



SAYIŞTAY DERGİSİ

**Mali Şeffaflık ve Kamu Mali İstatistikleri Açısından Koşullu
Yükümlüklere Bakış**

•

**Kamu Kesiminin Ekonomik Büyüklüğüne Türkiye ve OECD
Ülkeleri Açısından Bir Bakış**

•

Teknolojinin İstihdama ve İŞ Hukukuna Etkisi

•

**Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yabancı Gerçek Kişilerin
Taşınmaz Edinimi**

•

**6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun
Hükümlerinde Yer Alan Suçlarda Maddi Unsurun Varlığı**

•

Yargı Tipi Sayıştaylar Forumu 1. Toplantısı

•

**The Activities by the Chamber of Accounts of the Republic of
Azerbaijan for Capacity Building**

•

Sayıştay Kararları

**HAKEMLİ DERĐİ
EKİM - ARALIK 2014 / SAYI : 95**

SAYIŞTAY DERGİSİ

ULUSAL HAKEMLİ DERGİ

ISSN: 1300 -1981

Sahibi	: T.C. Sayıştay Başkanlığı adına Orhan YAŞA Başkan Yardımcısı
Genel Yayın Yönetmeni	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Yayın Program Yöneticisi
Sorumlu Yazı İşleri Müdürü	: Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi
Yayın Kurulu	: Necip TOSUN Uzman Denetçi Ahmet Turan ADIYAMAN Uzman Denetçi Mehmet SEVEN Uzman Denetçi Dr. Selami ER Uzman Denetçi Osman MEŞE Başdenetçi Dr. Ahmet TANER Başdenetçi Melek ŞANAL DEMİRKAN Başdenetçi Berna ERKAN Başdenetçi Mehmet BALIOĞLU Denetçi
Kapak Tasarımı	: Yasemin ERDAL Grafiker
Baskı	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü
Baskı Tarihi	: Aralık 2015
Yayın Türü	: Yaygın Süreli Yayın
Yönetim ve Yazışma Adresi	: Sayıştay Başkanlığı Yayın İşleri Müdürlüğü 06100 Balgat/ANKARA
e-posta	: dergi@sayistay.gov.tr
Internet Adresi	: http://dergi.sayistay.gov.tr/

Sayıştay Dergisi Sayıştay Başkanlığınca üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.

Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.

Sayıştay Dergisi EBSCOhost, ULAKBİM ve ASOS endekslerinde taranmaktadır.

Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.

Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.

Yayımlanmak üzere gönderilen yazılar Yayın Kurulunun ön incelemesi ve en az iki hakemin değerlendirmesi sonucunda yayımlanmaya uygun bulunması koşuluyla yayımlanır.

Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.

Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığı'na aittir.

Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ DANIŞMA KURULU

Prof. Dr. Figen ALTUĞ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Zühtü ARSLAN	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Başak ATAMAN GÖKÇEN	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa AYDIN	Kadir Has Üniversitesi
Prof. Dr. Enver AYDOĞAN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Burhan AYKAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU	Hacettepe Üniversitesi
Prof. Dr. Mehmet BARCA	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL	İstanbul Ticaret Üniversitesi
Prof. Dr. Vahit BIÇAK	Polis Akademisi
Prof. Dr. Kamil Ufuk BİLGİN	TODAİE
Prof. Dr. Nurettin BİLİCİ	Çankaya Üniversitesi
Prof. Dr. Coşkun ÇAKIR	İstanbul Şehir Üniversitesi
Prof. Dr. Halis Yunus ERSÖZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Adnan ÇELİK	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÇUKURÇAYIR	Selçuk Üniversitesi
Prof. Dr. Seyithan DELİDUMAN	Yalova Üniversitesi
Prof. Dr. Recai DÖNMEZ	Anadolu Üniversitesi
Prof. Dr. Ekrem ERDEM	Erciyes Üniversitesi
Prof. Dr. Enver Alper GÜVEL	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan HAKERİ	İstanbul Medeniyet Üniversitesi
Prof. Dr. Cemal İBİŞ	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Selma KARATEPE	İnönü Üniversitesi
Prof. Dr. Hikmet KAVRUK	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Sedat MURAT	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Kamil MUTLUER	Bilkent Üniversitesi
Prof. Dr. Fevzi Rifat ORTAÇ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Mustafa ÖKMEN	Celal Bayar Üniversitