 4,2 milyon liradır; bakınız: Emine Kıray, a.g.e., s.152.

18 Stefanos Yerasimos, Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye, Üç Cilt Bir Arada, Çeviren Babür Kuzucu, Bilim Araştırma Dizisi, Gözlem Yayınları, Cağaloğlu, 1980, s. 441-442; A. Du. Velay a.g.e. s. 202-203.

duruma düştüğünü çok rahatlıkla söyleyebiliriz.

28,9 milyon lira büyüklüğünde olan 1875-1876 bütçesinde anapara ve faizler için bütçenin % 51,4'lük payını oluşturan 14,9 milyon lira tutarında ödenek ayrılmıştır. Bu yıl bütçesinin gelirleri 23,9 milyon lira olduğuna göre bütçe açığı da yine en az 5,0 milyon liradır.

Şu duruma göre, 1875 mali yılında, programsız, plansız yapılan borçlanmalar yüzünden, Devlet bütçesi daha başlangıçta en az 5 milyon lira açık vererek, maliye zaten iflas durumuna düşmüştür. Diğer yandan, 1875 yaz aylarında Hersek'te başgösteren ayaklanma Bosna'ya doğru yayılmakta idi. Artık, Osmanlı Bankası'ndan alınan avans ve Galata bankerlerinden sağlanan dalgalı borçlar kalıcı çözüm olamıyordu. Borcu yeni borçlanmalarla sürdürmek kaçınılmazdı, ama böyle bir borçlanmaya girmenin de imkânı kalmamıştı.[19]

## 3.3. 6 EKİM 1875 TARİHLİ 'RAMAZAN KARARNAMESİ'; BORÇLARIN YARISININ REDDİ, KUPONLARIN YARISININ ÖDENEMEYECEĞİNİN DUYURULMASI

Giderek ağırlaşan koşullar karşısında, Osmanlı Hükümeti, Rus Nedim diye isimlendirilen Mahmut Nedim Paşa'nın Ağustos 1875 ayı sonunda Sadrazamlığa geldiği bir zamanda, Devletin bütçe açığının görülen 5,0 milyon liradan gerçekte daha da fazla olduğuna, borcun tekrar borçlanılarak ödenmesinin borcu giderek daha da artıracağına, bütçenin gerçekçi bir dengeye kavuşturulması ve tekrar güven sağlanılması gerektiğine değinerek, 6 Ekim 1875 tarihli 'Ramazan Kararnamesi' ile:

'Beş sene müddetle faizlerin yarısını nakden, mütebakisini de sadece % 5 faiz getiren tahvilâtla ödemeğe ve kuponların yarısının tenzil edilmesini de mübrem ve zaruri gördüğünden bugünden itibaren her kuponun ancak yarısına tekabül eden kısmının nakden tediyesine karar verildiğini', hükme bağlamış ve bunu 6 Ekim 1875 günü İmparatorluk gazetelerine verdiği bir resmi tebliğ ile kamuya resmen ilan etmiştir.[20] Bu kararname ve onun açıklamalarını içeren 7 Ekim 1875 ve 10 Ekim 1875 tarihli açıklama tebliğleri 30 Ekim 1875 tarihli 'Ramazan Kanunu'u ile topluca onaylanmıştır.[21] Bu Kanunla Hükümet kuponların[22] yarısının ödenmesinde kullanılmak ve 5 yıllık süre içinde tahvillerini itfaya sunan hamillere verilmek üzere % 5 faizli 35 milyon Osmanlı liralık hamiline yazılı tahvil ihracına karar vermiştir.

Kişisel tutumunda olduğu gibi, görevinde de onur ve haysiyetten yoksun olan Mahmut Nedim Paşa böylece Türk mali yönetimine olan inanırlılığı ve güveni kökünden yıkan Osmanlı Sadrazamı olmuştur.[23]

'Ramazan Kararnamesi'ne göre, yıllık faiz ve anapara taksitleri toplamı yaklaşık 14 milyon lira tutan Osmanlı Devleti'nin o tarihteki borçları hakkında şu şekilde işlem yapılacaktır:[24]

- 6 Ekim 1875 gününden başlayarak, Osmanlı Devleti'nin o tarihteki iç ve dış borçlarının faiz ve anaparaları 5 yıl için yarıya indirilmiştir. Yani, her kuponun ancak yarısına tekabül eden kısmı nakden ödenecek, diğer yarısı silinecektir.
- 6 Ekim 1875 gününden başlayarak, kuponların indirim sonrası ödenecek kısmının birinci yarısı tamamen nakit olarak, diğer yarısı da % 5 faizli yeni tahviller verilerek ödenecektir.
- Sözü geçen tahvillerin faizleri birinci yarı ödemeler için öngörülmüş vadelerde keza nakden ödenecektir.
- Gümrük genel hasılatı ile tuz ve tütün varidatı, Mısır vergisi ve yeterli olmadığı takdirde ağnam resmi gelirleri yapılacak ödemelerin teminatı olarak tahsis edilmiştir.

Böylece, Devlet gelirlerinin alacaklıların kontrolünde bir yönetime verilmesinin tohumları ekilmiş, Düyun-u Umumiye'ye doğru yol alınmaya başlanmıştır.

## 3.4 DEVLETİN "MALİ İFLASI" (MORATORYUM) RESMEN KABUL EDİLİYOR

Bu gelişmelere ve faiz ve anapara taksitlerinin yarıya indirilmesi kararına, en başta İngiltere ve Fransa olmak üzere, Avrupa mali çevreleri büyük tepki gösterdiler ve itirazlarda bulundular; zira tahvillerin çoğu Londra ve Paris borsalarında satılmıştı. Tüm Avrupa gazeteleri 'Türkler bizi dolandırdı, altınlarımızı safahat uğruna harcadılar' diyerek, Osmanlı Devleti aleyhine yoğun kampanya başlattılar.[25] Bu düzenlemelerle kurulan rejim de çok uzun sürmedi ve 1876 Martında ödenmesi gereken 1868 yılı borç kuponları ödenemedi, 1869 ve 1873 kupon bedellerinin ödenmesi ise ertelendi. Bu gelişmeler üzerine, Osmanlı Hükümeti 6 ay kadar sonra nihayet Nisan 1876'da bütün borçların ödenmesini tamamen durdurarak 'Moratoryum'[26] ilanına mecbur kaldı. Bu suretle ve tam anlamı ile Devletin Mali İflâsı resmen kabul edilmiş oluyordu. Bu durum 20 Aralık 1881 tarihinde yayınlanan Muharrem Kararnamesi'ne kadar 5 yılı aşkın bir süre devam ettiği için, "6 Ekim 1875- 20 Aralık 1881" dönemine 'iki kararname arası devre' adı verilmiştir.

Moratoryum kararına ülke içinde Galata bankerleri ve Osmanlı Bankası meseleden haberdar edilmedikleri için, Avrupa bankerleri özellikle Osmanlı Bankasının durumdan bilgisi olmaması nedeniyle, üst bürokrasi yanıltıldığı düşüncesi ile tepki göstermiş, gerçek tepki ise küçük burjuvazi ile yeni oluşan yüksek öğrenimli gençler ve genç Osmanlılar gibi aydınlardan gelmiştir.

## 3.5 1877 MİLLİ SAVUNMA BORÇLANMASI; 1877-1878 OSMANLI-RUS SAVAŞI (93 HARBİ); AYASTEFANOS (YEŞİLKÖY) ANDLAŞMASI VE BERLİN KONFERANSI

Giderleri esasen büyük ölçüde Osmanlı Bankası ile mutabık kalınarak bastırılan 'kaime'lerle karşılanmaya çalışılan[27] 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nın (93 Harbi) gerektirdiği finansman için Osmanlı Bankası, 'Glayn Mills, Currie ve Ortakları' adlı banker kuruluşu aracılığı ile doğrudan doğruya halka satılmak üzere tahvil ihraç etmiş, ancak, ödemelerin durdurulduğu bir dönem yaşandığı için tahviller satılamamamıştır. İstikrazın başarısızlıkla sonuçlanması üzerine, % 5 faizli ve 5,0 milyon Sterlin (borç tutarı 5.500.000 Osmanlı lirası, safi hasılası

---

19 A. Du Velay, a.g.e. s. 207.

20 A. Du Velay, a.g.e. s. 208.

21 İ.Hakkı Yeniay, a.g.e. s.54-55

22 Tahvil, Bono ve Kupon Bedeli; Hazine Müsteşarlığınca da çıkarılan tahviller 1 yıl ya da daha uzun vadeli borç senetleridir. 1 yıldan kısa vadeli borç senetlerine ise Hazine Bonosu denir. Tahvilin üzerinde yazılı değerine nominal değer adı verilir ve vade sonunda sahibine ödenecek bedeli ifade eder; tahvilin belli bir tarihte piyasadaki değerine ise bugünkü fiyatı ya da cari değer denilir. Devlet Tahvillerinin ikinci el piyasası vardır ve hem iskontolu hem kupon ödemeli olabilirler. Tahvillerin "kuponsuz tahviller", "kuponlu tahviller", "enflasyona endeksli tahviller", "dövize endeksli tahviller" ve "döviz cinsinde tahviller" gibi türleri vardır. Devlet tahvilinin üzerinde bulunan ve belirli zamanlarda sahibine faiz veya kazanç payı olarak belirli bir gelir sağlayan kesilmiş parçaya kupon denilir. Kuponlu olanlar 3 ay, 6 ay ya da yılda bir faiz ödemeli olabilir.

Hazine Bonolarının da ikinci el piyasası vardır, ancak, kuponsuzdur. Tahviller de Bonolar da devlet garantisinde, likit ve sabit getirili yatırım araçlarıdır. Tahvilin bugünkü fiyatı ile tahvilin itibari fiyatı farklı kavramlardır. Tahvilin bugünkü fiyatı, piyasadaki koşullara ve tahvil arz ve talebine bağlı olarak oluşan fiyattır. Tahvilin itibari değeri ise vade sonunda tahvili elinde bulunduran hamiline ödenecek olan tahvilin üzerinde yazılı nominal değeri ifade eder.

Önemli olan tahvilin 'vade sonuna kadar elde tutulsaydı yatırımcıya getireceği kazanç' miktarıdır ve buna "vadeye kadar getiri" denilir. Vadeye kadar getiri, bir tahvilin bugünkü değerini onun fiyatına (bugün geçerli olan piyasa değerine) eşitleyen faiz oranını ifade eder.

[Tahvil değerlemesi için bakınız: "Tahvil Değerlemesi" (http://notoku.com/tahvil-degerlemesi/). https://www.fibabanka.com.tr/sikca-sorulan-sorular/mevduat-ve-yatirim/hazine-bonosu-/-devlet-tahvili.aspx ].

23 Donald C. Blaisdell, Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Mali Denetimi, Düyun-u Umumiye, İstanbul, Ezgi Matbaası, 2008, (Çeviri. Ali İhsan Dalgıç).

24 Velay, A. Du. a.g.e. s. 209.

25 Sait Açba, a.g.e. s. 92; Donald C. Blaisdell, a.g.e. s.94.

26 Moratoryum: Borçların askıya alınması, dondurulması ya da ödemelerin tümü ile ertelenmesi demektir.

27 Rıfat Önsoy, Osmanlı Borçları, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara, 1999, s. 124.

2.860.000 Osmanlı altın lirası) tutarındaki bu tahvillerin tamamını % 52 ihraç fiyatı ile Osmanlı Bankası bizzat kendisi satın alarak Osmanlı Devletine borç kaydettirmiştir.[28]

Yenilgi ile biten 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşı'nın (93 Harbi) yarattığı elverişsiz ortamı ve olumsuz gelişmeleri fırsat bilen Avrupa ülkelerinin Osmanlı Devleti üzerinde mali egemenlik kurma isteklerini içeren çeşitli planlarının ve önerilerinin hiç birisi Osmanlı Devleti tarafından kabul edilmemiştir. Aynı şekilde, Osmanlı Devletince Rusya'ya 35,3 milyon Osmanlı lirası savaş tazminatı ödenmesini öngören 3 Mart 1878 tarihli Yeşilköy (Ayastefanos) Andlaşması sırasında da batılı ülkelerin Osmanlı Devletinden borçlarına sadık kalmasına ilişkin talepleri kabul görmemiş, 13 Haziran 1878 tarihinde yapılan Berlin Konferansı'nda birikmiş borçların tamamının Osmanlı Devleti'nce ödenmesi yerine, bunların bir kısmının Osmanlı İmparatorluğu'ndan ayrılan Hükümetlere (Bulgaristan, Karadağ, Yunanistan ve Sırbistan'a) paylaştırılmasına karar verilmiştir.[29]

## 3.6 "RÜSUM-U SİTTE İDARESİ"NİN (ALTI VERGİ İDARESİ) KURULMASI

1879 tarihine gelindiğinde, Osmanlı Devleti ile alacaklılar arasında mevcut borçların ödenme şekli üzerinde yapılan görüşmelerde öteden beri ileri sürülen ortak bir komisyon teşkili önerisi ve ödemelerin bu komisyonca yapılması fikri benimsenmemiş, diğer bazı anlaşmazlıklar çıkmış ve dolayısıyla mesele bir sonuca bağlanamamıştır. Bununla birlikte, başta Osmanlı Bankası olmak üzere, kısa vadeli avans biçiminde iç borç alacaklısı olan Galata Bankerleri temsilcileri ile müzakereler olumlu bir sonuç vermiş ve bunların alacaklarının sağlam bir esasa bağlanması yönlü istekleri olumlu karşılanarak, gümrük resimleri hariç olmak üzere, 6 adet vergi gelirinin (pul resmi; alkollü içkiler (ispirto) vergisi; tütün tekeli gelirleri; İstanbul, Bursa, Edirne ve Samsun ipek kozası öşür gelirleri; İstanbul ve çevresi balık avı vergisi; tuz tekeli resim gelirleri) 10 yıl süreyle, önceki yıllardan 8.725.000 lira alacaklı oldukları kabul edilen, Galata Bankerlerine bırakılması uygun görülmüştür.

Toplanacak gelirin üç ayda bir 275.000 liralık, yani yılda 1.100.000 liralık kısmı alacaklılara, kalan kısmı Devletin diğer borçlarına aktarılacaktır. Bu işin yönetim imtiyazı da Osmanlı Bankası'nın önderliğinde kurulan ve başına Romanya Reji İdaresinde büyük başarı göstermiş olan Fransız Hamilton Long'un getirildiği, anlaşma metninde yer alan gelir türü sayısı 6 olduğu için, adına 'Rüsum-u Sitte İdaresi' (Altı Vergi İdaresi) denilen bir özel yönetime verilmiştir. 10 Kasım 1879 tarihinde yapılan anlaşma ile kurulan ve 13 Ocak 1880 tarihinde faaliyete geçen bu idare ile sadece Galata Bankerlerine olan dış borçların ödenmesi kesin bir şekle bağlanmış oluyordu.[30]

## 3.7 "MUHARREM KARARNAMESİ" VE "DÜYUN-U UMUMİYE İDARESİ"NİN KURULMASI

Sadece ülke içinde ve kısa vadeli avans biçiminde iç borç alacaklısı olan Galata Bankerlerine özel imtiyaz ve çözüm getiren ve uygulamada da başarılı bir performans gösteren 'Rüsum-u Sitte İdaresi'ne, en başta Fransız ve İngiliz hükümetleri ve borç tahvil sahipleri itiraz etmişlerdir.

1876-1881 yılları arasını kapsayan iki kararname arası dönemde Osmanlı Devleti borçların ödenmesiyle ilgili mali sistemi kökten iyileştirici düzenlemeler yapamamış, alacaklı devletlerin ve bankerlerin baskı ve lobileri yoğun bir biçimde sürüp gitmiş ve bu gelişmeler Mahmut Nedim Paşa'nın azline kadar uzanmıştır.

[28] Sait Açba, a.g.e. s. 89-97; Hüseyin Perviz Pur, a.g.e. s. 227.

[29] Yeniay, a.g.e. s.54-55 ve 60-61.

[30] Kirkor Kömürcan, a.g.e. s. 51-52; Naci Tepir, Düyun-u Umumiye, Yeni Asya Matbaası, İstanbul 2008. a.g.e. s. 69; Stefanos Yerasimos, a.g.e. s. 480-481.



1880 yılı sonlarına doğru dış borçları, faizleri dâhil, 252 milyon Osmanlı altın lirası gibi uzun vadede bile ödenmesi güçlükler taşıyan çok büyük bir rakama ulaşmış olan Osmanlı Devleti'nin dış borçları karşısında, alacaklılar işi siyasi bir müdahale şekline getirince, Osmanlı Hükümeti 3 Ekim 1880'de yayınladığı bir nota ile geri kalan dış borçların yeniden ödenmesine başlanması için bir çözüm bulmak üzere, alacaklı kupon sahiplerine, seçecekleri birer temsilciyi Hükümetle doğrudan görüşmelerde bulunmak üzere İstanbul'a göndermeleri çağrısında bulundu. Bu nota ile Hükümet genel denetleme hakkı kendisinde kalmak üzere : 'Rüsum-u Sitte İdaresi'ne bırakılan ve yukarıda belirtilmiş olan 6 gelir türüne ek olarak:

- Halen % 8 olarak dondurulmuş bulunan gümrük resminin ileride yükseltilmesi halinde elde edilecek gümrük geliri fazlası ile
- Temettü vergisinin yükseltilmesinden sağlanacak gelir fazlasından,
- Doğu Rumeli eyaleti gelirlerinden,
- Kıbrıs Adası yıllık gelirlerinin fazlasından,
- Bulgaristan emaretinin yıllık gelirlerinden ve
- Yapılacak düzenlemeler sonucu Devlet gelirlerinde sağlanacak ek artışlardan,

oluşan gelirlerin yönetimini belirlemeyi ve ödemelerin yapılmasını da[31] Düyun-u Umumiye İdaresi'nin yetki ve sorumluluğuna bırakmayı hedeflemiştir.[32] Dolayısıyla ve doğal olarak, bu gelirler, ödenmesi bu İdarenin yetki ve sorumluluğuna verilecek olan dış borçlara da tahsis edilmiş oluyordu. Esasen daha önceleri Osmanlı Maliyesini kontrol altında tutmayı öngören ve bu amaçla 'Hammond Projesi', 'Tocgueville Projesi', 'Lord Beaconsfield ve Sir Strafford Nortcote Projesi', 'Comtoir d'Escompte de France Projesi'[33] gibi ödeme planları öne sürmüş olan ve bunda başarılı olamamış bulunan Avrupa Devletleri[34], Osmanlı Hükümetinin yukarıda sözü edilen çağrısı üzerine, bu defa, İngiliz, Fransız, Avusturya, İtalya ve Alman temsilcilerin katılımı ile 1881 Eylül'ünde İstanbul'da toplandılar. Temsilciler kupon sahipleri sıfatı ile uluslararası bir komisyon kurulmasını ortaya attılar, fakat bu çözüm reddedildi.

İlki 1 Eylül 1881 tarihinde yapılan ve 20 Aralık 1881 tarihine kadar süren toplantılar sonunda uzlaşmaya varılarak, "Rüsum-u Sitte" idaresi yerine, kupon sahiplerinin seçeceği temsilcilerin de katılacağı bir 'Düyun-u Umumiye-i Osmaniye Meclis-i İdaresi' (Osmanlı Devlet Borçları İdare Meclisi) kurulması kabul edildi.

Osmanlı Hükümeti bu durumu 20 Aralık 1881 (28 Muharrem 1299) tarihli 'MUHARREM KARARNAMESİ' olarak bilinen bir kararname ile onaylayarak, sözleşmeye kesin şeklini verdi. Muharrem Kararnamesi 1882 yılı başında yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.[35]

## 3.8 "DÜYUN-U UMUMİYE İDARESİ"NİN YAPISI, MAHİYETİ VE ETKİLERİ [36]

Merkezi İstanbul'da olan 'Düyun-u Umumiye İdaresi' "İngiliz ve Hollandalı", "Fransız", "Alman", "Avusturyalı" ve "İtalyan" olmak üzere yabancı alacaklıları temsil eden 5 temsilcisi ile yerli alacaklıları ve Galata Bankerlerini temsil eden birer üye olmak üzere ve birisi İdare Meclisi Başkanı olmak üzere toplam 7 üyeden oluşan bir İdare

[31] Kirkor Kömürcan, a.g.e. s.58; Stefanos Yerasimos, a.g.e. s. 482-483.

[32] Haydar Kazgan, a.g.e. s. 156.

[33] Bu Projeler hakkında ayrıntılı bilgiler için bakınız: A. Du Velay. a.g.e. s. 221, 246 ve 250.

[34] Naci Tepir, a.g.e. s. 90.

[35] Kirkor Kömürcan, a.g.e. s.53; Bu kararname ile Galata Bankerlerinin 8.725.000 lira olan alacakları d 8.170.000 liraya indirilmiş, karşılığında % 5 faizli 'Tahvilat-ı Mümtaze' adı ile tahviller verilmesi ve kurulan İdarece ödenmesi öngörülmüştür; Stefanos Yerasimos, a.g.e. s. 483-485.

[36] Ayrıntılı bilgi için bakınız: Kirkor Kömürcan, a.g.e. s.62-80.

Meclisi (Yönetim Kurulu) tarafından sevk ve idare olunmuştur. Üyelik süresi 5 yıldı ve Başkanlık 5 yıl süreyle İngiliz ve Fransız temsilcilerine ait bulunuyordu.

Düyun-u Umumiye İdaresinin görevi, yetki alanına giren gelirleri kendi teşkilatı, Reji İdaresi ve Tömbeki Şirketi (Reji İdaresi, Tömbeki Şirketi ve tütün tekeli imtiyazının yabancılara verilmesinin etkileri ve sonuçları aşağıda kısaca vurgulanmıştır)[37] eli ile toplayıp, yönetim giderlerini ve tahsilat (cibayet) masraflarını indirdikten sonra Devlet hissesini de ayırıp, kalan miktarı Kararname kapsamındaki borçların yıllık faiz ve ana para taksitlerine (borçların mürettebatına) ayırmaktı. İdare, bir bütçe dahilinde her ay aylık gelir ve harcamalarını, her altı ayda bir Avrupa'ya gösterdiği meblağları ve senet hamillerine yaptığı ödemeleri, her yıl sonunda da bilanço ve kesin hesabını Maliye Bakanına sunmakla yükümlüdür.

İdarenin Memurları Devlet memuru gibi addolunacaktır. Düyun-Umumiye İdaresi Hükümetin denetimine tabi olacaktır. Hükümet İdare nezdinde bulunduracağı bir komiser ve kontrol memurları eli ile her türlü teftiş, inceleme ve soruşturma yaptırabilecektir. İdare'nin asıl amacı; bir yandan, mali işlerini iyi yönetemeyen ve zor durum içine düşmüş olan Osmanlı Devleti'nin gelirlerini toplayıp, borçlarını düzenli bir biçimde alacaklılarına ödemeyi güvence altına almak, diğer yandan da uluslararası mali bir gözetim ve hatta denetim organı olarak faaliyet göstermektir.

"Rüsum-u Sitte" idaresinden sonra 20 Aralık 1881 tarihinde oluşturulan "Düyun-u Umumiye İdaresi"nin yıllık gelirleri, ilk faaliyet yılı olan 1882-1883 mali yılında Devlet gelirlerinin % 17'sine tekabül eden 2.2.339.766 lira iken, giderek artmış, 1909 yılında Devlet gelirlerinin % 25,2'sini oluşturan 7.091.591 liraya, 1911-1912 yılında da Devlet gelirlerinin % 27'sine karşılık gelen 8.162.000 liraya ulaşmıştır.[38]

Adeta bir devlet dairesi gibi faaliyet göstermiş olan Düyun-u Umumiye İdaresinin müzakereler sonucu:

- Borç anapara ve faizlerinde başlangıçta çok önemli miktarda bir indirim ( 252,1 milyon lira borcun, 110,6 milyon lirası indirilerek, 141,5 milyon lira da mutabakat sağlanmıştır) yapılmasının kabulüne yol açtığı,
- Borçların konsolidasyonu yolu ile ve düzenli borç ödemeleri ile Hükümetin itibarına olumlu katkıda bulunduğu,
- Kendisinden önceki yıllara göre borçlanmayı (% 5-6 yerine %3-4 gibi) daha düşük oranlarda faizlerle ve (% 60 yerine % 80-90 gibi) daha yüksek ihraç fiyatları ile gerçekleştirdiği,
- Kapsamındaki gelirleri iyi örgütlenmiş yapısı ve şubelere ayrılmış geniş kadrosu ile etkili, verimli ve hatta dürüst yönettiği,
- Yabancı demiryolları ile kurduğu işbirliğinin Türk köylüsünün yararına sonuçlar verdiği,
- Düzeyli yönetim ve ehliyetli memur yetiştirme ve çalıştırılmasında iyi örnekler oluşturduğu,
- Hatta bu İdarenin yabancı bir mali denetim örneği olmadığı, gayrı resmi bir oluşum olduğu,

gibi olumlu sayılabilecek yönleri olduğuna ilişkin görüşler ileri sürülebilir[39]. Borç verenler açısından en önemli husus şudur; alacaklılar alacaklarını emin, sağlam ve tahsili kolay müemmen (güvenceli) karşılıklara bağlayabilmişlerdir.

Bununla birlikte, bütün bu argümanlar, bağımsızlığı önemli ölçüde zedelenmiş ve zamanla kalmamış Osmanlı Maliyesinin ne kadar dağınık, düzensiz, güvenirliği zayıf ve eksikliklerle malûl olduğunun ve mali işleri yönetemediğinin kanıtından başka bir anlam içermemekte[40] ve içinde şu olumsuzlukları taşımaktadır:

- Osmanlı Maliyesi 'Muharrem Kararnamesi' ile Düyun-u Umumiye İdaresi'nin (Devlet Borçları İdaresi) denetimine girmiş, Devlet maliyesi içerisinde ayırıcı ve özel bir yönetimin doğması kabul edilmiş ve ülke bir bakıma 'devlet içinde devlet' yapılanması suretiyle adeta yarı-sömürge haline getirilmiştir.
- Ayrıca, Avrupalı bankalarla işlem yapılması zorunluluğu getirilmesi ve gümrük tarifeleri üzerinde düzenleme yetkisinin sınırlandırılması (yani, kapitülasyonlar) sonucu, Osmanlı İmparatorluğunun kendi kaynaklarını serbestçe tahsis edebilmesi (bütçe hakkını kullanabilmesi), görülmektedir ki, çok açık bir biçimde kısıtlanmıştır.
- Düyun-u Umumiye İdaresi yönetim kurulu üyelerinin aynı zamanda Osmanlı İmparatorluğu'nda iş yapan belli başlı yabancı demiryolu şirketlerinde de yönetim kurulu üyesi olmaları, bu İdarenin çapraz bir ilişkiler ağı içinde olmasına ve bu suretle emperyalist çıkarların baskı aracı olma işlevini artırmasına yol açmıştır. Bu çarpık yapının gözlemlenen bir çok karar ve olaylarda ve işlemlerde büyük çıkar ilişkilerine ve son derece taraflı bir yönetim anlayışına yol açtığını görüyoruz[41].
- Demiryolları, limanlar, sigorta şirketleri, maden işletmeleri ve telefon, posta ve elektrik servislerinde çalışan yetkili memurları vasıtası ile yabancı ülkeler için her türlü bilgi ve istihbarata da ulaşabilen bu İdareyi tarihçiler ikinci bir Maliye Bakanlığı olarak

---

37 "Reji İdaresi" (La Société de la Régie Cointéressée des Tabacs de L'Empire Ottoman);

20 Aralık 1881 tarihli Muharrem Kararnamesi ile (Madde VIII-1/a) 'purolar, çiğnemeye mahsus tütünler ve ithal edilen tömbeki hariç tutularak ve tütün aşarı ve tütün üzerinden alınan gümrük vergileri müstesna' olmak üzere, Kararnameye ekli II numaralı ekde yer alan vilayetlerde toplanan veya tüketilen tütün ve tuz gelirlerini Düyun-u Umumiye İdaresine bırakmış, ancak, daha sonra yine Kararnamenin IX. Maddesine dayanarak bu gelirlerin yönetiminin kurulacak bir bir reji idaresine verilmesini Hükümete önermiştir. Bu öneri kabul edilmiş ve 27.5.1883 tarihinde 30 yıl imtiyaz süresi ile bir şirket kurulmuştur. Hükümet, kuruluş sözleşmesini istediğinde fesih yetkisi olmak üzere, imtiyaz süresini 4.8.1913 tarihinde 15 yıl uzatmıştır.

'Osmanlı İmparatorluğu Tütünleri Ortak Yarar Reji İdaresi' olarak adlandırılan ve 500 F.Franklık 200.000 hisse senedi tutarında 100.000 F.Franklık kuruluş sermayesi olan bu Şirket, sözleşmesi uyarınca, 'Acem tütünleri ile tömbeki tütününün ithali hariç', tüm tütün resimlerinin tarh, tahakkuk ve tahsili tekeline sahip kılınmış, ayrıca, ülke içinde sarf olunacak tütünün satın alınması, işlenmesi ve satılması bu Şirkete verilmiştir. Reji İdaresi her yıl Düyun-u Umumiye İdaresi'ne en az 750.000 lira ödeyecek, kârını da bu İdare ile Hükümet ve kendisi arasında paylaştıracaktır.

İthal edilen tömbeki tütünlerinin tekel işletmesi 4 Aralık 1891 tarihli bir sözleşme ile 25 yıllık bir süre için 'Tömbeki Şirketi'ne verilmiştir.

Tütün tekeli imtiyazının yabancılara verilmesinin etkileri ve sonuçları ana çizgileri ile şöyle sıralanabilir (Mehmet Fatih Ekinci, a.g.e. s, 370-372):

Reji İdaresi'nin kurulması ile Mısır Osmanlı tütünü dışındaki tütünlerin ithalatını yasaklayan düzenlemeyi kaldırdığından, Mısır Hidivliği tütün piyasası Osmanlı Devleti açısından kaybedilmiştir.

Reji İdaresi de, Düyun-u Umumiye İdaresi gibi, batı kapitalizminin Osmanlı Devleti üzerindeki vesayetini ve Osmanlı ekonomisine tam anlamıyla nüfuzunu ve dolayısıyla hakimiyetini sağlayıcı bir işlev görmüştür.

Tütün ve tütün ürünleri üzerinden alınan hasılatı yüksek güvenli gelirler elden kaçırılmış, üstelik Reji İdaresi'nden borç alınarak, kendi kaynaklarınızı borçlanmak gibi, garip bir duruma düşülmüştür.

Tütün kaçakçılığını önlemek gerekçesi ile, Reji İdaresi'ne sonunda 6-7 bin dolaylarına ulaşan sayıda silahlı-kolcu çalıştırma (yani, silahlı bir güç bulundurma) imkanı verilmiş, kaçakçılıkla mücadele sırasında insan kayıplarına varan rant çatışmaları yaşanmıştır.

Reji İdaresi ile tütün üreticileri ve işçiler arasında doğan uzlaşmazlıklarda Osmanlı uleması ve eşrafı Reji yanında yer almak durumunda kalmıştır.

T.C. Hükümeti Reji Şirketi'ni, 1.3.1925 tarihinde kabul edilen 558 sayılı Kanunla fesh etmiş ve imtiyaz ve mallarını Fransızlardan 40 milyon F. Frangına satın almıştır.(Kirkor Kömürcan, a.g.e. s. 153; A. Du Velay a.g.e. s.327-336). Tütün üretimi ve ticaretinin yabancı yönetimi ve denetiminden tam anlamı ile kurtarılması 1930 yılında çıkarılan 1701 sayılı 'Tütün İnhisarı Kanunu' ile sağlanmış ve tütün tarımı ve tütün mamullerinin ithali, işlenmesi ve ticareti devlet tekeli haline dönüştürülmüştür. 10.06.1938 gün ve 3437 sayılı, 09.05.1969 tarih ve 1177 sayılı Kanunlardan sonra, 28.05.1986 gün ve 3291 sayılı Kanun ile 1177 sayılı Kanunun tütün ve tütün mamülleri konusunda devlet tekeli olduğunu belirleyen 38. maddesi yürürlükten kaldırılmış, tütün ve tütün mamülleri üretimi, ithalatı ve satışı ile ekici tütünlerinin borsalarda veya yazılı sözleşme yapılarak satılabilmesi mümkün hale getirilmiştir. 03. 01. 2002 günlü, 4733 sayılı Yasa ile de 'Tütün, Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu' kurulmuştur. (Reji İdaresi konusunda daha ayrıntılı bilgi için bakınız: Parvus Efendi, 'Türkiye'nin Mali Tutsaklığı', İleri Yayınları, Hazırlayan: Muammer Sencer, İstanbul, Ekim 2005, s. 203-224.

38 Sait Açba, a.g.e. s. 137; Mehmet Fatih Ekinci, a.g.e. s. 318.

39 Donald C. Blaisdell, a.g.e. s.18-19.

40 Donald C. Blaisdell, a.g.e. s. 21-29.

41 Donald C. Blaisdell, a.g.e. s. 146-159.

dünyada benzeri az görülebilecek bir uygulama biçiminde nitelendirmektedirler.

- Osmanlı Devleti'nin ekonomik ve mali kaynaklarını geniş ölçüde denetim altına alan İdare, gerek gördüğünde haciz yoluyla tahsilat yapabiliyordu. Zira, bağımsız devlet olmanın belki de en önemli unsuru olan vergileme hakkı Devletin elinden alınmıştı[42]. Bu konuda şu örnek çok yaralayıcıdır: 1907 yılında ad valorem (malın değeri üzerinden oransal alınan) gümrük resmi nispetinin, Osmanlı Hükümetinin talebi üzerine, % 8'den % 11'e çıkarılmasına rıza gösteren batılı (Fransa, Almanya, Avusturya, İngiltere, İtalya ve Rusya gibi) büyük güçler, bu suretle sağlanacak hasılatın % 25'inin Düyun-u Umumiye İdaresine verilmesini, kalan kısmının da üç Rumeli İlinin (Selanik, Manastır ve Kosova) reform projelerinde kullanılmasını Osmanlı Hükümeti'ne adeta dikte ettirmişler, böylece, belli gelirlerin tahsisi dışında, tüm ülkeye yaygın bir gelirin bile kullanımını koşula bağlayarak, Osmanlı Devleti'nin mali egemenliğinin ve dolayısıyla siyasi bağımsızlığının kalmadığının açık bir kanıtını göstermişlerdir[43].
- Düyun-u Umumiye İdaresi batılı zengin ülkelerin Osmanlı Devletinde yaptıkları yüksek kazançlı yatırımların ve verdikleri ağır koşullu borçların onlar açısından bir bakıma en büyük güvencesi olma yanında, kapitülasyonların da daha etkili ve daha garantili bir devamı gibi idi[44].
- Bir çarpıcı ama kabul edilemez durum da şudur. 1903 tarihli Kararname ile faiz oranını artırarak alacaklılara daha yüksek gelir sağlanmasını temin için kaynağı Osmanlı vergi gelirleri olan bir Yedek Fon oluşturulması öngörülmüş, İdare bu Fonda biriken gelirleri, Osmanlı Devleti'nin talebini reddettiği halde, Osmanlı Devleti'nin savaş halinde olduğu devletlerden (örneğin, İtalya ile yapılan Trablusgarp Savaşı sırasında bu ülkeden) tahvil alabilme cüretinde bulunmuştur[45].
- Çok dikkate değerdir ki, örneğin, 1912 yılında Osmanlı Maliye İdaresinde çalışan personel sayısı 5.472 olduğu halde, Düyun-u Umumiye İdaresi'nde, 5.653'ü devamlı, 3.253'ü geçici olmak üzere, toplam 8.931 kişi çalışmakta idi; sömürgeci bir yaklaşımla, merkezdeki üst yönetim ve denetim işlevlerinin yabancı kökenli memurlarla, taşra servis hizmetlerinin ise yerli memurlarla yürütüldüğü maliye hizmetlerinin en az üçte ikilik kısmı borç idaresinin görev ve yetkisi içine girmişti. İdarenin memurlarına düzenli bir biçimde ödenen tatminkar aylık ve ücretler yanında, Osmanlı maliye memurlarının düzensiz biçimde ödenebilen gelir düzeyleri de üstelik çok geride bulunuyordu.[46]

# 4. OSMANLI İMPARATORLUĞU BORÇLARINA TOPLU BAKIŞ

## 4.1 1854-1914 DÖNEMİNDE KAÇ ADET BORÇLANMA YAPILMIŞTIR?

Osmanlı Devleti 1854-1914 yıllarını kapsayan 60 yıllık dönemde 41 kez dış borçlanmaya başvurmuştur. 1854'te başlayan dış borçlanma sonraki dönemde hemen hemen her yıl ve her vesile ile ve daha pahalı ve ağır koşulları öngören yeni borçlanmalarla devam etmiş, yönetim adeta borçlanarak yaşamayı adet haline getirmiştir. Osmanlı Devleti'nin yapmış olduğu 41 adet borçlanmanın 15 adedi Kırım Harbinden Düyun-u Umumiye İdaresinin kuruluşuna kadar geçen dönemde (1854-1881) yapılmıştır.[47] 18 adedi Düyun-u Umumiye İdaresinin kuruluşundan II. Meşrutiyetin ilanına kadar geçen dönemde (20 Aralık 1881-23 Temmuz1908); 8 adedi II. Meşrutiyetin ilanından sonraki yıllarda (1908-1914) yapılmıştır.

## 4.2 1854-1914 DÖNEMİNDE NE KADAR BORCA GİRİLMİŞTİR?

1854-1914 dönemini kapsayan 60 yılda ne kadar borca girildiği konusunda, araştırmacılar ve tespitler itibarıyla bazı farklı rakamlar ifade edilmektedir. Ancak, bu farklılığın en önemli nedeni, bazı araştırmacıların konversiyon veya konsolidasyon amaçlı yeni borçlanmaların tamamını değil de, yeni istikraz miktarından önceki borçların mahsup edilen miktarını indirdikten sonra kalan kısmını dikkate almış olmalarıdır. Mükerrerliği, yani iki kez borç sayılmasını önleme bakımından bizce de gerçekçi yaklaşım budur. [48] Buna göre, Osmanlı Devleti 1854-1914 yılları arasında geçen 60 yıllık dönemde 41 adet ve toplam 351.370.886 liralık dış borçlanmada bulunmuş, bunun 124.617.821 lirası emisyon bedeli ve komisyon gideri olarak daha başlangıçta peşinen borç kaydedilmiş, ancak yaklaşık % 65'ine tekabül eden 226.753.065 liralık kısmı safi hasıla olarak Devletin tasarrufuna geçmiştir.

## 4.3 HANGİ ÜLKELERDEN BORÇLANILMIŞTIR?

Birinci Dünya Savaşı patlak verdiğinde Osmanlı Devleti'nin, 153,7 milyon Osmanlı lirası dış borç, 44,3 milyon Osmanlı lirası iç borç olmak üzere, toplam borç stokunun 198 milyon Osmanlı Lirası olduğu[49], dış borçların: % 49'unun Fransa'ya; % 20'sinin Almanya'ya; % 11'inin Belçika'ya; % 7'sinin İngiltere'ye; % 1'inin İtalya'ya; % 1'inin de Avusturya-Macaristan'a, ait olduğu görülmektedir.[50]

## 4.4 BORÇLAR HANGİ AMAÇLARLA HARCANMIŞTIR?

Borçların kullanım alanları itibariyle yaklaşık dağılımı şöyledir: [51]

- % 34-35'i emisyon bedeli ve komisyon gideri olarak peşinen kesilmiştir.
- % 44-45'i eski borçların geri ödemelerinde kullanılmıştır.
- % 4,8-5,0 askeri harcamalara ayrılmıştır.
- % 5,0-5,5 bütçe açıkları için harcanmıştır.
- % 2,5-3,5 Hazine harcamaları ile diğer harcamalarda kullanılmıştır.
- % 7,0-7,5 yatırım nitelikli harcamalara ayrılabilmiştir.

Borçlanılan miktarın ancak üçte ikisi (% 65'i) net hasıla olarak ele geçmiş, üçte biri (% 35'i) daha borçlanmanın başında düşük ihraç bedeli, yani, emisyon ve komisyon gideri, yüzünden peşinen kesilmiştir. Mali darboğazların arttığı hallerde ele geçen miktar, daha da aşağılara, % 35-40 oranına kadar düşmüştür. Borçlanılan miktarın % 44-45'i gibi çok büyük bir kısmı eski borçların geri ödemeleri için kullanılmıştır. Borcun borçla ödenmesinin hiçbir ekonomik getirisi olmayacağı açıktır. Şu du-

42 http://www.yeditepe.edu.tr/7tepe/humanities/HUMANITIES_6.pdf.

43 Mehmet Fatih Ekinci, a.g.e. s. 358.

44 Naci Tepir, a.g.e. s. 83.

45 Mehmet Fatih Ekinci, a.g.e. s. 358.

46 Hüseyin Perviz Pur, a.g.e. s. 211; Mehmet Fatih Ekinci, a.g.e. s. 359.

47 1854-1874 yıllarını kapsayan 20 yıllık dönemde, ağır koşullu 15 dış borçlanma karşılığında, 238,8 milyon lira borca girilmiş, 111,7 milyon lirayı bulan komisyon, faiz, vb. masraflar çıktıktan sonra, ele geçen miktar sadece 127,1 milyon lira olmuştur. Bu dönemde ele geçen safi miktar toplam borçlanılan miktarın % 53,2 düzeyinde kalmıştır.) (Bu dönemin 6 Ekim 1875-20 Aralık 1881 aralığına iki kararname arası dönem adı verilmiştir. Osmanlı mali durumunun en kötü olduğu bu dönemde ödemelerin önce yarısı, sonra da tamamı durdurularak Osmanlı Devleti'nin moratoryum ilân edilmiş ve sonunda 20 Aralık 1881 tarihinde Düyun-u Umumiye İdaresi kurulmuştur.

48 Biltekin Özdemir, Osmanlı Devleti Dış Borçları, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No. 2010/403, Ankara-Şubat 2010, 2. Baskı. Tablo:15.

49 Alptekin Müderrisoğlu, Kurtuluş Savaşı Mali Kaynakları, ABD Kongre Kütüphanesi, Katalog No.DR589.M79 Orien Turk, s. 144.

50 Alptekin Müderrisoğlu, a.g.e. s. 144.

51 Rıfat Önsoy, a.g.e. s. 302-304.

ruma göre, toplam borçlanılan tutarın ancak beşte biri (% 20'si) gerçek denilebilecek ihtiyaçlara ayrılabilmiştir. Bunun doğal sonucu olarak, bütün gayretlere rağmen, bir türlü dış (ve iç) boçluluktan ve yüksek miktarda faiz ödeme yükümlülüğünden kurtulunamamıştır.

Görüldüğü üzere, Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirilen dış borçlanmalar genellikle başabaşın altında bir fiyatla (yani, emisyon bedeli ve komisyon gideri peşinen alınarak) ihraç edilmiştir. Ayrıca, bu şekilde sağlanan maliyeti yüksek hasılatlar da kalkınma gereksinimlerinden ve ekonomik saiklerden ziyade dış ödeme tıkanıklıklarını gidermek, bütçe açıklarını ve savaş giderlerini karşılamak ve sonunda borç anapara taksitlerini ve biriken borç faizlerini geri ödemek için kullanılmıştır.

O kadar ki, Osmanlı Devleti'nin 1854'den 1914'e kadar 41 kez aldığı borç miktarının geri ödenen anapara ve faizlere hemen hemen eşit olduğu görülmektedir. Açıktır ki, Osmanlı Borçları kesinlikle verimli kullanılamamıştır. Yüksek düzeyde borçlanılıp da, borçlanmanın bu tür ödemelere ayrılmış olması amansız bir borç tuzağına düşüldüğünün belirgin kanıtıdır. Bu tablo, boçlanmanın ne büyük bir tuzak olduğunu, ekonominin gücünün dış ülkelere nasıl taşıdığını açıkça ortaya koymuş ve Osmanlı Devleti'nin çöküş sürecinde birinci derecede rol oynamıştır.

## 5. OSMANLI İMPARATORLUĞU BORÇLARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ VE GELİŞİMİ

Osmanlı Devleti dönemine ait dış borçlanmaların ve borçların koşulları ve özellikleri yukarıdaki açıklamalarda vurgulanmıştır. Burada ana hatları itibarıyla topluca özetlemek suretiyle bir genel değerlendirmeye yardımcı olmak mümkün olacaktır:

### 5.1 HER YIL BORÇLANMAYA BAŞVURMA ALIŞKANLIK HALİNE GETİRİLMİŞTİR

Osmanlı Devleti 1854 Kırım Savaşından başlayarak hemen hemen her yıl ve her vesile ile dış borçlanmaya başvurmuştur. Hazine bonosu ve tahvil biçiminde ya kısa vadeli avans türünden, ya da yılı içinde geri ödenmesi gereken dalgalı borç kimliğindeki iç borçlanmaları veya sadece mahsup amaçlı borçlanmaları saymasak bile, 1854-1874 döneminde 20 yılda 15 kez, 1854-1914 dönemini kapsayan 60 yılda ise tam 41 adet dış boçlanmada bulunulmuştur.

### 5.2 BORÇ BULMA VE BORÇLANABİLME ADETA BİR BAŞARI VE YETENEK GÖSTERGESİ OLARAK ALGILANMIŞTIR

Sadrazamların Padişahlar önündeki başarıları neredeyse borç bulma ve borçlanma yapabilme ile ölçülür olmuştur. Sık sık değişen Maliye Bakanları'nın hemen tümünün ortak yanlışları, 'devletin borç almadan yaşayamayacağı' görüşü ile yetinip, daha sağlıklı bir gelir ve harcama politikası ve yüksek nitelikli ve karakterli yönetim anlayışını ihmal ederek, borçlanmayı her zaman adeta yegâne çözüm olarak tercih etmiş olmalarıdır.[52]

### 5.3 BORÇLANMADA MORATORYUM DAHİL HER TÜRLÜ USUL VE YÖNTEME BAŞVURULMUŞTUR

Bazen borçların ertelenmesi yoluna gidilmiştir. Eski borçların yeni borçlarla ödenmesi çözümleri sürekli uygulanmıştır. Borç konsolidasyonu (mevcut borçların daha uzun vadeli borçlarla değiştirilmesi) yoluna da başvurulmuştur. Borç konversiyonu (mevcut borçların daha düşük faizli yeni borçlarla değiştirilmesi) gibi mekanizmalar kullanılmıştır.

[52] Sait Açba, a.g.e. s. 87-88.



Mali itibar kalmayınca önce moratoryum ilan edilerek devletin borçlarını zamanında ödeyemeyeceği resmen beyan edilmiş, sonra da, Devletin aşar vergisi, ağnam vergisi, gümrük vergisi ve hatta cizye gibi temel gelirleri, borçlar için yıllarca teminat olarak gösterilmesinin ötesinde, borca bağımlı hale getirilmiş, yani doğrudan borca tahsis edilmiştir. Ülkenin muhtelif yörelerinden, kaynaklarından ve ilişkilerinden ve hatta gümrüklerinden gelen çeşitli gelirlerin her borçlanmada bu şekilde güvence olarak tahsis edilmiş olması olayın belki de en acı yönünü oluşturmaktadır.

Verilen kimi borçların, silah alımı ve savaşın finansmanı gibi, hangi alanlarda sarf edileceği bile borç sözleşmelerinde önceden hükme bağlanmıştır. Demiryolları yapımı gibi yatırım amaçlı borçlanmalarda yap-işlet yöntemleri kullanılmış, kilometre teminatı adı altında gelir garantisi verilmesi türünden aşırı ve çok güçlü teşvikler öngörülmüştür. Bu bağlamda, hasılat paylaşımına da yer verilmiştir.

### 5.4 BORÇLANMALAR HEP AĞIR KOŞULLARLA VE YÜKSEK MALİYETLERLE YAPILMIŞ VE VERİMSİZ ALANLARDA HARCANMIŞTIR

Borçlanmalar hep ağır koşullarla yapılmıştır. Genel ortalama olarak, alınan borçların esasen % 33'ü daha borçlanmanın başında düşük ihraç bedeli, yani, emisyon ve komisyon gideri, yüzünden peşinen kesilmiş, ele geçen miktar ancak % 67 dolayında olmuştur. Mali darboğazların arttığı hallerde ele geçen miktar % 35-40 oranına kadar düşmüştür.

Faiz oranları o günün en yüksek oranları (% 4,5-7,5 aralığında) olarak taahhüt edilmiştir. Diğer taraftan, efektif faiz hadleri, düşük ihraç bedelleri dikkate alındığında, bu oranların en az üçte biri kadar daha yüksek düzeyde (% 6,0-10,0 aralığında) gerçekleşmiştir. Bazı yıl borçlanmalarında efektif yükler % 13-15 oranına kadar yükselmiştir. Borçlar, verimsiz alanlarda kullanılmak zorunda kalınılmıştır. Özellikle, moratoryum ilanından önceki dönemde elverişsiz koşullarla alınan borçların büyük bir bölümü cari harcamalarda, sarayların yapımında, büyük bir donanmanın kurulmasında ve bürokrasinin maaşlarının karşılamasında kullanılmıştır.

### 5.5 YÜKSEK İÇ VE DIŞ BORÇLULUK, AMANSIZ BORÇ TUZAĞI VE MALİ İFLÂS (MORATORYUM) BİRBİRİNİ İZLEYEN OLUMSUZLUKLAR OLMUŞTUR

Yüksek miktarda borçlanmalara girilip, borçların verimsiz ve geri ödeme kapasitesi yaratmayan harcamalara ayrılmış olması Devleti amansız bir borç tuzağına düşürmüştür. Bir zaman gelmiş, ödemelerde acze düşülmüş, borçlar ödenememiş, moratoryum ilan edilmiştir. Bütün gayretlere rağmen, bir türlü dış (ve doğal olarak iç) boçluluktan ve yüksek miktarda faiz ödeme konumundan elbette kurtulunamamıştır.

### 5.6 MALİYE BAKANLIĞI GELİRLERİN TOPLANMASI, BÜYÜK HARCAMALARIN YAPILMASI VE BÜTÇENİN DENETLENMESİ İŞLEVLERİ DIŞINDA SEMBOLİK HALE GETİRİLMİŞ VE TÜM YETKİLER "DÜYUN-U UMUMİYE İDARESİ"NE AKTARILMIŞTIR

Maliye Bakanlığı çok geniş ölçüde önemli gelirlerin toplanması ve büyük harcamaların yapılması işlevi dışında bırakılmış, bu görev ve yetkiler, Maliye Bakanlığı'nın dışında, sözüm ona bağımsız bir yönetim kimliği verilerek, 'Düyun-u Umumiye İdaresi'ne aktarılmıştır. Böylece, en sonunda yabancılar, mali kontrolü ve hatta vesayeti ele geçirmişler, dolayısıyla iç politikaya müdahale etme imkânına kavuşmuşlardır. Şu örnek ne kadar iç yakıcıdır; 1903 tarihli Kararname ile Düyun-u Umumiye İdaresi bünyesinde oluşturulan Yedek Fon'dan Osmanlı Devleti'nin talebi reddedilmiş, buna karşılık, bu kaynaktan

Osmanlı Devleti'nin savaş halinde olduğu devletlerden (örneğin, İtalya ile yapılan Trablusgarp Savaşı sırasında bu ülkeden) tahvil alınması cür'etinde bulunulmuştur.[53]

## 5.7 OSMANLI DEVLETİ BORÇLARININ EVRİM VE GELİŞİMİNDE KAYDA DEĞER DİĞER BAZI ÖZELLİKLER

Osmanlı Devleti ilk kez Kırım Savaşı (1853-1856) sırasında 1854 yılında dış borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır. 1854-1914 yılları arasında geçen 60 yıllık dönemde de 41 kez dış borçlanmaya başvurulmuştur. Bu dönemde toplam 351.370.886 liralık dış borçlanmada bulunmuştur.

Osmanlı Devleti 1881 yılında moratoryum ilan etmiş, kabul edilen "Muharrem Kararnamesi" ile 110.625.277 lira indirim yapılarak borçlar 141.505.919 lira olarak yeniden belirlenmiştir. 1881 yılında toplam tutarı (faiz ve komisyon giderleri dahil) 252.131.196 lira olan Osmanlı Devleti dış borçlarından, Muharrem Kararnamesi ve Düyun-u Umumiye İdaresi'nin kuruluşu çerçevesinde, 1881 yılında, (faiz ve komisyon giderleri indirimleri ile zamanaşımı gibi nedenler dikkate alınarak) 110.625.277 lira indirim yapılmış ve borç tutarı 141.505.919 lira olarak yeniden belirlenmiştir. Osmanlı Devleti borçları 10 Ağustos 1920 Sèvres Anlaşması ile 161.300.000 lira olarak kabul edilmiştir. Osmanlı Devleti Trablus (1911-1912) ve Balkan (1912-1913) savaşlarında uğradığı yenilgi sonrasında İttifak Devletleri[54] yanında müttefikleri ile birlikte 1914'te Birinci Dünya savaşına girmiş, ancak bu defa da yenilgiye uğrayarak 30 Ekim 1918'de Mondros Mütarekesine boyun eğmek zorunda kalmıştır. Mütareke Anlaşması uyarınca Osmanlı ordusu dağıtılmış ve bütün iletişim ve ulaşım sistemi karşı tarafın emri altına girmiştir. Birinci Dünya Savaşı'nın (1914-1918) sona ermesi arkasından yaşanan gelişmeler üzerine Osmanlı Devleti ile İtilâf Devletleri[55] arasında 10 Ağustos 1920'de 'Sèvres Andlaşması' imzalanmıştır.[56]

1914 yılına ulaşıldığında Osmanlı Devleti'nin dış borçlarının toplamı 104.212.000 Osmanlı lirası, yıllık borç servisi 13 milyon Osmanlı lirasıydı. Aynı yıl Osmanlı bütçesinin ise 30 milyon Osmanlı lirası, olduğu düşünülürse borç servisinin bütçe gelirlerinin % 43'üne ulaştığı görülür. 1914 yılı itibariyle Osmanlı hükümetinin itfa edilmeyen toplam borçları, kısa vadeli avanslar dahil, 198 milyon Osmanlı lirasıdır. 1915-1922 yılları arasında ödenmesi gereken dış borçlar Duyun-u Umumiye İdaresince alacaklılara ödenmiştir.

19 Mayıs 1919'da Birinci Dünya Savaşı boyunca yapılan borçlanmalarla birlikte mevcut dış borç tutarının 303,7 milyon liraya ulaştığı görülmektedir. Müttefikleri ile birlikte savaştan yenik çıkan Almanya'nın, 1919 tarihli Versailles Barış Anlaşması'nın 261 inci maddesi gereğince, müttefiklerinden savaş sırasında doğan alacakları İtilaf Devletleri'ne devredilmiştir; Osmanlı Devleti de, Almanya ve diğer müttefiklerine savaş dolayısıyla doğan borçlarından, gerek 10 Ağustos 1920 Sèvres Andlaşması ile gerek 23 Temmuz 1920 Lozan Andlaşması ile sorumlu tutulmamıştır.

Diğer taraftan, savaştan yenilgi ile çıkan Osmanlı Devleti'nin, savaşın başında 153,7 milyon lira olan toplam dış borç miktarı[57], 10 Ağustos 1920 Sèvres Andlaşması ile 161.300.00 lira olarak tespit ve kabul olunmuştur.[58]

## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Değerlendirmelerin en başında şu hususu vurgulamak gerekir. Bir ülkede dış borçların ekonomik büyümeyi olumlu mu, olumsuz mu etkilediği konusunda genel bir yargıya varmak mümkün değildir. Eğer ekonomik mülahazalarla iç tasarruflardaki eksikliğin telafisi için dış borçlanmaya gidilmiş ve bu yoldan sağlanan dış kaynaklar üretken-verimli-ihracatı artırıcı yatırımlar için kullanılmışsa, sonuçlarının olumlu olabileceğini ve ülkeye gelecekte borç geri ödeme kapasitesi yaratabileceğini söylemek elbette mümkündür.

Bununla birlikte, bir ülkenin borç stokunun ülkenin gelecekteki borç geri ödeme kapasitesini aşması halinde, borçların gelecekte üretim üzerinde vergi etkisi yapacağı ve bunun aynı zamanda özel sektörün verimli yatırım yapma, kamunun da yeni düzenlemeler ve değişiklikler gerçekleştirme hevesini kıracağı bilinmektedir. Yine, dış borçlanmanın katkısı ile bir ülkenin ekonomik performansında sağlanan artışın bir kısmının yüksek miktarlı borç geri ödemelerine gittiği, yani, üretimdeki veya ihracattaki artışların meyvesinin bir bölümünü borç verenlerin aldığı kabul edilmektedir. Bu bakımdan, borçlanmanın ekonomik büyümeyle ters yönlü bir etkileşimi olduğu ve yatırımları olumsuz etkilediği ağırlıklı bir görüştür. Borçlu ülkelerin bu olumsuzluğu ihracatla giderebileceği söylense de, uygulamada ihracat artışlarını sürdürmenin çok zor olduğu, aksine ithalatın daha çok arttığı gözlemlenmektedir.

Ülkenin borç geri ödeme kapasitesini aşan büyük borç stoklarının kötü yönetimlerin eseri olduğu, eğer dış kaynaklar sermaye ve diğer üretim unsurlarına yönlendirilebilirse kalkınma sağlanabileceği, aksi takdirde, kaynaklar yanlış tahsis edilir ve tüketime giderse kalkınmanın olumsuz etkileneceği yaşanan gerçeklerden anlaşılmaktadır. Günümüzde bile dış borç-büyüme ilişkisi tartışmalı bir konu olmaya devam etmektedir ve ülkemizde borç

---

[53] Mehmet Fatih Ekinci, a.g.e. s. 358.

[54] İttifak Devletleri; Almanya, Avusturya-Macaristan ve Osmanlı Devleti.

[55] İtilaf Devletleri; İngiltere, Fransa, İtalya, Japonya, Portekiz, Romanya, Rusya, Karadağ, Sırbistan, Yunanistan ve sonradan katılan ABD ve diğer çok sayıda ülkeden oluşmaktaydı.

[56] 'Sèvres Andlaşması' ve Osmanlı Devletinin I. Dünya Savaşı (1914-1918) Sonrası Dış Borçları Sèvres Antlaşması'na göre:
Osmanlı Devleti'nin 1914'te tek taraflı olarak feshettiği kapitülasyonlardan yararlanma hakkı tüm İtilaf Devletleri tebaasına yeniden açık olacaktır. Düyun-u Umumiye İdare Meclisinde yalnız İngiliz, Fransız ve İtalyan tahvil sahiplerinin ve Osmanlı Bankası'nın temsilcileri bulunacak, Osmanlı Hükümet temsilcisi bulunmayacaktır. Müttefikler, Türkiye'nin malî durumunu daha iyi düzenlemek, daha doğrusu maliyeyi yönetmek, amacıyla bir 'Uluslararası Malî Komisyon' meydana getireceklerdir. Bu Komisyonun belirgin görev ve yetkileri şunlar olacaktır :

1. Yıllık bütçe parlamentoya önce bu Komisyonca kabul edildiği biçimiyle sunulacak, mebusan meclisinin bütçe üzerindeki değişiklikleri de ancak bu Komisyonun tasvibi ile geçerli olacaktır.
2. Komisyonun üyelerini müttefik ülkeler belirleyeceklerdir.
3. Komisyon geçmişin ve hatta 1915-1918 döneminin hesaplarını inceleme ve tahvil sahiplerinin çıkarlarına aykırı taahhütleri fesih veya değiştirme yetkisine sahiptir.
4. Komisyon iç ve dış istikrazlarda veto hakkına sahiptir.
5. Türk parasını tanzim ve ıslaha yetkili makam bu Komisyondur.
6. Düyun-u Umumiye İdaresine ait olanlar dışındaki gelirlerin idaresi de bu Komisyonun yetkisine bırakılmıştır.
7. Gümrükler genel müdürü, bu Komisyon tarafından tayin edilecek ve görevinden alınabilecektir.
8. Bu Komisyonun uygun görmediği hiç bir vergi düzenlemesi ve mali tedbir alınamayacaktır.
9. Türk mali yönetiminin yabancılarla olan ilişkilerinde son söz Komisyona aittir.

Görülmektedir ki, Türk maliyesi sözü geçen 'Uluslararası Malî Komisyon'un, denetimden de öte, tamamen emrine verilmiştir. Türkiye'nin 1.600 ton ve daha büyük hacimdeki gemileri müttefiklere teslim edilecektir. Osmanlı Devleti'nden mali durumundan ötürü savaş tazminatı istenmeyecek, Türkiye'nin Almanya ve müttefiklerine olan borçları silinecektir. Bu antlaşma Yunanistan dışında hiçbir devlet tarafından onaylanmamış ve yürürlüğe girememiştir. Bunun yerine İtilaf Devletleri ile Osmanlı arasındaki savaş hali 24 Temmuz 1923'te imzalanan Lozan Antlaşması ile sona ermiştir. Osmanlı Devleti Almanya'nın yanında Birinci Dünya Savaşına 29 Ekim 1914 tarihinde katılmıştır. 5 Kasım 1914 tarihi itibarıyla, Osmanlı Devleti'nin (kendisinden ayrılan veya ele geçirdiği toprakları sınırları içine katan devletlerle ortaklaşa) sorumluluğunda olan tedavüldeki tahvillerin tutarı 5 Kasım 1914 tarihinde 142.346.857 liradır. Osmanlı Devleti Birinci Dünya Savaşına katılınca, İngiliz, Fransız, İtalyan, Rus ve diğer bazı alacaklıların kupon bedellerinin ve taksitlerinin ödenmesi durdurulmuştur. Almanya, Osmanlı Devletinin savaş giderlerini karşılamak yerine, onu dört yıllık savaş boyunca: 1914 yılında 5,0 milyon lira;1915 yılında 24,0 milyon lira; 1916 yılında 74,0 milyon lira; 1917 yılında 53,5 milyon lira; 1918 yılında 24,0 milyon lira, avans vererek, 180,5 milyon lira dolayında kendisine borçlandırmıştır. Yine aynı şekilde, Avusturya'dan da 2,2 milyon lira dolayında avans alınmıştır. 19 Mayıs 1919 da Birinci Dünya Savaşı boyunca yapılan borçlanmalarla birlikte mevcut dış borç tutarı nın 303,7 milyon liraya ulaştığı görülmektedir. Müttefikleri ile birlikte savaştan yenik çıkan Almanya'nın, 1919 tarihli Versailles Barış Anlaşması'nın 261 inci maddesi gereğince, müttefiklerinden savaş sırasında doğan alacakları İtilaf Devletleri'ne devredilmiştir; Osmanlı Devleti de, Almanya ve diğer müttefiklerine savaş dolayısıyla doğan borçlarından, gerek 10 Ağustos 1920 Sèvres Andlaşması ile gerek 23 Temmuz 1920 Lozan Andlaşması ile sorumlu tutulmamıştır. Diğer taraftan, savaştan yenilgi ile çıkan Osmanlı Devleti'nin, savaşın başında 153,7 milyon lira olan toplam dış borç miktarı, 10 ağustos 1920 Sèvres Andlaşması ile 161.3 milyon lira olarak tespit ve kabul olunmuştur.

[57] Alptekin Müderrisoğlu, a.g.e. s.146.

[58] Mehmet Fatih Ekinci, a.g.e. s. 337-339.

servisinin uzun vadede ekonomik büyüme ile olumsuz bir ilişki içinde olduğu görüşü hâkimdir. Yanlış harcama, gelir ve borçlanma politikalarının birlikte yol açtığı yüksek kamu açıkları, bunun eşlik ettiği borç-faiz kısır döngüsü, yüksek ve değişken enflasyon ve yüksek reel faizler ve bunların beraberinde oluşan dış ödemeler dengesi açıkları ise, ekonominin her türlü iç ve dış risklere ve şoklara direnemez bir yapı ve kararsız bir denge içine düşmesine sebebiyet vermektedir.

Osmanlı Devleti'nde gerçekleştirilen ihraç fiyatı zaten düşük dış borçlanmaların, kalkınma gereksinimlerinden ve ekonomik saiklerden ziyade dış ödeme tıkanıklıklarını gidermek, bütçe açıklarını ve savaş giderlerini karşılamak ve sonunda borç anapara taksitlerini ve biriken borç faizlerini ödemek amaçlı olduğu, bu yüzden de Devletin çöküş surecinde önemli rol oynadığı görülmektedir. O kadar ki, Osmanli Devleti'nin 1854'den 1914'e kadar aldığı borç miktarının geri ödenen anapara ve faizlere hemen hemen eşit olduğu görülmektedir.

Başta İngiltere, Fransa ve Almanya olmak üzere, batılı sermayedar ülkeler, borçlandırma ve savaştırma politikaları sonucu, Osmanlı Devleti ekonomisine müdahaleyi gerçekleştirmişler, 1838 yılında İngiltere ile imzalanan Balta Limanı Ticaret Anlaşması ile Osmanlı ekonomisini Avrupa kapitalizminin pazarı haline dönüştürmüşler, onu önce sanayi kapitalizminin, ardında da finans kapitalin egemenliği altına sokarak, Dünya-sistemine eklemleştirerek sömürüye açık bir toplum haline getirmişlerdir. Nitekim, Osmanlı Devleti 1854 Kırım Savaşından başlayarak hemen hemen her yıl ve her vesile ile dış borçlanmaya başvurmuş, Sadrazamların Padişahlar önündeki başarıları neredeyse dışarıdan borç bulabilmeleri ile ölçülür olmuş, sağlıklı bir gelir ve harcama politikası ve yüksek nitelikli ve karakterli yönetim anlayışı ihmal edilerek, 'devletin borç almadan yaşayamayacağı' görüşü sabit fikir haline gelmiştir. Bazen borçların ertelenmesi yoluna gidilmiş, sık sık eski borçların yeni borçlanmalarla karşılanması çözümleri denenmiş, mevcut borçların daha uzun vadeli ya da daha düşük faizli yeni borçlarla değiştirilmesi gibi bugün bile uygulanan mekanizmalar da kullanılmıştır. Kimi zaman da borçlar ödenememiş, moratoryum ilan edilmiştir. Mali itibar kalmayınca da Devletin temel gelirleri, borçların yıllarca teminatı olarak kullanılması ötesinde, borca bağımlı hale getirilmiş, yani harcaması doğrudan borç ödemelerine tahsis edilmiş, yönetimi de borç alacaklılarının yetki ve sorumluluğuna tevdi edilmiştir. Alınan kimi borçların, silah alımı ve savaşın finansmanı gibi, hangi alanlarda sarf edileceği bile borç sözleşmelerinde hükme bağlanmıştır.

Borçlanmalar hep ağır koşullarla yapılmıştır; alınan borçların esasen % 33'ü daha borçlanmanın başında düşük ihraç bedeli, yani, emisyon ve komisyon gideri yüzünden peşinen kesilmiş, ele geçen miktar ancak % 67 dolayında olmuştur. Mali darboğazların arttığı hallerde ele geçen miktar % 35-40 oranına kadar düşmüştür. Faiz oranları da o günün en yüksek oranları üzerinden, % 4,5-7,5 aralığında, taahhüt edilmiş, efektif faiz oranları da % 12-13 düzeyinde gerçekleşmiştir. Borçlar verimsiz alanlarda kullanılmıştır. Osmanlı Devleti'nin son döneminde demiryolları yapımı gibi yatırım amaçlı borçlanmalar için yap-işlet yöntemleri kullanılmış, kilometre teminatı adı altında gelir garantisi verilmesi gibi teşvikler öngörülmüş, bu bağlamda, hasılat paylaşımına da yer verilmiş olmakla beraber, 1854-1914 döneminde yapılan borçlanmaların, toplamda % 90'ı aşan kısmı, emisyon ve komisyon gideri, eski borçların geri ödenmesi, askeri harcamalar ve bütçe açıklarının kapatılması amaçları ile harcanmıştır.

Yüksek düzeyde borçlanılıp da, borçların bu tür ödemelere ayrılmış olması amansız bir borç tuzağına düşüldüğünün açık kanıtıdır. Üstelik de, bütün gayretlere rağmen, bir türlü dış (ve doğal olarak iç) boçluluktan ve yüksek miktarda faiz ödeme konumundan elbette kurtulunamamıştır. Bütün bunların temel nedenlerinin, ekonomik olmayan diğer sebepler yanında, para ve maliye sisteminin bozukluğu, bütçe düzeninin ve denetiminin olmayışı, yönetimde örgütlenme yanlışları ve yönetim zafiyetleri olduğu söylenilebilir.

Osmanlı Devleti'nin Dünya ekonomisi ile ilişkisi arttıkça tamamen yabancı finans kaynaklarına bağımlı hale gelmiştir. Osmanlı ekonomisine akan sermaye ihracının 1873 yılında yaşanmaya başlanan borsa krizinden itibaren kesilmeye başlamış olmasının yanında[59], ekonominin özellikle Balta Limanı Ticaret Anlaşması'ndan itibaren elverişsiz koşullarla batı ekonomilerinin rekabetine maruz kalması, gerekli mali örgütlenmeyi sağlayamaması, doğru bir vergi sistemi kuramaması, disiplinli bir bütçe uygulamasını gerçekleştirememiş olması, savaş yenilgilerinin yol açtığı toprak kaybı ve bunun getirdiği gelir azaltıcı sonuçlar, artan savaş giderleri ve borç servisleri ve borcu borçla ödeme alışkanlıkları ve borçların verimsiz kullanımları gibi nedenlerin de sonucu olarak, Osmanlı Devleti, artık borçlarını ödeyemez duruma düşmüş ve yıkılmıştır.[60]

Şu önemli gerçeği vurgulamak bir zorunluluktur. Osmanlı Devleti borcuna sadakatte daima içtenlikli davranmış, yükümlülüklerinden kaçınmak için hiçbir gerçek dışı mazeret ileri sürmemiş, çaresiz kaldığı durumlar hariç, borcunu vadesinde ödememe durumuna tevessül ve tenezzül etmemiş, 'büyük devlet olmanın örneğini göstermiş'tir. Ancak, 'borç alan buyruk alır' özdeyişi gereği, 'borçluluğun' verdiği 'ezikliği' de daima içinde hissetmiştir.

Mustafa Kemal Atatürk, bu gerçeği mücadelesinin başından beri görmüş, her konuşmasında, ülkenin bağımsızlığı bakımından, iktisadi kalkınmanın ve özellikle yabancı ülkelere bağımlı olmamanın önemini vurgulamış, savaşımını, içinde bulunduğu yoksul koşullara rağmen, 'kendi yağı ile kavrulma' ilkesi çerçevesinde başarmaya özen göstermiş, ancak onurlu bir ülkenin kurucusuna ve onurlu bir milletin evlâdına yakışır bir yaklaşımla Osmanlı ecdadımızdan kalan borçların Cumhuriyet döneminde ödenmesini de uygun görmüştür.

## KAYNAKÇA

AÇBA, Sait (2004), Osmanlı Devleti'nin Dış Borçlanması, Vadi Yayınları, Ankara.

BİBER, A. E. (2009), "Osmanlı İmparatorluğu'nun Dünya Sistemine Eklemlenme Süreci Ve Azgelişmişliğinin Evrimi", Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi, (http://www.insanbilimleri.com).

BLAİSDELL, Donald C. (2008), Osmanlı İmparatorluğunda Avrupa Mali Denetimi, Düyun-u Umumiye, İstanbul, Ezgi Matbaası, (Çeviri. Ali İhsan Dalgıç).

EKER Aytaç (1999), Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF, İzmir

EKİNCİ, Mehmet Fatih (2008), Türkiye'nin Mali İntiharı, Barış Platin Ltd. Şti, Ankara.

KAZGAN, Haydar (2005), Galata Bankerleri, TEB, Orion Yayınevi, Ankara.

KIRAY, Emine (2008), Osmanlı'da Ekonomik Yapı ve Dış Borçlar, İletişim Yayınları, No.256, 3.Baskı, İstanbul.

KÖMÜRCAN, Kirkor (1948), Türkiye İmparatorluk Devri Dış Borçlar Tarihçesi, T.C.M.E.B. İstanbul Yüksek Ekonomi ve Ticaret Okulu, Yayın No:32, İstanbul.

MÜDERRİSOĞLU, Alptekin, Kurtuluş Savaşı Mali Kaynakları, ABD Kongre Kütüphanesi, Katalog No.DR589.M79 Orien Turk.

ÖNSOY, Rıfat (1999), Osmanlı Borçları, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.

PARVUS Efendi (2005), Türkiye'nin Mali Tutsaklığı, İleri Yaynları, Hazırlayan: Muammer Sencer, İstanbul.

PAMUK, Şevket (1999), Osmanlı İmparatorluğu'nda Paranın Tarihi, Türkiye Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul.

PUR, Hüseyin Perviz (2006), Türkiye'nin Borç Prangası, İstanbul, Otopsi,

TEPİR, Naci (2008), Düyun-u Umumiye, Yeni Asya Matbaası, İstanbul.

VELAY, A. Du (1978),Türkiye Maliye Tarihi, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Neşriyatı, No. 178, Damga Matbaası.

YENİAY, İ.Hakkı (1964), Yeni Osmanlı Borçları Tarihi, İstanbul Üniversitesi Yayınları, No.1074, İstanbul.

YERASİMOS, Stefanos (1980), Az Gelişmişlik Sürecinde Türkiye, Üç Cilt Bir Arada, Çeviren Babür Kuzucu, Bilim Araştırma Dizisi, Gözlem Yayınları, Cağaloğlu.

[59] Biber, A. E. (2009), 'Osmanlı İmparatorluğu'nun Dünya Sistemine Eklemlenme Süreci ve Azgelişmişliğinin Evrimi', Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi (www.insanbilimleri.com)

[60] Ekinci, Mehmet Fatih, a.g.e., s.269.

**Yard. Doç. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN**
Öğretim Görevlisi[1]

pelinv@hacettepe.edu.tr

# Küçük Açık Bir Ekonomide Hoş Olmayan Mali Aritmetiğe Karşı İkiz Açıklar[2]

## GİRİŞ

Bu makalenin amacı; esnek döviz kurunun geçerli olduğu küçük açık bir ekonomide mali açıkların, cari işlemler dengesizliklerinin ve döviz kurlarının dinamik hareketinin incelenmesidir. Makalede belirli sorular üzerinde durulmaktadır. Hükümetin vergileri indirmesi veya harcamalarını bugün arttırması sonucu ortaya çıkan açıkları, bono ihraç ederek (borçlanmayla) finanse ettiği varsayılsın. Buna ek olarak; bireylerin bu politikanın sürdürülemez olduğunu algıladıkları farz edilsin ve bu nedenle de hükümetin vergiyle finansman, parayla finansman veya ikisinin kombinasyonu şeklinde bir politika değişikliğini gelecekte gerçekleştirme zorunluluğunun bireylerce öngörüldüğü varsayılsın. Ekonomi mali açıklara, cari işlemler hesabına, döviz kuruna ve tüketim-tasarruf davranışına bağlı olarak hangi türden bir uyarlamayla karşı karşıya olacaktır? Ekonominin bugünkü tepkisi ne olacaktır? Öngörülen politika değişikliği uygulanmaya başlandığı anda tepki ne olacaktır? En önemlisi de, açıkların kapatılması için gelecekte kullanılması beklenen vergiyle veya parayla finansmana bağlı olarak uyarlama farklılık gösterecek midir?

Bu sorular yalnızca teorik literatürün ilgi odağı değildir. Mali açıklardaki, cari açık dengesizliklerindeki ve döviz kurlarındaki hareketlere ilişkin ampirik çalışmaların bazıları açık sonuçlara sahiptir ki, bunların bütçe finansman yöntemlerinde öngörülen değişimleri göz ardı eden geleneksel makroekonomi modelleri kapsamında yorumlanması zordur. Mali açıkların çoğunlukla cari açık veya ticaret açıklarına neden olduğu iddia edilmekle birlikte, ülkeler bazen cari açık veya ticaret açıklarını mali açıklarla birlikte yaşamaktadır[3]. Dahası mali açıklar, cari açık dengesizlikleri ve döviz kuruna ilişkin ampirik çalışmalar güçlü ve sistematik ilişkilerin türetilmesi konusunda yetersiz kalmaktadır[4]. Dolayısıyla mali açıklar, cari açık dengesizlikleri ve döviz kuruna bağlı olarak ortaya çıkan farklı durumların anlaşılabilmesi için; açıkların gelecekte finansmanına ilişkin öngörülen değişikliklerin etkilerini içeren bir çerçevenin geliştirilmesi gerekmektedir.

Son yıllardaki teorik literatür küçük açık ekonomilerde mali açıkların finansmanında beklenen değişikliklerin etkilerine yönelik olarak çalışmaya başlamıştır. Buiter (1987), Frenkel ve Razin (1987, bölüm 10) ve Daniel (1993) sonlu yaşam süresine sahip tüketicilerden oluşan küçük açık ekonomi modelleri geliştirmekte ve cari dönemde borçlanmayla finanse edilen, ancak gelecekte sadece vergilerle finanse edilecek olması beklenen bütçe açıklarının etkilerini analiz etmektedir. Buna karşın; bu makaleler parayla finansman ve dolayısıyla enflasyon vergisine gelecekte olası bir geçişi göz önünde bulundurmamaktadır. Drazen ve Helpman (1987, 1988), vergi indirimi sonucu oluşan bütçe açıklarının gelecekte vergi veya parayla finansman vasıtasıyla kapatılacağı beklentisinin söz konusu olduğu bir çerçeveyi göz önünde bulundurmaktadır. Fakat modelde hane halkları sonsuz yaşam süresine sahip olduğundan, Ricardocu denklik gerçekleşmekte ve gelecekte götürü vergilerde veya enflasyon vergisinde artış cari tüketim veya cari açık üzerinde etkili olmamaktadır.

Sonuç olarak geriye daha önemli ve daha ilginç bir soru kalmaktadır: Sonlu yaşam süresine sahip ileri görüşlü hane halklarından oluşan ve sabit nüfusa sahip olan, dolayısıyla da Ricardocu denkliğin geçersiz olduğu küçük açık bir ekonomi düşünelim. Cari dönemde borçlanmayla finanse edilen ve gelecekte vergi artışı, para arzının arttırılması veya ikisinin farklı kombinasyonları ile finanse edilmesi beklenen bütçe açığının, ekonomi üzerinde etkileri nelerdir? Bu bağlamda, makalenin amacı bu soruya yönelik bir analizinin gerçekleştirilmesidir[5].

Analiz çok çarpıcı bir sonuç ortaya çıkarmaktadır. Eğer açıkların gelecekte kapatılması için ağırlıklı olarak vergiyle finansmanın kullanılacağı beklentisi söz konusu ise, bugünkü bütçe açıkları bugünkü cari açıklar ile bağlantılı olacaktır. Fakat eğer gelecekte parayla finansman veya senyorajın kullanılması bekleniyorsa; bugünkü bütçe açıkları, bugünkü cari fazlayla ilişkili olacaktır. Dolayısıyla model hem ikiz açıklar hem de hoş olmayan mali aritmetiğe (unpleasant fiscal arithmetic) ilişkin sonuçları içermektedir. İlginç bir biçimde; bireylerin bütçe açıklarının finansmanı için gelecekte hükümetin para arzını arttırarak daha yüksek enflasyona neden olmasını beklemesi durumunda, mali açıkların tüketimi düşürerek cari fazlaya neden olmaktadır.

Makale 3 bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde hane halklarının toplam (aggregate) davranışsal tercihlerini ve hükümetin davranışını tanımlayan ilişkileri içeren modele yer verilmektedir. Model aslında Kawai ve Maccini (1990)'nin geliştirdiği kapalı ekonomi modelinin açık ekonomiye uyarlanmış bir şeklidir. İki model arasındaki temel farklılık ise; kapalı ekonomide faiz oranı içsel ve politika değişikliklerine tepki gösteren bir değişken iken, küçük açık ekonomide dünya faiz haddine eşit dışsal bir değişkendir ki, bu da tüketim-tasarruf davranışı ve cari işlemler gibi diğer değişkenlerin politika değişikliklerinin etkilerini içermesi gerektiğini göstermektedir. Bu da kapalı ekonomi modellerinde mümkün olmayan bütçe açıkları, cari işlemler dengesizlikleri ve döviz kurları arasındaki ilişkinin ele alınmasını sağlamaktadır. İkinci bölüm borçlanmayla finanse edilen vergi indiriminin, gelecekte götürü vergilerle veya parayla finansmanına ilişkin analizi içermektedir. Üçüncü bölümde ise gelecekteki açıkların kapatılması için uygulanan çarpıtıcı tüketim vergilerinin etkileri ele alınmaktadır. Son kısım ise sonuçları özetlemekte ve modelin bazı açılımlarına ilişkin bilgi vermektedir.

---

[1] Hacettepe Üniversitesi, Maliye Bölümü

[2] Çeviri Makale: Masahiro Kawai and Louis J. Maccini, "Twin Deficits Versus Unpleasant Fiscal Arithmetic in a Small Open Economy, Journal of Money, Credit and Banking, 27(3), August 1995.

[3] Örneğin, 1980'li yıllarda bazı Latin Amerika ülkeleri bütçe açığıyla birlikte ticaret açığı vermiştir.

[4] Döviz kurları ve cari işlemler dengesine ilişkin ampirik sonuçlar için bkz Mussa (1984). Mali açıklar ve döviz kurları arasındaki ilişkiye dair ampirik çalışma için bkz. Evans (1986).

[5] Sonlu yaşam süresine sahip ileri görüşlü tüketicilerin dahil edildiği, küçük açık ekonomi için yapılan diğer bazı çalışmalar; Giovannini (1988) ve Matsuyama (1987), iki bağımsız ekonomi için ise yapılan bir çalışma van der Ploeg (1991)'dir. Her bir yazar sermaye birikimine izin vermekte, ancak bütçe açığının finansman yöntemlerinin gelecekteki değişimi konusunu ihmal etmektedir. Dahası Giovannini yalnızca durağan durum analizi yapmaktadır. Matsuyama ithal edilen malların cari açık üzerindeki etkisine odaklanmaktadır. Van der Ploeg ise para politikasının etkilerine odaklanmaktadır.

## 1. MODEL

Çalışmada tüketiciler ve hükümetten oluşan küçük açık bir ekonomi göz önünde bulundurulmaktadır. Tüketim-tasarruf davranışına odaklanmak ve modeli çözümlenebilir kılmak için sermaye birikimi analiz dışı bırakılmaktadır[6]. Modelde yabancı para birimiyle $p_t^*$ dünya fiyatına sahip tek bir tüketim malı söz konusudur. Küçük ekonomi varsayımı gereği, hem tüketim malının yabancı fiyatı ve hem de dünya faiz oranı $r_t$ veri olarak alınmaktadır. Ayrıca ikisinin de sabit ve $p_t^* = 1$ ve $r_t = r_0$ olduğu varsayılmaktadır. Dolayısıyla tüketim malının yurt içi fiyatı $p_t = e_t$ 'dir. $e_t$ modelde içsel olarak belirlenen döviz kurunu göstermektedir. Modelde ticareti yapılabilir sadece tek bir mal olduğundan, tek fiyat kanunu reel döviz kurunun sabitliğini ifade etmektedir.

Tüketici davranışının modellenmesi için; tüketiciler tarafından tutulan reel para balanslarının fayda fonksiyonuna parayla sağlanan hizmetleri göstermek için dahil edildiği ve belirsiz yaşam süresi ile sabit nüfusa sahip Yaari (1965)-Blanchard (1985)'ın tüketici modelinin genişletilmiş bir biçimi kullanılmaktadır. Tüketicilerin iskonto edilmiş beklenen faydalarını, bütçe kısıtına bağlı olarak maksimize etmeye çalıştığı varsayılmaktadır. Etkin iskonto oranı $\rho$ +0 olarak gösterilmektedir. Burada $\rho$ net zaman tercih oranını, $\theta$ ise anlık ölüm olasılığını göstermektedir. $\theta^{-1}$ tüketicinin beklenen yaşam süresini veya tercihlerin yapıldığı zaman dilimini göstermektedir. Eğer $\theta$ f 0 ise tüketiciler sonlu yaşam süresine, ise sonsuz $\theta$ = 0 yaşam süresine sahiptir[7].

Tüketicilerin finansal servetlerini para (m) veya (endekslenmiş) bono ($b_t$) olarak muhafaza ettikleri varsayılmaktadır. Bonolar ulusal veya yabancı olabilmektedir ve birbirlerinin tam ikamesidir. Son olarak; finansman yöntemlerinde öngörülen değişimlere odaklanmak için, tüketicilerin mükemmel ileri görüşe sahip olduğu varsayılmaktadır. Bu da fiili ve beklenen enflasyon oranlarının eşit olduğu anlamına gelmektedir.

$\beta c_t / m_t$ marjinal ikame oranına sahip tüketicilerin anlık fayda fonksiyonlarının (instantaneous utility function) tüketimde, $c_t$, ve reel para balanslarında logaritmik olduğu varsayılsın. Bu durumda, bireysel ve toplam davranışsal ilişkiler açık bir şekilde türetilebilir. Toplam ilişkiler aşağıda yer almaktadır:

$$c_t = \frac{\rho+\theta}{1+\beta}(a_t + h_t) \quad (1) \qquad m_t = \frac{\beta c_t}{i_t} \quad (2)$$

$$a_t = m_t + b_t, \quad m_t = \frac{M_t}{p_t} \quad (3) \qquad \dot{a}_t = r_0 a_t + y_t - \tau_t - c_t - i_t m_t \quad (4)$$

$$\dot{h}_t = (r_0 + \theta)h_t - (y_t - \tau_t) \quad (5)$$

[6] Bu nedenle mali açıkların finansmanında öngörülen değişikliklere ilişkin olarak Frenkel ve Razin (1987), Drazen and Helpman (1987,1988) ve Daniel (1993) çalışmalarını içeren literatür takip edilmektedir. Buiter (1993) sermaye birikimini göz önünde bulundurmakta, ancak açıkların parayla finansmanından soyutlamaktadır.

[7] Yaari-Blanchard modelinde, temsili tüketicinin miras dürtüsüne sahip olmadığı ve ölüm anında arzu edilmeyen mirasın ortaya çıkmasını engellemek için hayat sigortası veya annüite programına dahil olduğu varsayılmaktadır. Eğer tüketici pozitif finansal servete sahipse (a>0), hayattayken finans kuruluşundan ekstra prim ($qa$) elde etmesi kontratta hükme bağlanmaktadır. Eğer tüketici negatif finansal servete sahipse (a<0), finans kuruluşuna hayattayken ekstra prim ödemeyi kontratında garanti etmektedir ki, böylece ölümü anında kalan borç ortadan kalkmaktadır. Bu tür bir sigorta mekanizması arzu edilmeyen mirası ortadan kaldırmaktadır. Burada finans kuruluşu ise; nüfusun her an ölen kısmından a kadar bir meblağ tahsil etmek ve hayatta olanlara $qa$ tutarında ödeme yapmak şeklinde bir transfer görevi izlemektedir.

Reel para balanslarını fayda fonksiyonuna dâhil ederek para tutma davranışına izin veren Yaari- Blanchard modelinin uzantıları; Spaventa (1987), Marini and van der Ploeg (1988), Kawai and Maccini (1990), van der Ploeg (1991) ve Daniel (1993) tarafından gerçekleştirilmiştir. Benzer sonuçların peşin ödeme veya likidite maliyeti modellerinin kullanımıyla belirli koşullar altında meydana çıkması gerekmektedir (Bkz. Feeenstra 1986).

Hem nüfus hem de üretkenlikte genişlemeye izin veren ve bu modelde nötr olmayan borcun ortaya çıktığı koşuları analiz eden Yaari-Blanchard modelinin ileri bir versiyonu için bkz. Buiter (1988). Bizim makalemizde nüfus ve üretkenlikteki artış ihmal edilmektedir.



Yukarıda $c_t$ tüketimi, $a_t$ reel para balansları ($m_t$) ve endekslenmiş bonoların ($b_t$) toplamına eşit olan reel finansal serveti, $M_t$ nominal para balanslarını, $p_t$ fiyat düzeyini (döviz kurunu), $h_t$ vergi sonrası gelecekteki reel gelirin beklenen iskonto edilmiş integraline eşit olan beşeri serveti, $r_0$ (sabit) reel faiz oranını, $i_t = r_0 + p_t$ yani nominal faiz oranını, ($\pi_t = \dot{p}_t / p_t$ =beklenen ve fiili enflasyon oranı), $y_t$ reel geliri ve $t_t$ reel götürü vergileri (kamu transferleri hariç) göstermektedir.

Denklem (1), varsayılan logaritmik fayda fonksiyonu nedeniyle toplam servette doğrusal olan toplam tüketim fonksiyonunu, Denklem (2) portföy dengesi koşulunu göstermektedir. Finansal servet Denklem (3) aracılığıyla tanımlanmakta, Denklem (4) ve (5) ise finansal servet ve beşeri servetin dinamik gelişimini göstermektedir. İkinci aşamada hükümetin davranışı aşağıda yer alan bütçe kısıtı vasıtasıyla tanımlanmaktadır:

$$\dot{z}_t + \frac{\dot{M}_t}{p_t} + \tau_t = r_0 z_t + g_t \quad (6)$$

Denklemde $z_t$ hükümet tarafından ihraç edilen reel (endekslenmiş) bonoların stokunu, $g_t$ hükümetin reel mal ve hizmet alımlarını göstermektedir. Bu ilişki hükümetin harcamalarını yani alımları ve faiz ödemelerini ($g_t + r_0 x_t$), bono ihraç ederek ($\dot{z}_t$), para basarak ($\frac{\dot{M}_t}{p_t}$) veya götürü vergi tahsilatıyla ($\tau_t$) finanse etme zorunluluğunu göstermektedir. $m_t$'nin tanımı kullanılarak, Denklem (6) enflasyon vergisini ($\pi_t m_t$) finansman kaynağı olarak gösterecek şekilde yeniden yazılabilir:

$$\dot{z}_t + \dot{m}_t + \pi_t m_t + \tau_t = r_0 z_t + g_t \quad (7)$$

Reel parasal genişleme, $\dot{m}_t = (\mu_t - \pi_t)m_t$ (8) şeklinde tanımlanmaktadır. $\mu_t$ nominal para miktarındaki artış oranını, ($\frac{\dot{M}_t}{p_t}$), göstermektedir. Son olarak, ekonominin tam istihdamda olduğu, dolayısıyla da reel gelirin $y_0$ düzeyinde sabit olduğu varsayılmaktadır. Modelin analitik amaçlar doğrultusunda indirgenmesi için de Denklem (1), (3), (4) ve (5) kullanılmaktadır:

$$\dot{c}_t = (r_0 - \rho)c_t - \frac{\theta(\theta+\rho)}{(1+\beta)}(m_t + b_t) \quad (9)$$

Denklem (2) ve (8)'den, $\dot{m}_t = (r_0 + \mu_t)m_t - \beta c_t$ (10) elde edilmektedir. Son olarak, (8)'in (4) ve (7)'ye yerleştirilmesi ve $y_t = y_0$ varsayımının kullanılması sonucu,

$$\dot{b}_t = r_0 b_t + y_0 - \tau_t - c_t - \mu_t m_t \quad (11)$$

$$\dot{z}_t = r_0 z_t + g_t - \tau_t - \mu_t m_t \quad (12)$$

elde edilmektedir. Denklem (9)-(12) modelin temel denklemlerini oluşturmaktadır. Denklem (12)'nin (11)'den çıkarılması net dış varlıkların ($\dot{b}_t - \dot{z}_t$) dinamiğini veya cari işlemler dengesini göstermektedir. Modelin sonlandırılması için politika değişkenleri $\tau_t$, $g_t$ ve $\mu_t$'nin zaman içerisindeki davranışının tanımlanmasını gerektirmektedir.

## 2. FİNANSMAN YÖNTEMİNDE BEKLENEN DEĞİŞMELER

### 2.1. POLİTİKA DİZİSİ

Bu bölümde gelecekte para ve/veya vergiyle finansmanda beklenen bir değişim doğuracak olan vergi kesintisinin etkilerine ilişkin analiz yürütülmektedir[8]. Makelede, hükümet harcamalarının sabit kaldığı varsayılmaktadır ($g_t = g_0$). Ayrıca ekonominin başlangıçta durağan durum denge değerleriyle ($c_0$, $m_0$, $b_0$, $m_0$, $\pi_0$, $\mu_0$ ve $\tau_0$) durağan durum dengesinde olduğu varsayılmaktadır[9].

[8] Literatürde bu makalede olduğu gibi Buiter (1987), Frenkel ve Razin (1987, bölüm 10), Drazen ve Helpman (1987,1988) ve Daniel (1993)'te hükümet politikası değişikliklerinin dışsal ve bu nedenle optimizasyon problemi içinde yer almadığı varsayılmaktadır.

[9] $m_0 = 0$ iken başlangıç durağan durumuna ilişkin ifadeler için bkz. Ek.

Temel politika dizisi iki sisteme ayrıştırılabilir. Bono finans rejimi olarak adlandırılan ilk sistemde ($0 \prec t \prec T$ için), hükümetin götürü vergileri t=0'da $\tau_1 \prec \tau_0$ düzeyine düşürdüğü varsayılmaktadır. Bu durumda bireyler hükümetin $0 \prec t \prec T$ döneminde açıklarını özel sektörden borçlanarak, $\tau_1$ ve $\mu_t$ 'yi sırasıyla $\tau_1$ ve $\mu_\ell$ 'da sabit tutarak finanse edeceğini beklemektedir. Bu sistemde ekonominin davranışı ise , $\tau_t = \tau_1$, $\mu_t = \mu_\ell$ ve $g_t = g_0$ iken (9)-(12) ile tanımlanmaktadır.

Vergi kesintisi gerçekleştiğinde (t=0), bireyler hükümetin t=T'de karma vergi-para finans rejimine geçiş yapacağını beklemektedir. Daha açık bir ifadeyle, T döneminde hükümetin götürü vergileri veya para arzını arttırması veya her ikisinin farklı kombinasyonlarını kullanarak borcun birikimini engellemesi beklenmektedir[10]. Bu da karma vergi-para finans rejimi olarak adlandırılan ve ekonominin (9)-(11) ile aşağıdaki denklemler vasıtasıyla ifade edildiği ikinci bir sistemi ($t \geq T$ için) tanımlamaktadır:

$$\tau_t - \tau_\ell = \eta_\ell (r_\ell z_T + g_\ell - \tau_\ell - \mu_\ell m_t) \quad (13a)$$

$$(\mu_t - \mu_\ell) m_t = \eta_z (r_\ell z_T + g_\ell - \tau_\ell - \mu_\ell m_t) \quad (13b)$$

$n_1$ ve $n_2$ ($0 \leq n_j \leq 1$, $\sum n_j = 1$) sırasıyla açığın götürü vergilerdeki artışla finanse edilen oranını ve para arzı artışıyla finanse edilen oranını göstermektedir. $z_t$ ise t=T'de biriken borcu göstermektedir. Bireylerin $\eta_j$'nin değerlerini bildikleri varsayılmaktadır[11]. T döneminde bono finansmanı terk edildiğinden, özel sektöre artık bono ihraç edilmeyecek ve bono stoku $z_t$'de T dönemi ve sonrasında sabit kalacaktır. Borç birikimi; eğer $n_1 = 1$ ise daha yüksek vergilerle, $\eta_2 = 1$ ise de para arzındaki artışla tamamen durmaktadır.

## 2.2. ÇÖZÜM YÖNTEMİ

Bireyler gelecekte T gibi bir dönemde bir politika değişikliğinin gerçekleştirileceğini beklediklerinde, ekonominin başlangıçtaki vergi kesintisine karşı uyarlanmasını analiz etmek için zamanda geriye doğru ilerlenmektedir. Daha açık bir ifadeyle, model ilk olarak karma vergi-para finans rejimi yani $t \geq T$ için çözümlenmekte, sonrasında ise analizin bu sonuçları modelin bono finansman rejimi yani $0 \prec t \prec T$ için çözülmesinde kullanılmaktadır. Bu iki rejim fiyat düzeyi (döviz kuru) ve dolayısıyla reel para balanslarının t=T'de sürekli olmasını gerektiren mükemmel ileri görüşlülük aracılığıyla bağlantılıdır. Tüketimin marjinal faydası vergi artışı sırasında sürekli olduğundan, tüketim de t=T'de süreklidir.

İlk olarak; $t \geq T$ için uygulanan karma vergi-para finans rejimini göz önünde bulunduralım. Kolaylık sağlamak için $\mu_0 = 0$ varsayıldığında ve $\mu_t$ ve $\tau_t$ 'yi (10) ve (11)'den yok etmek için (13) kullanıldığında, (9)'un da dahil edildiği denklemler sistemi birlikte aşağıdaki şekilde yazılabilir:

$$\dot{b}_t = r_\ell (b_t - z_T) + y_\ell - g_\ell - c_t \quad (14)$$

$$\dot{m}_t = r_\ell m_t - \beta c_t + \eta_z (r_\ell z_T + g_\ell - \tau_\ell) \quad (15)$$

$$\dot{c}_t = \dot{b} = \dot{m}_t = 0$$

olarak çözümleme yapılması belirli bir $z_T$ için tüketimin, reel para balanslarının ve reel bono stokunun durağan durum değerlerini (c, m ve b ) tanımlayan bir denklemler sistemini ortaya çıkarmaktadır. Bu rejimde 3 tane doğrusal diferansiyel denklem bulunmaktadır. Karakteristik köklerden ikisi açık bir biçimde pozitiftir. Kalan diğer kökün negatif olması durumunda, $p+\theta \prec r_0$ olduğu varsayılmaktadır[12]. Transversalite koşuluyla birlikte bu varsayım sistemin eyer-noktası istikrarlı olduğunu göstermektedir ki, bu da durağan duruma ulaştıran tek bir yolun olduğunu garanti etmektedir.

Ikinci aşamada, $0 \prec t \prec T$ için uygulanan bono-finans rejimini göz önünde bulunduralım. $\mu_0 = 0$ olduğu varsayıldığında, rejim (9)'u da dahil ederek aşağıdaki şekilde tanımlanmaktadır:

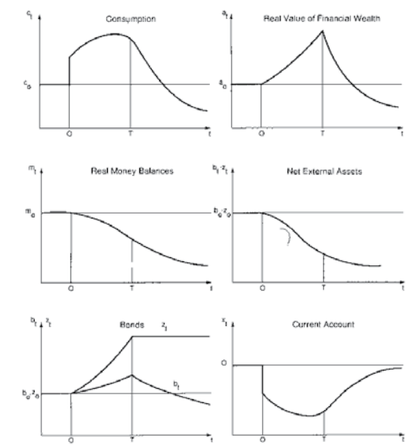
$$\dot{m}_t = r_\ell m_t - \beta c_t \quad (16) \qquad \dot{b}_t = r_\ell b_t + y_\ell - \tau_\ell - c_t \quad (17)$$

$$\dot{z}_t = r_\ell z_t + g_\ell - \tau_\ell \quad (18)$$

Dört doğrusal diferansiyel denklemden oluşan sistem yukarıda yer almaktadır. Buna karşın; hükümetçe ihraç edilen bonoların başlangıçtaki stoku veriyken ($z_0$), Denklem 18 için $z_t$ direkt olarak çözümlenebilir. Bu durumda (9), (16) ve (17); $c_t$, $m_t$ ve $b_t$ 'ye ilişkin üç denklemin dinamik sistemini oluşturmaktadır. Bitiş noktası koşulları; i) bireylerce tutulan başlangıçtaki bono stoku, $b_0$, ve ii) $c_t$ ve $m_t$ sıçrama değişkenlerinin t=T'de sürekli olmasını gerektiren mükemmel ileri görüşlülük varsayımına ilişkin iki koşuldur.

Modelin matematiksel çözümü Ekte yer almaktadır. Model $\eta_j$'nin $0 \leq \eta_j \leq 1$ (j=1,2) aralığındaki bütün değerleri için çözümlenmektedir. Buna karşın, modelin tüm sonuçlarının ortaya konulması için, iki özel durumun ele alınması gerekmektedir: i) Tamamen vergiyle finansman ($\eta_1 = 1, \eta_2 = 0$) ve ii) tamamen parayla finansman ($\eta_1 = 1, \eta_2 = 0$) . Karşılaştırmanın yapılabilmesi için iki özel duruma ilişkin çözümler sırasıyla Şekil 1 ve 2'de yer almaktadır.

Şekil 1. Gelecekte Tamamen Vergiyle Finansman Durumu ($\eta_1 = 1$)




## 2.3. TAMAMEN VERGİYLE FİNANSMAN

İlk durum olan tamamen vergiyle finansmanı yani $\eta_1 = 1$ ve $\eta_2 = 0$'ı ele alalım. Bu durumda t=0'da gerçekleşen vergi indirimi nedeniyle ortaya çıkan açıkların, tamamen t=T'deki sürekli bir vergi artışıyla kapatılacağı beklenmektedir. Şekil 1'de gösterildiği gibi, t=0+ yani başlangıçtaki vergi indirimini hemen izleyen dönemde toplam servetteki sıçramadan kaynaklanan tüketimde yukarı doğru bir sıçrama söz konusudur. Bireyler sonlu yaşam süresine sahip olduklarında, cari vergi kesintisinin beşeri servet üzerindeki etkisi, gelecekteki vergi artışının etkisinden ağır basmakta, dolayısıyla da beşeri servet artmaktadır. Bununla birlikte finansal servet t=0+'da etkilenmemektedir. Bunun nedeni, bono stoku sadece zaman içinde birikim veya eksiltim sonucu değişim gösteren geçmişe dönük bir durum değişkenidir, dolayısıyla da t=0+'da sıçrama gerçekleştirememekte-

[10] Bu politika değişikliği hükümetin zamanlar arası bütçe kısıtının sağlanmasını garanti etmektedir.

[11] $\eta_j$ parametresinin değeri (0,1) aralığında değişmekte ve hükümet hangi değeri uygularsa uygulasın bireyler bunu bilmektedir.

[12] Blanchard (1985), Buiter (1987), Giovanni (1988) ve Matsuyama (1987) küçük açık ekonomi modellerinde eyer-noktası istikrarının (saddle-point stability) bulunması için benzer varsayımlar kullanmaktadır.

[13] Fiyat düzeyi dolayısıyla da reel para balanslarının t=0+'da değişmeden kalması varsayılan logaritmik fayda fonksiyonundan kaynaklanmaktadır. Daha genel bir fayda fonksiyonuyla, tamamen vergiyle finansman durumunda fiyat düzeyindeki belli bir artış meydana gelmektedir. Ancak bu artış tamamen parayla finansmana göre daha düşüktür (Bkz. Bölüm 4).

dir. Ayrıca, fiyat düzeyi (veya döviz kuru) ve dolayısıyla reel para balansları t=0+'da politika değişikliğinden etkilenmemektedir. Denklem 2'den cari vergi kesintisi, t=0+'da enflasyon oranında ve dolayısıyla da nominal faiz oranında yeterli bir artışa neden olmaktadır. Bu artış beşeri servetteki ve dolayısıyla tüketimdeki artışı dengelemekte, sonuçta reel para balansları dengede değişmeden kalmaktadır[13]. t=0+'da beşeri servet artarken finansal servet değişmeden kaldığından, toplam servet dolayısıyla da tüketimin artması gerekmektedir (matematiksel gösterimler için bkz. Ek).

t=0+'da tüketimdeki artış cari açığın artmasına neden olmaktadır. Bunu görmek için (18), (17)'den çıkarıldığında aşağıdaki eşitliğe ulaşılır:

$$x_t = b_t - z_t = y_0 + r_0(b_t - z_t) - c_t - g_0 \quad (19)$$

(19)'a göre cari işlemler; ulusal gelir, $y_0 + r_0\ (b_t - z_t)$, ve massetme, $c_t + g_0$, farkına eşit olan net dış varlıkların birikimine eşittir. t=0+'da net dış varlıklar geçmişten devrolmakta, dolayısıyla da ulusal gelir sabitlenmektedir ($r_0$ ve $y_0$ dışsal olarak veridir). Sonuç olarak, tüketimdeki artış cari açıkta eşit miktarda bir cari işlemler açığı doğurmaktadır.

Bundan sonra uyarlama patikasını inceleyelim. Başlangıçta yukarı doğru sıçrama gösteren tüketim, $c_t$, finansal servetteki artışa bağlı olarak bir süre daha artmakta, fakat sonrasında bireyler vergilerde artış beklediklerinde t=T'nin öncesinde azalışa geçmektedir[14]. Finansal servet $0 \prec t \prec T$ 'de artmasına rağmen, t=T'den sonra vergi artışından kaynaklanan beşeri servetteki azalmayla birlikte düşüşe geçmekte, bu da toplam servette ve dolayısıyla tüketimde (orjinal düzeyinin altında) uzun dönemli bir azalmaya neden olmaktadır.

t=0+'dan sonra tüketimdeki artışla birlikte net dış varlıklardaki azalmaya bağlı olarak meydana gelen ulusal gelirdeki azalma cari işlemler dengesinin daha da bozulmasına neden olmaktadır. Buna karşın sonuçta tüketimdeki azalma ağır basmakta ve cari işlemler dengesinin düzelerek orijinal düzeyine doğru dönmesini sağlamaktadır. Cari işlemler uyarlama süreci boyunca açık verdiğinden, net dış varlıklar yeni ve daha düşük bir seviyeye doğru istikrarlı olarak düşmektedir[15].

Son olarak, cari işlemler ve nominal döviz kuru arasındaki gevşek ilişki gözlemlensin. Cari işlemler, $x_t$, ilk aşamalarda düşmekte ve sonrasında ise artmaktadır. Buna karşın, uyarlanma süreci boyunca döviz kuru değer kaybetmektedir.

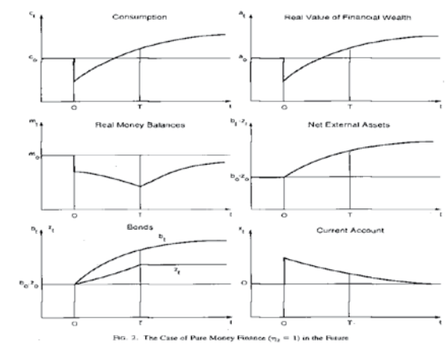
## 2.4. TAMAMEN PARAYLA FİNANSMAN

İkinci durum olan ve Şekil 2'de yer alan tamamen parayla finansmanı yani $\eta_1 = 0$ ve $\eta_2 = 1$'ı ele alalım. Açıkların tamamen gelecekteki para arzı artışı veya senyorajla kapatılması beklendiğinde, gelecekte oluşması beklenen enflasyon cari dönemde etkisini göstermekte ve böylece fiyat düzeyi, enflasyon düzeyi ve dolayısıyla nominal faiz oranları t=0+'da yukarı doğru aşırı bir biçimde sıçramaktadır. Bu da etkilenen reel para balanslarının aşağıya doğru sıçramasına ve t=0+'da bono stoku veri olduğundan, finansal servet aynı ölçüde aşağıya doğru sıçramaktadır. Aslında finansal servetteki aşağıya doğru sıçrama, vergi kesintisi nedeniyle ortaya çıkan beşeri servetteki yukarıya doğru sıçramadan daha büyüktür. Sonuç olarak, toplam servet ve dolayısıyla tüketim t=0+'da aşağıya doğru sıçrama göstermektedir (matematiksel gösterim için bkz. Ek). Denklem (19)'dan t=0+'da tüketimdeki düşüş, ulusal gelir ve hükümet harcamaları veriyken, şekil 2'de de gösterildiği gibi eşit miktarda cari işlemler fazlası ortaya çıkarmaktadır .

Şaşırtıcı olarak; borçlanmayla finanse edilen fakat gelecekte para arzındaki artışla finanse edilmesi beklenen götürü vergilerdeki indirim, tüketimin azaltmakta ve dolayısıyla da cari işlemler fazlası doğurmaktadır ki, bu durum "hoş olmayan mali aritmetik" olarak adlandırılmaktadır[16]. Bu terminolojinin hoş olmayan şeklinde adlandırılmasının nedeni; borçlanmayla finanse edilen vergi kesintisinin tüketimde dolayısıyla da cari açıkta artışa neden olacağını savunan geleneksel bakış açısıyla önemli bir biçimde çelişmesidir.

Başlangıçtaki yukarı doğru sıçramayı takiben, fiyat düzeyi artmakta, döviz kuru değer kaybetmekte ve bu da reel para balanslarının düşmesine neden olmaktadır. Bireyler daha az tüketerek, nisbi olarak hızlı bir oranda bono satın almakta; böylece finansal servet birikmekte ve tüketim artmaktadır. Daha ileri aşamalarda yani $t \leq T$ iken, reel ve nominal para balansları istikrarlı olarak artmakta ve enflasyon oranı sonuçta nominal para miktarının büyüme oranına yakınsamaktadır. Bu hareketler açıkların finansmanı için gerekli olan enflasyon vergisini ortaya çıkarmaktadır[17]. Bono stoku artmaya devam ettiğinden, finansal servet ve dolayısıyla toplam servet artmaktadır. Sonuçta, tüketim orijinal seviyenin üstündeki bir denge noktasına doğru artmaktadır[18].

Şekil 2. Gelecekte Tamamen Parayla Finansman ($n_2$=1)




Uyarlama patikası boyunca tüketim arttığından, cari işlemler fazlası sonuçta ortadan kalkana kadar azalmaktadır. Cari işlemler tüm uyarlama süreci boyunca fazla vermekte ve dolayısıyla net dış varlıklar orijinal düzeyin üzerinde bir dengeye doğru istikrarlı olarak artmaktadır.

## 2.5. KARMA VERGİ - PARA FİNANSMANI

Tamamen vergiyle ve tamamen parayla finansmana beklenen geçişin kıyaslanması önemli ölçüde farklı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Modelin çözümü $\eta_1$ ve $\eta_2(=1-\eta_1)$'de yani sırasıyla açıkların vergi artışıyla ve para arzıyla karşılanması beklenen kısmında süreklidir. $\eta_1$ ve $\eta_2$ 'nin genel değerleri için çözüm, $\eta_1 = 1$ ve $\eta_2 = 1$ çözümlerinin doğrusal kombinasyonu olarak ifade edilebilir. Ekte yer

[14] Şekil 1'de gösterilen bu sonuç, $r_0 \prec p$ olduğunu varsaymaktadır. Diğer taraftan eğer, $0 \prec r_0 \leq p$ ise tüketim, 0+ dönemindeki yukarıya doğru sıçramadan sonra hemen düşüşe geçecektir. $r_0$'ın p'dan küçük olması durumunda diğer değişkenlerin uyarlama patikasında benzer ufak değişiklikler ortaya çıkacaktır.

[15] Şekil 1, bonoların durağan durum değerlerinin (b ) başlangıç seviyesinin ($b_0$) altında olduğunu gösterse de, durum her zaman böyle değildir. $\gamma = \theta(\rho+\theta)/((\rho+\beta)(\rho+\theta-r_0)(\theta+r_0))$ 1'den büyük, eşit veya küçük iken; b ,$b_0$'dan büyük, eşit veya küçük olmaktadır.

[16] Bu terminoloji, Sargent ve Wallace (1981) tarafından literature kazandırılan "hoş olmayan parasalcı aritmetik"in maliye politikasındaki karşılığıdır. Birbirini izleyen nesiller modelinde (overlapping generations model) Sargent ve Wallace, sıkı para politikasının bugün daha yüksek enflasyona neden olabileceğini ileri sürmektedir. Çünkü hükümetin zamanlar arası bütçe kısıtı gelecekte para arzının arttırılmasına neden olmakta, bu da cari para arzındaki daralmanın cari enflasyon üzerindeki etkisini güçlendirmektedir.

Makalede geliştirilen "hoş olmayan mali aritmetik"; Kouri(1976), Miller ve Wallace (1985) ve van der Ploeg (1991) tarafından dikkate alınmaktadır. Ancak bu modeller bütçe açığının T=0'da para yaratılması ile finanse edildiğini öne sürmektedir. Yani bu modeller bütçe açığı bugün devlet tahvili ihraç edilerek finanse edilirken, gelecekte para yaratılmasıyla kapatılacağını göz ardı etmektedir.

[17] Şekil 2 reel para balanslarının uzun dönem denge değeri m'nin, başlangıç düzeyi $m_0$ 'ın altında olduğunu gösterse de durum her zaman böyle değildir. $\beta\gamma$,exp ($r_0$ T)'den büyük, eşit veya küçük iken; m , $m_0$'dan büyük, eşit veya küçüktür.

[18] Gelecekteki götürü vergilerdeki artış ve enflasyon vergisindeki artışın etkilerine ilişkin sonuçlardaki farklılıklar şu şekilde açıklanabilir: T'den sonrasında iki tür verginin gelir etkisi aynıdır, çünkü hükümet her iki vergi uygulamasında da aynı reel hasılatı arttırmak durumundadır. Buna karşın; enflasyon vergisi tüketim üzerinde ikame etkisine sahip iken, götürü vergi için böyle bir etki söz konusu değildir. T'den sonrasında tüketim; enflasyon vergisiyle artarken, götürü vergilerle ise düşmektedir. Veri bir gelirin ve sabit bir reel faiz oranının söz konusu olduğu bir ekonomide, toplam tüketimin bugünkü değeri 0+ döneminden itibaren sabittir. Yani tüketim T döneminden sonra enflasyon vergisi nedeniyle yüksek olacağından, $0 \prec t \prec T$ dönemindendaha düşük olmalıdır.

alan çözümden bazı genel sonuçlar elde edilmektedir.

İlk olarak; borçlanmayla finanse edilen vergi kesintisi sonucunda tüketimin zaman içerisinde sergilediği yapı, açıkların kapatılma şekline ilişkin beklentiye bağlı olarak belirgin bir şekilde farklılık göstermektedir. Eğer gelecekte vergi finansmanının bütçe açıklarının kapatılmasında temel araç olarak kullanılacağı bekleniyorsa, tüketim başlangıçta artacak, ancak sonuçta orijinal düzeyin altında bir denge seviyesine düşecektir. Eğer gelecekte parayla finansmanının bütçe açıklarının kapatılmasında temel araç olarak kullanılacağı bekleniyorsa, ilk olarak finansal servet gibi tüketim de, vergi indiriminin beşeri servet üzerindeki pozitif etkisini telafi edecek şekilde daha çok düşecektir, ancak sonuçta tüketim orijinal düzeyin üzerinde dengeye gelecektir. Böylece devletin borçlanmayla finanse ettiği vergi kesintisi ve gelecekte parayla finansman "hoş olmayan mali aritmetiğin" ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

İkinci olarak, bütçe açığı doğuran devletin borçlanmayla finanse ettiği vergi kesintisi cari işlemler açığı veya fazlasıyla ilişkilendirilebilir. Bireyler bütçe açıklarının büyük ölçüde gelecekteki götürü vergilerle finanse edileceğini beklediklerinde "ikiz açıklar" ortaya çıkmaktadır. Zaman içerisinde cari işlemler açığı sıfıra düşmektedir. Fakat bireyler bütçe açıklarının gelecekte büyük ölçüde parayla finanse edileceğini beklediklerinde bütçe açıkları ve cari işlemler açığı farklı yönlerde hareket etme eğiliminde olacaktır. Yani "hoş olmayan mali aritmetik" söz konusu iken, bütçe açıkları cari işlemler fazlasına eşlik edecektir.

Üçüncü olarak; fiyat düzeyi veya döviz kurunun verdiği anlık tepki, mali açıkların gelecekte nasıl kapatılacağı beklentisine bağlı olmaktadır. Eğer açıkların öncelikli olarak vergiyle finansman aracılığıyla kapatılacağı bekleniyorsa, döviz kurunun anlık tepkisi küçük olacaktır. Eğer açıkların öncelikli olarak parayla finansman aracılığıyla kapatılacağı bekleniyorsa, döviz kurunda keskin anlık bir değer kaybı söz konusu olacaktır.

Son olarak, döviz kuru ve cari işlemler arasında sistematik bir korelasyon olması gerekmemektedir. Döviz kurundaki bir artış cari işlemler açığı veya fazlasıyla ilişkili olabilir.

## 3. ÇARPITICI TÜKETİM VERGİLERİ DURUMU

Buraya kadar bahsedilen vergiler literatürde de genelde kullanılan [örneğin bkz. Frenkel ve Razin (1987), Drazen ve Helpman (1987, 1988)] götürü vergilerdir. Fakat parayla finansman para balansları üzerinde çarpıtıcı bir vergidir. Dolayısıyla elde edilen sonuçların, gelecekteki vergi değişikliklerinin götürü vergilerle gerçekleştirilmesine dayanıp dayanmadığının incelenmesi gerekmektedir. Bunun gerçekleştirilmesi ve aynı zamanda modelin sınırları içinde kalınması için, çarpıtıcı tüketim vergileri analize dahil edilmektedir[19]. Makalede kullanılan tüketim vergisi ihracat ve yatırım mallarını muaf tutan katma değer vergisine denktir. Bu tür katma değer vergileri, bir çok endüstrileşen ülkede vergi hasılatının gittikçe önemli bir kaynağı haline gelmektedir.

$\varphi_t$ tüketim vergisi oranı, dolayısıyla da $\varphi_t c_t$ hükümet tarafından tahsil edilen tüketim vergisi olsun. Bu durumda modelin temel denklemleri aşağıdaki şekle indirgenmektedir:

[19] Diğer alternatif bir yaklaşım çalışma-boş zamana ilişkin kararların ve çarpıtıcı vergilerin modele dahil edilmesidir. Makalede çalışma-boş zaman tercihleri analizi kolaylaştırmak ve bu tercihleri göz ardı eden literatürdeki diğer çalışmalarla karşılaştırma sağlamak için analize dahil edilmemektedir.



$$\dot{c}_t = (r_\ell - \rho)c_t - \frac{\theta(\rho+\theta)}{(1+\beta)(1+\varphi_t)}(m_t + b_t) - c_t\frac{\dot{\varphi}_t}{(1+\varphi_t)} \quad (9')$$

$$\dot{m}_t = (r_\ell + \mu_t)m_t - \beta(1+\varphi_t)c_t \quad (10')$$

$$\dot{b}_t = r_\ell b_t + y_\ell - \tau_t - (1+\varphi_t)c_t - \mu_t m_t \quad (11')$$

$$\dot{z}_t = r_\ell z_t + g_t - \tau_t - \varphi_t c_t - \mu_t m_t \quad (12')$$

Önceki durumlarla kıyaslama sağlamak için, yukarıdaki gibi başlangıçtaki vergi kesintisinin götürü olduğu, dolayısıyla da bono finansman rejimi sırasında (0p tp T) ekonominin davranışının, $\tau_t = \tau_1$, $\mu_t = \mu_0$, $g_t = g_0$ ve $\varphi_t = \varphi_\ell$ iken, (9') ve (12') vasıtasıyla gösterildiği varsayılmaktadır. Şimdi ise bireylerin beklediği gelecekteki vergi artışının götürü veya çarpıtıcı olabileceği varsayılmaktadır. Sonuçta karma vergi-para finansmanı rejimi (); (9')- (11') ve aşağıdaki denklemler vasıtasıyla açıklanmaktadır:

$$\tau_t - \tau_1 = \eta_1(r_\ell z_t + g_\ell - \tau_1 - \varphi_\ell c_t - \mu_\ell m_t) \quad (13'a)$$

$$(\mu_t - \mu_\ell)m_t = \eta_2(r_\ell z_T + g_\ell - \tau_1 - \varphi_\ell c_t - \mu_\ell m_t) \quad (13'b)$$

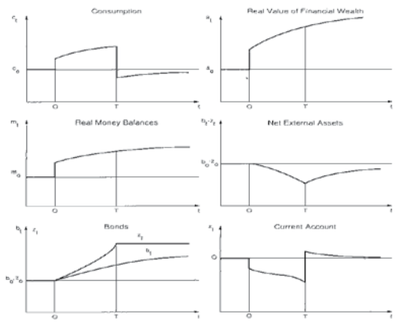
$$(\varphi_t - \varphi_\ell)c_t = \eta_3(r_\ell z_T + g_\ell - \tau_1 - \varphi_\ell c_t - \mu_\ell m_t) \quad (13'b)$$

Burada $0 \le \eta_j \le 1$ ve $\sum \eta_j = 1$'dir. açıkların gelecekte daha yüksek götürü vergilerle, $n_2$ daha yüksek para arzı artışıyla, $\eta_3$ ise ilave tüketim vergileriyle karşılanması beklenen kısmını oluşturmaktadır. Son olarak, kolaylık sağlamak için yukarıda olduğu gibi $\mu_\ell = \varphi_\ell = 0$ varsayılmaktadır.

Şimdi de finansmanın tamamen tüketim vergileriyle sağlandığı yani $\eta_1 = \eta_2 = 0$ ve $\eta_3 = 1$ olduğu durumu göz önünde bulunduralım. Bu durumda, t=0'da götürü vergi kesintisi sonucu ortaya çıkan açıkların tamamen t=T'de gerçekleşen çarpıtıcı tüketim vergi artışıyla kapatılacağı beklenmektedir. Genel durumun matematiksel çözümü Ekte yer almaktadır.

Bono stokunun başlangıçtaki durağan durum düzeyi pozitif olduğunda[20], gelecekte tüketim vergisiyle finanse edilmesi beklenen bugünkü götürü vergi kesintisi, beşeri serveti dolayısıyla da tüketimi arttırmaktadır (Şekil 3).

Şekil 3.Gelecekte Tamamen Tüketim Vergileriyle ($n_3$ = 1) Finansman Durumu ve $1 p\gamma p \exp(r_\ell T)$




Buna karşın, gelecekte götürü vergilerle finansman durumunun ($\eta_1$ = 1) zıddına, gelecekte artması beklenen çarpıtıcı tüketim vergisi, tüketimin t=0+'da 2 nedenle yukarı doğru sıçrama göstermesine neden olmaktadır. İlk olarak, gelecekte tüketim vergisi oranında beklenen bir artış zamanlar arası ikameyi ortaya çıkararak, bireylerin gelecekteki tüketimlerini kısarak, cari tüketimlerini arttırmalarına neden olmaktadır. İkinci olarak, gelecek-

[20] Bu koşul $\gamma \succ 1$ 'i ifade etmektedir. $\gamma \le 1$ için ortaya çıkan sonuçlardaki farklılıklar dipnot 20 ve 22'de yer almaktadır.

[21] Frenkel ve Razin (1987)'in çalışmasında olduğu gibi paranın analize dahil edilmesi, edilmediği duruma nazaran, t=0+'da tüketimde yukarı doğru daha büyük bir sıçramaya neden olmaktadır.

[22] Makalede çarpıtıcı vergilendirmeyle finansman sonucunda tüketimin yukarı doğru sıçrama gösterdiği ve bu nedenle ikiz açıkların ortaya çıktığı sonucu $\gamma \le 1$ için de tutmaktadır. Bu sonuç başlangıçtaki bono tutmanın pozitif ($\gamma$ f 1) veya negatif ($\gamma$ p 1) olup olmamasına bağlı olarak değişmezdir.

[23] t=T'de tüketim aşağıya doğru sıçramaktadır, çünkü tüketim vergisi oranındaki artışa bağlı olarak tüketimin marjinal faydası t=T'de yukarı doğru süreksiz olarak sıçramaktadır.

teki tüketimdeki düşüş gelecekteki fiyat düzeyini düşürmektedir. Mükemmel ileri görüşlülük aracılığıyla, bu durum cari fiyat düzeyini de düşürmekte ve dolayısıyla artan reel para balansları ve finansal servet cari tüketimi arttırmaktadır[21].

Tüketim t=0+'da yukarı doğru sıçrama gösterdiğinden, yeniden bir cari işlemler açığı oluşmakta ve dolayısıyla ikiz açıklar, gelecekte götürü vergilerle finansmanda olduğu gibi çarpıtıcı vergilendirmeyle finansman sonucu da ortaya çıkmaktadır[22]. Çarpıtıcı vergiler götürü vergiyle finansman durumuna gore tüketimde ve dolayısıyla da cari işlemler açığında daha yüksek bir yukarı doğru sıçramaya neden olduğundan, bunlar borçlanma öncesi politikalardır (Frenkel ve Razin 1987). Ayrıca fiyat düzeyi aşağıya doğru sıçrama gösterdiğinden, nominal döviz kuru değer kazanmakta ve dolayısıyla cari işlemler açığı da döviz kurunun değer kazanmasıyla birlikte ortaya çıkmaktadır.

Uyarlama süreci boyunca, 0p tp T, reel para balansları ve böylece finansal servet yükselmekte ve sonuçta tüketim artmakta; bundan dolayı cari işlemler açığı da artmaktadır. t=T'de tüketim vergileri arttığında, tüketim aşağıya doğru sıçramakta ve böylece cari işlemler yukarı doğru sıçramakta ve cari işlemler fazlası ortaya çıkmaktadır[23]. Buna karşın, reel para balansları ve finansal servet T döneminde sıçrama göstermemektedir. Çünkü mükemmel ileri görüşün varlığında, fiyat düzeyi ve dolayısıyla reel para balansları sürekli olmalıdır. t=T'den sonra reel para balansları ve finansal servet artmaya devam etmekte, bu da yeni denge değerlerine erişilene kadar tüketimin ve cari işlemler açığının artmasına neden olmaktadır[24].

## 4. TEMEL SONUÇLAR VE AÇILIMLAR

Makalede sonlu yaşam süresine sahip tüketicilerin optimizasyonunu sağlayan bir model kullanılarak, mali açıkların finansman yönteminde beklenen değişikliklerin küçük açık bir ekonomi üzerindeki etkileri analiz edilmektedir. Makaleden çıkarılan temel sonuç; eğer gelecekteki açıkların kapatılmasında vergiyle finansmanın (parayla finansman) temel bir araç olarak kullanılması bekleniyorsa, bugünkü bütçe açıkları cari açık (cari fazla) ile ilişkili olmaktadır. Bireyler açıkların kapatılması için gelecekte daha yüksek oranlı götürü vergi veya çarpıtıcı vergilerin salınmasını bekliyorsa, küçük açık bir ekonomide "ikiz açıklar" ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan; bireyler açıkların kapatılması için hükümetin para arzını arttıracağını ve dolayısıyla daha yüksek enflasyona neden olacağını bekliyorsa, cari işlemler fazlası bütçe açığıyla birlikte ortaya çıkmaktadır. Diğer çarpıcı bir sonuç da "hoş olmayan mali aritmetik" olarak ifade edilen mali açıkların geleneksel olmayan etkilerini içermektedir. "İkiz açıklar" veya "hoş olmayan mali aritmetik" durumları, sonlu yaşam süresi varsayımı ve nüfus sabit iken bireylerin davranışından kaynaklanmaktadır.

Yukarıdaki modelde, analizi basitleştirmek için bazı varsayımlarda bulunulmakta ve çalışmada ekonomik güçler ihmal edilmektedir. Modelin açılımlarının elde edilmesi için varsayımların gevşetilmesi gerekmektedir. Basitleştirici varsayımlardan biri, bütçe açığının başlangıçtaki vergi indirimden kaynaklandığı ve hükümet harcamalarının , $g_t$ , sabit olduğu varsayılmaktadır. Benzer bir analiz; başlangıçtaki hükümet harcamalarındaki artışın borçlanmayla finanse edilecek bir açık yarattığı, gelecekte ise bu açığın götürü vergiler, enflasyon vergileri ve tüketim vergilerinde bir artış veya bu üçünün bir kombinasyonu vasıtasıyla kapatılacağı varsayımı yapılarak yürütülebilir. Hükümet harcamalarında artışın gerçekleştiği durum, götürü vergi kesintisi durumuna göre farklı bir dinamik hareket izlese de, mali açıklar ve cari işlemler ilişkisi benzerdir. Gelecekte vergiyle (özellikle çarpıtıcı vergilerle) finansman beklendiğinde cari işlemler açığı bütçe açığı ile birlikte ortaya çıkmakta, para arzıyla finansman beklendiğinde ise, cari işlemler fazlası söz konusu olmaktadır.

İkinci bir basitleştirici varsayım ise $c_t$ ve $m_t$ arasındaki ikame esnekliğin bir olduğudur. Bu varsayım matematiksel kolaylık sağlamasına rağmen, para için talebin faiz esnekliğinin -1 olduğu şeklinde kısıtlayıcı bir anlam ortaya çıkarmaktadır. Buna karşın analiz, fayda fonksiyonun $u(c_t, m_t) = \log u(c_t, m_t)$ biçiminde olduğu ve 'nun 1. dereceden homojen olduğu bir durumu ele alacak şekilde genişletilebilir. Kawai ve Maccini (1990)'nin analizine dayanarak, sonuçların ,0 ve -1 aralığındaki faiz esneklik değerleri için, genelde tutacağı ileri sürülebilir.

Üçüncü basitleştirici varsayım da bireylerin finansman yönteminde beklenen değişikliklerin gerçekleşeceği günü bilmeleridir. Bu varsayım bireylerin finansman yönteminde beklenen değişikliklerin gerçekleşeceği günü bilmemelerini içerecek şekilde belirsizliğe izin vererek gevşetilebilir. Bunun örnekleri, sonsuz yaşam süresine sahip hane halkıyla analiz yapan Drazen ve Helpman (1987) ile parayla finansmanı analizine dahil etmeyen Daniel (1993)'a ait çalışmalardır. Bizim makalemizdeki cari açık dengesizlikleri, tüketimin hareketi ve gelecekteki finansman yöntemi arasındaki ilişkilere bağlı sonuçlar, değişkliğin gerçekleştiği günden ziyade sonlu yaşam süresi varsayımına dayandığı sürece geçerli olmaya devam edecektir.

Diğer açılımlar modelin temel çerçevesinin genişletilmesiyle elde edilmektedir. Örneğin, reel döviz kurlarındaki hareketlerin analizi için ticarete konu olan ve olmayan mallar arasında ayrım gerçekleştirilebilir. İleri görüşlü firmalar tarafından gerçekleştirilen yatırımlar modele dahil edilerek, sermaye birikimi ve dışlamaya ilişkin bir analiz yürütülebilir. İşgücü geliri, sermaye geliri gibi kalemler üzerinden alınan diğer tür çarpıtıcı vergilerin etkileri, işgücü arzı ve sermaye birikimine ilişkin kararlar içselleştirilerek modele dahil edilebilir. Son olarak da, dünya faiz oranını içselleştirmek için iki ülkeyi içeren bir çerçeve geliştirilerek; dünya ekonomisinde mali açıklar, cari işlemler açığı enflasyon, nominal ve reel faiz oranları ve döviz kurları arasındaki etkileşim analiz edilebilir.

## EK: MODELİN MATEMATİKSEL ÇÖZÜMLERİ

Bu ekte; vergi kesintisi nedeniyle başlangıçta açıkların ortaya çıktığı durum ve 0'nın pozitif değerleri için, modelin temel içsel değişkenlerine ($c_t$, $b_t$ , $m_t$ ve $x_t$) ait çözümler yer almaktadır. Çözümler gelecekteki bütçe açıklarının götürü vergiler ($\eta_2$ paya sahip), enflasyon vergileri ($\eta_3$) ve/veya tüketim vergileri ($\eta_3$) aracılığıyla finanse edildiği en genel durumları içermektedir. 2. bölümün analizi $\eta_3 = 0$ 'a dayanmaktadır. 3. bölümde ise $\eta_3 = 1$ varsayılmaktadır.

### 1. Başlangıç Durağan-Durum Değerleri

Dışsal değişkenler [$r_0, t_0, t_0, g_0, \mu_\varphi$ (=0) ve $\varphi_0$ (=0)] veri iken, dört içsel değişkenin başlangıç değerleri aşağıdaki gibi ifade edilmektedir:

$$c_0 = \gamma(y_0 - \tau_0) \qquad b_0 = \frac{1}{r_0}(\gamma - 1)(y_0 - \tau_0)$$

$$m_0 = \frac{\beta\gamma}{r_0}(y_0 - \tau_0) \quad z_0 = \frac{1}{r_0}\left\{(\gamma - 1)(y_0 - \tau_0) - (g_0 - \tau_0)\right\}$$

[24] Şekil 3 tüketimin (c) ve net dış varlıkların (b-z) uzun dönem değerlerinin başlangıçtaki seviyelerinin altında olduğunu göstermektedir, ancak durum her zaman böyle değildir. $\gamma$,exp($r_0$T) 'den büyük, eşit veya küçük iken; c $c_0$ 'dan, b-z ise $b_0$ - $z_0$ 'dan büyük, küçük veya eşittir. $\gamma \leq 1$ iken ekonominin t=0+'dan sonraki uyarlanma patikası makalede bahsedilenden farklılaşmaktadır. Bu durumda 0 ≺ t ≺ T dönemi boyunca, reel para balansları ve reel finansal servet ve böylece tüketim de düşmekte, sonuçta cari işlemler dengesi iyileşmektedir.. Vergi oranının arttığı t=T'de, tüketim tekrar keskin bir biçimde düşmekte ve cari işlemler dengesi de halen açık söz konusu olmasına rağmen keskin bir biçimde iyileşmektedir. t=T'den sonra reel para balansları, finansal servet ve tüketim düşmekte ve böylece cari işlemler dengesi iyileşmektedir. Uzun dönemde; $\gamma \leq 1$ için tüketim, bonolar ve net dış varlıklar başlangıç düzeyinin altına gerilemektedir.

Burada,

$$\gamma = \frac{\theta(\rho+\theta)}{(1+\beta)(\rho+\theta-r_0)(\theta+r_0)} \succ 0$$ 'dır.

$\gamma$'nın pozitif olma koşulu, başlangıç durağan durumunun $c_0$ ve $m_0$ 'ın ekonomik olarak anlamlı pozitif düzeylerine sahip olması için gerekmektedir. $\gamma$'nın pozitifliğinin yani $\rho+\theta-r_0 \prec 0$'ın sistemin dinamik istikarlılığının direkt bir sonucu olduğu gösterilebilir. Ayrıca $\gamma$, 1'e eşit, büyük veya küçük iken; $b_0$'ın sıfıra eşit, büyük veya küçük olduğu göz önünde bulundurulmalıdır.

## 2. Modelin Genel Çözümü

Modelin matematiksel olarak çözümü aşağıdaki gibi özetlenebilir:

$$c_t = \begin{cases} \bar{c} + (\rho+\theta) + (\rho+\theta)\bar{J}_1 e^{-(\rho+\theta-r_0)t} - \theta \bar{J}_3 e^{(r_0+\theta)t}, & 0 \prec t \prec T \text{ için} \\ \bar{c} + (\rho+\theta)(b_T - \bar{b})e^{-(\rho+\theta-r_0)(t-T)}, & t \succeq T \text{ için} \end{cases}$$

$$b_t = \begin{cases} \bar{b} + \bar{J}_1 e^{-(\rho+\theta-r_0)t} + \bar{J}_2 e^{r_0 t} + \bar{J}_3 e^{(r_0+\theta)t}, & 0 \prec t \prec T \text{ için} \\ \bar{b} + (b_T - \bar{b})e^{-(\rho+\theta-r_0)(t-T)}, & t \succeq T \text{ için} \end{cases}$$

$$m_t = \begin{cases} \bar{m} + \beta J_1 e^{-(\rho+\theta-r_0)t} - \bar{J}_2 e^{r_0 t} + \beta \bar{J}_3 e^{(r_0+\theta)t}, & 0 \prec t \prec T \text{ için} \\ \bar{m} + \beta(b_t - \bar{b})e^{-(\rho+\theta-r_0)(t-T)}, & t \succeq T \text{ için} \end{cases}$$

$$z_t = \begin{cases} z_0 + \frac{\tau_0 - \tau_1}{r_0}(e^{r_0 t} - 1), & 0 \prec t \prec T \text{ için} \\ z_0 + \frac{\tau_0 - \tau_1}{r_0}(e^{r_0 T} - 1), & t \succeq T \text{ için} \end{cases}$$

$$x_t = \begin{cases} -(\rho+\theta-r_0)J_1 e^{-(\rho+\theta-r_0)t} + r_0(\bar{J}_2 - \frac{\tau_0-\tau_1}{r_0})e^{r_0 t} + (r_0+\theta)\bar{J}_3 e^{(r_0+\theta)t}, & 0 \prec t \prec T \text{ için} \\ -(\rho+\theta-r_0)(b_T - \bar{b})e^{-(\rho+\theta-r_0)(t-T)}, & t \succeq T \text{ için} \end{cases}$$

Burada, $\mu_0 = \varphi_0 = 0$ için,

$$\bar{J}_1 = -\left(\frac{(1+\beta)(\gamma-1)+\eta_2+\beta(1-\eta_3)}{r_0(1+\beta)} + \frac{\gamma(\rho+\theta-r_0)\eta_1}{\theta(\rho+2\theta)}e^{-\theta T}\right)(\tau_0-\tau_1)$$

$$\bar{J}_2 = \frac{\eta_2+\beta(1-\eta_3)}{r_0(1+\beta)}(\tau_0-\tau_1) \succ 0$$

$$\bar{J}_3 = \frac{\gamma(\rho+\theta-r_0)\eta_1}{\theta(\rho+2\theta)}e^{-QT}(\tau_0-\tau_1) \geq 0$$

$$\bar{c} = \gamma(y_0-\tau_1) - (\gamma\eta_1+\eta_3)(\tau_0-\tau_1)e^{r_0 T}$$

$$\bar{b} = \frac{(\gamma-1)(y_0-\tau_1) - \left[\gamma\eta_1 - (1-\eta_3)\right](\tau_0-\tau_1)e^{r_0 T}}{r_0}$$

$$\bar{m} = \frac{\beta\gamma(y_0-\tau_1) - (\beta\gamma\eta_1+\eta_2)(\tau_0-\tau_1)e^{r_0 T}}{r_0}$$

$$\bar{c} = \gamma(y_0-\tau_1) = c_0 + \gamma(\tau_0-\tau_1)$$

$$\bar{b} = \frac{(\gamma-1)(y_0-\tau_1)}{r_0} = b_0 + \frac{\gamma-1}{r_0}(\tau_0-\tau_1)$$

$$\bar{m} = \frac{\beta\gamma(y_0-\tau_1)}{r_0} = m_0 + \frac{\beta\gamma(\tau_0-\tau_1)}{r_0}$$

$$b_T - \bar{b} = \left[\frac{1}{r_0(1+\beta)}\left\{(\beta\gamma+\gamma-1)\eta_1 - (\beta\gamma+\gamma-1+\eta_2-\beta\eta_3)e^{-(\rho+\theta)T}\right\} + \frac{\gamma(\rho+\theta-r_0)\eta_1}{\theta(\rho+2\theta)}\left\{1-e^{-(\rho+2\theta)T}\right\}\right](\tau_0-\tau_1)e^{r_0 T}$$

-Tüketim, reel para balansları ve cari işlemlerde başlangıçtaki değişiklikler ise aşağıda ifade edilmektedir:

$$c_{0+} - c_0 = \frac{\rho+\theta}{r_0}\left[\frac{1}{1+\beta}\cdot\frac{r_0}{\theta+r_0}(1-e^{-\theta T})\eta_1 - \frac{1}{1+\beta}\cdot\frac{\theta}{\theta+r_0}\eta_2 + \left(1-\frac{1}{1+\beta}\cdot\frac{\theta}{\theta+r_0}\right)\eta_3\right](\tau_0-\tau_1)$$

$$m_{0+} - m_0 = \frac{1}{r_0}(-\eta_2+\beta\eta_3)(\tau_0-\tau_1),$$

$$x_{0+} = \frac{\rho+\theta}{r_0}\left[-\frac{1}{1+\beta}\cdot\frac{r_0}{\theta+r_0}(1-e^{-\theta T})\eta_1 + \frac{1}{1+\beta}\cdot\frac{\theta}{\theta+r_0}\eta_2 - \left(1-\frac{1}{1+\beta}\cdot\frac{\theta}{\theta+r_0}\right)\eta_3\right](\tau_0-\tau_1)$$

Açık bir ifadeyle eğer; götürü vergilerde gelecekte bir artış bekleniyorsa ($\eta_1 = 1, \eta_2 = \eta_3 = 0$ ), bu durumda $c_{0+}$ - $c_0 \succ 0$, $m_{0+}$ - $m_0 = 0$ ve $x_{0+}$ - $x_0$ p $\prec 0$ 'dır. Eğer gelcekte para arzının arttırılması bekleniyorsa ($\eta_1 = 0, \eta_2 = 1, \eta_3 = 0$), bu durumda $c_{0+}$ - $c_0 \succ 0$, $m_{0+}$ - $m_0 \succ 0$ ve $x_{0+}$ - $x_0 \prec 0$ 'dır. Eğer gelecekte çarpıtıcı tüketim vergilerinde artış bekleniyorsa ($\eta_1 = \eta_2 = 0, \eta_3 = 1$), bu durumda $c_{0+}$ - $c_0 \succ 0$, $m_{0+}$ - $m_0 \succ 0$ ve $x_{0+}$ - $x_0 \prec 0$'dır.

## 3. Doğrusal Kombinasyon Cinsinden Genel Çözümler

$c_t$, $b_t$, $m_t$, veya $x_t$ gibi değişkenler için genel çözüm, 3 terimin toplamı şeklinde ifade edilebilmektedir. Bu terimlerden birincisi $\eta_1$ ile $\eta_1 = 1$ çözümünün çarpımı, ikincisi $\eta_2$ ile $\eta_1 = 1$ çözümünün çarpımı, sonuncusu ise $\eta_3$ ile $\eta_3 = 1$ çarpımının çözümüne eşittir.

Örneğin;

$$c_t = \eta_1 c_t\Big|_{\eta_1=1} + \eta_2 c_t\Big|_{\eta_2=1} + \eta_3 c_t\Big|_{\eta_3=1}$$

Benzer şekilde çözüm $b_t$, $m_t$ ve $x_t$ için de geçerlidir.

## KAYNAKÇA

Blanchard, O. J. (1985), "Debt, Deficits, and Finite Horizons", Journal of Political Economy, 93, 223-47.

Buiter, W. H. (1987), "Fiscal Policy in Open, Interdependent Economies.", A. Razin ve E. Sadka (der.), Economic Policy in Theory and Practice içinde, London: St. Martin's Press, 101-144.

Buiter, W. H. (1988), "Death, Birth, Productivity Growth, and Debt Neutrality", Economic Journal, 98 , 279-293.

Daniel, B. C. (1993), "Uncertainty and the Timing of Taxes", Journal of International Economics, 34, 95- 114.

Drazen, A., ve Helpman E. "Stabilization with Exchange Rate Management." Quarterly Journal of Economics 102 (November 1987), 835-56.

Drazen, A., and Helpman E.. "Stabilization with Exchange Rate Management under Uncertainty." In Economic Effects of the Government Budget, edited by E. Helpman, A. Razin, and E. Sadka, pp. 310-27. Cambridge: MIT Press, 1988.

Evans, P. (1986), "Is the Dollar High Because of Large Deficits?", Journal of Monetary Economics, 18, 227-249.

Feenstra, R. C. (1986), "Functional Equivalence between Liquidity Costs and the Utility of Money", Journal of Monetary Economics, 87, 271 -291.

Frenkel, J. ve Razin A. (1987), Fiscal Policies and the World Economy. Cambridge: MIT Press.

Giovannini, A. (1988), "The Real Exchange Rate, the Capital Stock, and Fiscal Policy", European Economic Review, 32, 1747-1767.

Kawai, M. ve Maccini L.J. (1990), "Fiscal Policy, Anticipated Switches in Methods of Finance, and the Effects on the Economy", International Economic Review, 31, 913-934.

Kouri, P. J. K. (1976), "The Exchange Rate and the Balance of Payments in the Short Run and the Long Run: A Monetary Approach", Scandinavian Journal of Economics, 78, 555-575.

Marini, G. ve van der Ploeg F. (1988), "Monetary and Fiscal Policy in an Optimizing Model with Capital Accumulation and Finite Lives", Economic Journal, 98, 772-786.

Matsuyama, K. (1987), "CurrentA ccount Dynamics in a Finite Horizon Model", Journal of International Economics, 23, 299-313.

Miller, P. ve Wallace N. (1985), " International Coordinationo f Macroeconomic Policies: A Welfare Analysis", Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 9, 14-32.

Mussa, M. (1984), "The Theory of Exchange Rate Determination", J. Bilson ve R. Marston (der.), Exchange Rate Theory and Practice içinde, Chicago: University of Chicago Press.

Obstfeld, M. (1989), "Fiscal Deficits and Relative Prices in a Growing World Economy", Journal of Monetary Economics, 23, 461-484.

Sargent, T. J. ve Wallace N. "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, 5, 1- 17.

Spaventa, L. (1987), "The Growth of Public Debt", International Monetary Fund Staff Papers, 34, 374-399.

Van der Ploeg, F. (1991), "Money and Capital in Interdependent Economies with Overlapping Generations ", Economica, 58, 233-256.

Yaari, M. (1965), "Uncertain Lifetime, Life Insurance, and the Theory of the Consumer", Review of Economic Studies, 32, 137-150.

**Mehmet ERTÜRK**
Maliye Uzmanı[1]

merturk@masak.gov.tr

# Ekonomik İstihbarat

*ÖZET*

*Ülkeler ve şirketler ekonomik hayatlarını geliştirmek, korumak ve daha da güçlendirmek için bilgi üretmek ve bilgiyi ele geçirmek zorundadır. Bilginin ekonomik amaçlarla ele geçirilmesi istihbaratla mümkün olmaktadır. Bilginin elde tutulabilmesi için ekonomik istihbarata karşı koyma usullerinin bilinmesi zaruridir. Bu çalışma bir literatür- taraması olup, önce istihbarat kavramı açıklanmış ardından da ekonomik istihbarata yer verilmiştir. Makalede birbiriyle karıştırılan ve birbiri yerine de kullanılan rekabetçi istihbarat, kurumsal casusluk, sanayi casusluğu ve ekonomik istihbarat tek bir kavram altında ekonomik istihbarat olarak ele alınmıştır.*

*Anahtar Kelimeler: İstihbarat, Ekonomik İstihbarat*

## GİRİŞ

Yaklaşık 1500 yıl önce bir Çin prensesi ipek böceklerini şapkasına gizleyerek ülke dışına çıkardı ve Hint topraklarına götürdü. Çok geçmeden Hint ipeği dünya pazarlarında yer aldı. Venedik Cumhuriyeti 1474 yılında çıkardığı yasayla diğer ülkelerden getirilen yeni buluş veya makinelerin kullanım haklarını, nasıl getirdiğine bakılmaksızın getirene verdi. Böylece maceracıları bu konuda teşvik ederken Fransa, Almanya ve İngiltere'ye de örnek oldu.

18. yy'da Çin bir değerini daha kaybetmiş oldu: Porselen. Yüzyıllar boyunca uğraşıp geliştirilen ve sadece kendi kimyagerleri tarafından bilinen sır, Fransız bir seyyaha fabrikayı gezdirirken tüm detaylarıyla verildi. Jesuit adındaki bu Fransız öğrendiklerini bir mektupla Fransa'ya sundu.[2]

Yu Xing Dong 2006 yılı Aralık ayında Ford otomotiv şirketinin Çin'de bulunan şubesine üretim mühendisi olarak atandı. Taşınabilir flash belleğine Ford şirketine ait yaklaşık 4000 belgeyi kopyaladı ve Çin'de bulunan bir başka otomotiv şirketine sattı[3]

Londra'da yaşayan ve trojan adlı virüsü bulan iki kardeş Michael ve Ruth Haephrati virüsü önce Michael'in eski eşinin bilgisayarına gönderdi ve virüslerinin görkemli başarısını test ettiler. Virüsü piyasaya sürmeden önce İsrail'de bulunan bir şirketin bütün bilgilerini ele geçirmeyi de ihmal etmediler.[4]

Fransız Renault firması, Japon Nissan firması ile sürdürdüğü elektrikli otomobil araştırmalarının dışarı sızdırıldığı gerekçesiyle 2011 yılında yönetici pozisyonunda bulunan 3 kişiyi görevden uzaklaştırdı.[5]

Misallerinin pek çok olduğu bu ve buna benzer olaylar geçmişten günümüze bir takım ekonomik amaçlı istihbarat faaliyetlerine örnek teşkil etmektedirler. Peki, ekonomik istihbarat tam olarak nedir? Yöntemleri nelerdir? Ekonomik istihbarata maruz kalmamak için neler yapılabilir?

## 1. İSTİHBARAT

Ekonomik istihbarat kavramına girmeden önce istihbaratın ne olduğu üzerinde durmak gerekir. Özdağ, istihbarat denilince genelde birçok insanın aklına olumsuz fikirler geldiğini, ancak bunun sebebinin istihbaratın yeterince tanınmamasından kaynaklandığını belirtirken bu durumun bir talihsizlik olduğunu da eklemektedir.[6]

İstihbarat kelimesi, etimolojik olarak Arapça kökenli olmakla birlikte "istihbar" kelimesinden türemiştir. Aynı şekilde yine Arapça kökenli "haber" kelimesi ile zaman içinde birleşerek ortaya çıkan istihbarat, haber ve bilgi alma anlamına gelmektedir ve içinden "ihbar, muhbir, muhaberat" gibi kelimeler türetmiştir.[7] Türk Dil Kurumu istihbaratı "yeni öğrenilen bilgiler, haberler, duyumlar" ve "bilgi toplama, haber alma" şeklinde tarif etmiştir.[8] Oysa Milli İstihbarat Teşkilatı haber ve duyumların işlenmemiş bilgileri ifade ettiğini ve istihbarat olmadığını ifade etmektedir.[9] İstihbaratı "muhtelif imkan ve vasıtaları kullanarak herhangi bir konuda enformatik materyal temini ve temin edilen bilgilerin ham halden kurtarılarak işlenmesi, kıymetlendirilmesi ve yorumlanarak bunlardan bir netice çıkarılmasıyla ilgili faaliyet" olarak tanımlayan Avcı, istihbaratın insanın merak duygusundan meydana çıktığını belirtmiştir.[10] Kavram olarak istihbarat sadece bilgi ve haber elde etmek değil, aynı zamanda bunların tasnifini, incelenmesini, değerlendirilmesini ve kullanılması için dağıtımını da kapsar. Kelime anlamının ötesinde istihbarat kısaca, işlenmiş ve kullanılmaya hazır olan her türlü bilgiyi içerir.[11] Emniyet Genel Müdürlüğü İstihbarat Daire Başkanlığı ise istihbaratı "ihtiyaç duyulan alanlarda, çeşitli imkân ve vasıtalarla, elde edilen bilgilerin işlenmesi, değerlendirilmesi ve yorumlanarak bunlardan bir sonuç çıkartılması"[12] şeklinde tanımlamaktadır.

Ümit Özdağ, kelimenin İngilizce "intelligence" anlamından yola çıkarak bunun Türkçemizde "zekâ, akıl, anlayış haber, bilgi ve istihbarat" anlamlarına geldiğine dikkati çekmekte ve İngiliz literatüründe vurgunun, bilgilerin toplanmasında değil, toplananların birleştirilmesinde ve değerlendirilmesinde olduğunu belirtmektedir. Türk

---

1 Maliye Bakanlığı, Mali Suçları Araştırma Kurulu

2 Hedieh Nasheri, *Economic Espionage and Industrial Spying*, Cambridge University Press, United Kingdom, 2005, s.12-18

3 National Counterintelligence Center (NCC) , *Annual Report to Congress on Foreign Economic Collection and Industrial Espionage*, NCC, 2011, s.11

4 Shine Robinson, *Corporate Espionage 201*, SANS Institue, 2007, s.7

5 "Renault'ta Sanayi Casusluğu" http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2011/01/07/renaultta_sanayi_casuslugu# 17.08.2014

6 Ümit Özdağ, *İstihbarat Teorisi, Kripto Yayıncılık, Ankara 2010,*s. 27

7 Tuncay Özkan, *Mit'in Gizli Tarihi*, Alfa Yayınları, İstanbul 2003,s.24.

8 "İstihbarat" http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5356b934b366d8.61289667 20.01.2015

9 "İstihbarat Oluşumu" http://www.mit.gov.tr/isth-olusum.html 22.10.2014

10 Gültekin Avcı, İstihbarat Teknikleri, Aktörleri, Örgütleri ve Açmazları, İstanbul: Timaş Yayınları, 2004, s.5.

11 Korkmaz Tağma, Yeniden Yapılandırma Kuralları, İkinci Baskı, İstanbul: TİMAŞ, 2001, s. 123

12 Emn.İsth.D.Bşk.lığı, İstihbarat ve Önemi, https://www.istihbarat.pol.tr

*"Endüstriyel casusluk", "ekonomik istihbarat" ve "kurumsal casusluk" kavramları, hükümetler, istihbarat sağlayıcılar, akademisyenler, gazeteciler ve iş dünyası tarafından birbiri yerine tutarsız biçimde kullanılmaktadır.*

ler, bilginin toplanmasına daha fazla ağırlık verdikleri için kelime olarak istihbaratı; Amerikalılar ve İngilizler ise bilginin değerlendirilmesine ağırlık verdikleri için intelligence sözcüğünü aynı organizasyon adı altında kullanmışlardır.[13] Diğer taraftan bu durum Almanca'da haberler anlamına gelen Nachrichten kelimesi ile ifade edilmektedir.[14]

İstihbarat kavramı üzerinde uzlaşmaya varılmış tek bir tanım bulunmamaktadır. Nitekim literatürde karşılaşılan tanımlar, farklı bakış açılarına sahiptir; fakat bahsedilen bu tanım ve içeriklerin hepsinde ortak olan istihbarat çarkından yola çıkılarak, uzlaşılmasa da reddedilmeyecek bir ifadede birleşmek mümkün görünmektedir. İstihbarat konusunda yararlı sayılabilecek bir kaynak olan Intelligence Threat Handbook'ta yer alan tanımıyla istihbarat, malumatın toplanması, karşılaştırılması, değerlendirilmesi, analizi, birleştirilmesi ve yorumlanması sürecinin sonunda ortaya çıkan üründür[15].

İstihbarat dört temel alanda değerlendirilebilir. Bunlar siyasi, sosyal, askeri ve teknolojik istihbarattır. Uluslararası ilişkilerin olmazsa olmazları arasında sayılan siyasi istihbarat askeri istihbarat ile bir arada anılır. Temelleri devletlerin kurulmaları ile aynı zamana dayanır. Önemi Sun Tzu'nun Savaş Sanatı'nda, Firdevsi'nin Şehname'sinde, Nizamülmülk'ün Siyasetnamesi'nde, Machiavelli'nin Hükümdar'ında etraflıca anlatılır. Örneğin Nizamülmülk eserinde, padişahın uzak yakın demeden ordu ve halkın durumunu kontrol etmesi gerekliliğinden, aksi halde halkı tembelliğe ve zulme hamledebileceğinden, elde ettiği haberlerle harekete geçmezse padişahın da zalim durumunda olacağından bahseder.

Bir devlette olan sosyal gelişme diğer devletlerin de ilgisini çeker ve devletler bundan haberdar olmak ister. Bu durum ise sosyal istihbaratın konusunu oluşturur. Özellikle son elli yılda meydana gelen teknolojik gelişmeler insanlığın yaşam standardını oldukça artırmıştır. Öyle ki insanoğlunun ateşi kontrol altına alıp tekerleği de icat etmesinden 20. yy ortalarına kadar olan gelişme endeksi ile geri kalan zamandaki gelişme endeksi arasında birbirleriyle kıyaslanamayacak kadar büyük bir fark vardır. Ülke bazında değerlendirdiğimizde ise teknolojiye sahip olan ve teknoloji üreten ülkeler hem ekonomik alanda hem de halklarına sundukları refah düzeyleri açısından diğer ülkelerden üstün durumdadırlar. Beşeri ve sosyal sermaye kapasitesinin yetersizliği, coğrafi koşullarının uygun olmaması gibi çeşitli sebeplerle, teknolojiye sahip olamayan ülkeler, teknolojilerin üretilmesini sağlayan bilgileri yasal ya da yasal olmayan yollarla ele geçirme yoluna başvurmuşlardır. Özellikle 2. Dünya Savaşı'ndan sonra yoğunluk kazanan bu durum karşımıza ekonomik istihbarat terimini çıkarmaktadır.

## 2. EKONOMİK İSTİHBARAT

"Endüstriyel casusluk", "ekonomik istihbarat" ve "kurumsal casusluk" kavramları, hükümetler, istihbarat sağlayıcılar, akademisyenler, gazeteciler ve iş dünyası tarafından birbiri yerine tutarsız biçimde kullanılmaktadır.[16]

Amerikan Merkezi İstihbarat Ajansı'nın (CIA) 1995 yılında halkla ilişkiler personelinin hazırladığı, Tüketicinin İstihbarat Kılavuzu el kitabında ekonomik istihbarat; "yabancı ekonomik kaynakları, aktiviteleri, üretimi, dağıtımı ve malların tüketimini, hizmetleri, çalışma koşullarını, finans, vergilendirme, iş, ticaret ve uluslararası ekonomik sistemin diğer yönlerini içeren politikalar hakkındaki istihbarat" olarak tanımlanmıştır.[17]

11 Ekim 1996 tarihinde Clinton tarafından onaylanarak yürürlüğe giren ve "ekonomik istihbarat yasası"[18] olarak da adlandırılan Amerikan Ceza Kanunu'nun 1831. maddesinde ekonomik istihbarat, yabancı bir hükümet ya da başka bir kişi yararına ticari sırların sır sahibinden çalınmasını ifade etmektedir.

Ekonomik istihbarat, "rekabetçi ülkeler ve şirketler tarafından kendilerine çıkar sağlamak ya da karşı istihbarat sağlamak amacıyla, hedef ülkedeki kamu kurumlarından, ulusal ekonomik sistem, finansal veriler, vergi sistemi ve benzeri konular hakkında; şirketlerden ise şirketlere ait teknolojik gelişmeler, mali durum gibi konular hakkında bilgilerin yasal ya da yasal olmayan yollarla elde edilmesi" biçiminde de tanımlanabilir.

Ekonomik istihbaratın kullanım amacına devletler ve şirketler perspektifinden bakan Miman, ekonomik istihbarata devletlerin nihayetinde vatandaşlarının refahını artırmak adına; şirketlerin ise kar odaklı başvurduğunu belirtmiştir.[19]

Ekonomik istihbarat pastasının büyük ve ağızları sulandırıcı bir halde oluşu kurumsal istihbarat toplama şirketlerinin kurulmasını hızlandırmıştır. Özellikle istihbarat birimlerinde ayrılan ya da emekli olan kişiler bu konudaki deneyim ve becerilerini kendi şirketlerinde kullanmışlardır. Eamon JAVERS'e göre 21 yy'da şirketler özellikle gelişmekte olan piyasalar için hiç olmadığı kadar bilgiye ihtiyaç duymaktadırlar ve eski istihbarat çalışanları onların ihtiyaçlarını karşılamada biçilmiş kaftandır. Yeni pazarlar ve iş yapılacak potansiyel ülkeler hakkında bilgiler vermenin yanlış bir tarafı yoktur ancak istihbarat firmaları için bu alanlar olağanüstü derecede suiistimale açıktır.[20] Özellikle hakkında bilgi toplanan şirketler ekonomik çıkarlardan ziyade kara propagandanın da malzemesi olabilir.

Değeri yadsınamaz ölçüde büyük olan ve rekabet ve başarı unsuru haline gelen bilgi, hem üretim hem hizmet hem de tüketim sürecinde yer almaktadır. Bununla birlikte her türlü örgütsel yapılanmada, iş sürecinde mutlaka bilgi ile ilişkili işler, parçalar ve unsurlar bulunmaktadır. Bu kadar vazgeçilmez ve değerli bir unsur olan bilginin güvenli bir şekilde tutulması karşımıza çıkmaktadır.[21] Bilgi güvenliği; iş devamlılığı, kaçınılmaz felaket durumlarında kaybın en aza indirilmesi, firmaların yapı taşları sayılan kaynakların her koşulda gizliliğinin, ulaşılabilirliğinin ve bütünlüğünün korunmasını amaçlar.[22] Bilgi güvenliğinin sağlanmasında her ne kadar kurumlardaki bilgi işlem merkezleri sorumlu olsa da diğer çalışanlar da bilginin güvenliğinin sağlanmasında bilinçli olmalıdır.

## 3. EKONOMİK İSTİHBARAT TOPLAMANIN YASAL VE YASAL OLMAYAN YOLLARI

Literatürde ekonomik istihbarat toplamanın yasal ve yasal olmayan yolları olduğu açıkça göze çarpmaktadır. Bu yollar aşağıda sıralanmaktadır.

---

13 Ümit Özdağ, İstihbarat Teorisi, Kripto Yayıncılık, Ankara 2010, s. 17

14 Serdar Yurtsever, Milli Mücadele Dönemi İsti*hbarat Faaliyetleri Örnek Olay İncelemeleri (1919- 1922), Atatürk Araştırma Merkezi, Ankara* 2008 s.14

15 "Economic Espionage" http://www.fas.org/irp/threat/handbook/economic.pdf 16.02.2015

16 Eystein Hanssen, Industrıal Espıonage – A Management Perspectıve, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi University of Wales, 2008, s.18

17 Ahmet Tarık Miman, Küreselleşmenin Ordusu Ekonomik İstihbarat, IQ Kültür Sanat, İstanbul 2007, s.45

18 Judson Knight, *"Economic Espionage Act of 1996"* http://www.economicespionage.com/EEA.html 20/01/2015

19 Miman, age, s.44

20 Eamon Javers, " *Secrets and Lies The Rise of Corporate Espionage in a Global Economy"* Georgetown Journal of International Affairs 2011 s.56

21 Mete Eminağaoğlu, Yılmaz Gökşen, "Bilgi Güvenliği Nedir, Ne Değildir, Türkiye' de Bilgi Güvenliği Sorunları Ve Çözüm Önerileri", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi Cilt: 11, Sayı:4, 2009, s.2

22 "Bilgi Güvenliği Nedir?" http://www.iso27001.gen.tr/bilgi-guvenligi-nedir.html 20/01/2015

*Hademe ve temizlikçi gibi görevliler bazen en çok dikkat edilmesi gereken kişiler olabilir.*

*Ekonomik istihbarat toplamanın yasal yolları;*[23]

- Ürünü ya da doğrudan şirketi satın alarak bilgiye erişme; Bir ürünün formülü ya da üretim teknolojisi hakkında bilgi sahibi olmak için en kolay ama belki de en pahalı yol budur.
- Hedef şirketle ortaklık sözleşmesi yapma; Şirketle bu sözleşmeyi yaparak şirketin içine girilebilir ve şirket hakkında daha kesin bilgiler elde edilebilir. Ancak böyle bir sözleşme yapmak için hedefte bulunan şirketin ikna edilmesi gerektiğinden etkili bir yöntem olduğu söylenemez.
- Açık kaynaklardan bilgi toplama; Açık kaynaklar bilgi toplamanın en zahmetsiz ve en ucuz yoludur fakat gizli bilgiler açık kaynaklarda pek yer almaz.
- Başka şirkette çalışan bilgi sahibi kişiyi firmanızda işe alma; Böylece aileden biri ele geçirilmiş olur ve istenilen bilgiye birinci ağızdan sahip olunur.
- Fuarları ve konferansları takip etme; İlgililere açık olan bu toplantılar ve gösteri merkezleri en iyi ekonomik istihbarat toplama alanlarından biridir. Bir müşteri gibi gidilip merak edilen her şey sorulup öğrenilebilir ve hatta fotoğrafları alınabilir.

*Ekonomik istihbarat toplamanın yasal olmayan yolları;*

- *Yabancı bir şirkette yer alan kendi uyruğunuzdaki çalışandan bilgi satın alınması:* İnsanlar genelde kendi ülkelerine sadıktırlar. Bu kişiler manupüle edilerek çalıştığı şirket ya da devlet kurumu hakkında bilgi elde edilebilir.
- Köstebekler: Şirket içerisine yerleştirilen bir ekonomik istihbaratçı, istenen bilgiyi geleneksel istihbarat yöntemleriyle ele geçirebilir.
- İş seyahatlerini etkin kullanma: Önemli bir şirket çalışanının seyahatlerinde kaldığı oda ve telefon dinlenerek, odasında bıraktığı bilgisayar çalınarak ve hatta çöp tenekesi karıştırılarak (-ki en çok başvurulan yöntemlerden biri budur) bilgi elde edilebilir.

Daha sonra adı Ulusal Karşı istihbarat Yürütme Ofisi (ONCIX) olan ABD İstihbarat Karşı Koyma Merkezi (NACIC) ekonomik istihbarat toplamanın yollarını 1995 ve 2000 yıllarında yayımladığı raporlarında şu şekilde sıralamıştır:[24]

- Geleneksel casusluk yöntemleri (gözetim, kaçamak giriş, (özellikle otellerde oda ve bagaj odalarına) özel teknik operasyonlar (iletişim istihbaratı ve sinyal istihbaratı)[25], ekonomik dezenformasyon ve psikolojik operasyonlar)
- Yabancı öğrencilerin kullanımı (geldikleri/bulundukları ülkelerde yaşayan kendi vatandaşları, bu kişilerin iş bağlantıları ve projeleri hakkında bilgilerin derlenmesini kapsar)
- Açık kaynak istihbaratı (enerji politikaları, pazarlama planları, fiyat yapılanma, önerilen yasa, vergi ve para politikaları ve kontrol düzenlemeleri gibi bilgilerin açık kaynaklardan elde edilmesini kapsar)
- Reklamlar ve fuarlar hakkında açık uçlu soruların cevaplanması istenen e-posta ya da mektuplar
- İnternette tartışma gruplarının hedeflenen konuda kötüye kullanılması

## 4. EKONOMİK İSTİHBARATA KARŞI KORUNMA YOLLARI

Ekonomik istihbaratı önleme faaliyetleri geleneksel istihbarata karşı koyma yöntemleri ile aynıdır. Teknik, operasyonel, fiziksel ve personel güvenliği olmak üzere dört temel önlemden bahsetmek mümkündür.

Teknik güvenlik özellikle elektronik güvenlik sistemlerinin korunmak istenen bölgeye yerleştirilmesi ya da network sistemlerinin korumaya alınması gibi yöntemleri içeren ve en çok bilinen karşı koyma biçimidir.

Operasyonel güvenlik konusu en karmaşık olanıdır. Personel neyi ve nasıl koruyacağını iyi bilmelidir. Güvenlik yöneticisi operasyonel güvenlik için hazırlayacağı dokümanlarda tüm detaylara yer vermeli ve eğiteceği personele her şeyi ayrıntılarıyla anlatmalıdır.

Fiziksel güvenlik, giriş-çıkış kayıtlarının tutulması, içeri giren ve çıkanların aranması, personele cepsiz ve tek tip kıyafet giydirilmesi, önemli bölümlerin çöplerinin öğütülmesi gibi önlemleri kapsamaktadır.

Personel güvenliğinde dikkat çeken husus özellikle işe yeni alımlardır. İşe yeni alınacak kişilerin, hassas bölgelere girmeye kalkışabileceği hiçbir zaman göz ardı edilmemelidir. Bu yüzden elemanların işe alınmasında öncelikle güvenlik soruşturmaları yapılmalı ve en ufak şüphe uyandırabilecek kayıtlara rastlanılması durumunda, söz konusu şahısları işe almaktan vazgeçilmelidir. Ekonomik istihbarat sağlayıcıları içeriden (insiders) ve dışarıdan olmak üzere iki kategoriye ayıran Robinson, "içeridekiler"i yöneticiler, bilgi işlem personeli, mühendisler, veri tabanlarına ulaşım sağlayabilen personeller ve kapıcılar olarak nitelemiştir.[26] Hademe ve temizlikçi gibi görevliler bazen en çok dikkat edilmesi gereken kişiler olabilir.

İstihbarat birimlerinin terörizmden sonra en çok önem verdikleri konunun casusluk olduğunu belirten FBI altı aşamada kurumların kendilerini koruyabileceğini söylemiştir:[27]

- Tehdidi tanımla
- Ticari ve kıymetli sırları belirle
- Bu bilgileri koruma planı uygula
- Bu sırlara erişimi engelle
- Çalışanlara sürekli güvenlik eğitimi ver

Özellikle yurtdışı iş seyahatlerine dikkat çeken Conroy, dizüstü bilgisayarların mutlaka şifrelenmesini, bilgisayarlar ve taşınabilir bellek ve harici disklerin otel odalarında bırakılmamasını, hassas bilgileri içeren devlet sırları veya ticari sırları telefonda konuşmamak gerektiği, otellerden ya da emin olunmayan yerlerden kağıt çıktıların alınmamasını, yurtdışı toplantılarda akıllı telefon kullanılmamasını önermektedir.[28]

Devlet kurumları ya da firmaların bu konuda kendilerini güvenlik şirketlerine test ettirmeleri en iyi korunma yollarından biridir. Böylece güvenlik açıkları tespit edilebilir ve bu konuda önlemler alınabilir.

## SONUÇ

Bilginin üretilmesi kadar bilginin korunması da önemlidir. Günümüz dünyasında her geçen gün bireyler, şirketler, kurumlar ve devletler için "bilgi = daha çok güç" haline gelmektedir.[29] Bu durum ise bilginin elde edilmesi ve bilginin korunması konusunda daha hassas davranılmasını gerektirmektedir.

Ekonomik istihbarat toplamak yukarıda da değinildiği üzere çok kolaydır. Bu bakımdan ülkelerden bile daha büyük hale gelen şirketler ekonomik anlamda bağımsız olmak ve güçlerine güç katarak yaşamlarına devam etmek istiyorlarsa ekonomik istihbaratçılara karşı önlemlerini almalı ve bütçelerinden hatırı sayılır paylar ayırmalıdır. Aksi takdirde yapmış oldukları yatırımlar atıl hale gelebilir. Kobilerin yoğun olarak ekonomide yer aldığı ve çoğunun daha da büyümek istediği ülkemizde firmaların ellerinde tuttukları ve geliştirmek istedikleri değerleri iyi saklaması gerekmektedir. Benzer biçimde kamunun veri tabanlarının güvenliği uzman ekiplerce test edilmeli ve gerekli önlemler alınmalıdır. Aksi takdirde özellikle kişisel verilerin ve stratejik önemi olan askeri ve teknolojik bilgilerin yanlış ellere geçmesi kaçınılmaz olacaktır.

[23] I. S. Winkler, "*Case Study of Industrial Espionage Through Social Engineering*", Proceedings of the 19th

[24] Information Systems Security, 1996, s.4-6

[25] M. E. Kabay, *"Industrial Espionage"*, Vacuum & Coating Technology, 2008, s.3-4.
COMINT ve SIGINT hakkında ayrıntılı bilgi için bkz "*Signal Intelligence*" http://www.faqs.org/espionage/Se-Sp/SIGINT-Signals-Intelligence.html 20/01/2015 *"Communication Intelligence"* http://www.faqs.org/espionage/Co-Cop/COMINT-Communications-Intelligence.html 20/01/2015

[26] Shane W. Robinson, *"Corporate Espionage"*, SANS Institute 2003, s.3

[27] "Economic Espionage: Protecting American's Trade Secrets" http://www.fbi.gov/about-us/investigate/counterintelligence/economic-espionage-1 21/01/2015

## KAYNAKÇA

AVCI Gültekin, (2004), İstihbarat Teknikleri, Aktörleri, Örgütleri ve Açmazları, Timaş Yayınları, İstanbul.

AYDIN Süleyman, (2009), Küreselleşme Sürecinde Türkiye'nin Ekonomik Güvenliği, Adalet Yayınevi, Ankara.

"Bilgi Güvenliği Nedir?" (http://www.iso27001.gen.tr/bilgi-guvenligi-nedir.html 20.01.2015)

CONROY Tommy, "What Is Economic Espionage?" (http://www.ehow.com/about_6576793_economic-espionage_.html 21.01.2015)

"Economic Espionage: Protecting American's Trade Secrets" (http://www.fbi.gov/about-us/investigate/counterintelligence/economic-espionage-1 21.01.2015)

"Economic Espionage" (http://www.fas.org/irp/threat/handbook/economic.pdf 16/02/2015)

EMİNAĞAOĞLU Mete, GÖKŞEN Yılmaz, (2009), "Bilgi Güvenliği Nedir, Ne Değildir, Türkiye' de Bilgi Güvenliği Sorunları Ve Çözüm Önerileri", Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 11, Sayı:4, İzmir.

Emniyet İstihbarat Daire Başkanlığı, "İstihbarat ve Önemi", (https://www.istihbarat.pol.tr 22.10.2014)

FİRDEVSİ, (1974), Şehname, Hürriyet Yayınları, İstanbul.

HANSSEN Eystein, (2008), Industrıal Espıonage – A Management Perspective, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, University of Wales.

İLTER Erdal, (2002), Milli İstihbarat Teşkilatı Tarihçesi, Mit Müsteşarlığı, Ankara.

Milli İstihbarat Teşkilatı, "İstihbarat Oluşumu", (http://www.mit.gov.tr/isth-olusum.html 22.10.2014)

JAVERS Eamon, (2011 Winter-Spring), Secrets and Lies The Rise of Corporate Espionage in a Global Economy, Georgetown Journal of International Affairs.

KABAY M. E., (2008)"Industrial Espionage", (http://www.mekabay.com/overviews/industrial_espionage.htm#_ftn1 20.01.2015)

KNIGHT Judson, "Economic Espionage Act of 1996" (http://www.economicespionage.com/EEA.html 20.01.2015)

LEE, Chang-Moo,(2013), Industrial Espionage and Police Investigation, International Journal of Security and Its Applications, Hannam University, Korea.

MACHIAVELLI Niccolo, (1999), Prens, Oğlak Yayıncılık, İstanbul.

MİMAN Ahmet Tarık, (2007), Küreselleşmenin Ordusu Ekonomik İstihbarat, IQ Kültür Sanat Yayıncılık, İstanbul.

NASHER Hedieh, (2005), Economic Espionage And Industrial Spying, Cambridge University Press, United Kingdom.

National Counterintelligence Center, Annual Report To Congress On Foreign Economic Collection And Industrial Espionage, (2009-2011), NCC, USA.

NİZAMÜLMÜLK, (2007), Siyasetname, Lacivert Yayıncılık, İstanbul.

ÖZDAĞ Ümit, (2010) İstihbarat Teorisi, Kripto Yayıncılık, Ankara.

ÖZKAN Tuncay, (2003) MİT'in Gizli Tarihi, Alfa Yayınları, İstanbul.

"Renault'ta Sanayi Casusluğu" (http://www.sabah.com.tr/Ekonomi/2011/01/07/renaultta_sanayi_casuslugu# 17.08.2014)

ROBİNSON Shine, (2007), Corporate Espionage 201, SANS Institue.

TAĞMA Korkmaz, (2001), Yeniden Yapılandırma Kuralları, Timaş Yayınları, İstanbul.

United Nations Industrial Development Organizations, (2011), Strategic Industrial Intelligence And Governance, UNIDO, Vienne.

WINKLER Ira, (1997), Case Study Of Industrial Espionage Through Social Engineering, National Computer Security Association, Pennsylvania.

YURTSEVER Serdar, (2008), Milli Mücadele Dönemi İstihbarat Faaliyetleri Örnek Olay İncelemeleri (1919- 1922), Atatürk Araştırma Merkezi Yayınları, İstanbul.

---

[28] Tommy Conroy, "What Is Economic Espionage?" http://www.ehow.com/about_6576793_economic-espionage_.html 21/05/2014

[29] Mete Eminağaoğlu, Yılmaz Gökşen, "Bilgi Güvenliği Nedir, Ne Değildir, Türkiye' de Bilgi Güvenliği Sorunları Ve Çözüm Önerileri" Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 11, Sayı:4, 2009, s.13

twitter.com/Maliyeuzmanlari

youtube.com/Maliyeuzmanlari

facebook.com/MaliyeUzmanlariDernegi

www.mud.org.tr
uzmanbakis@mud.org.tr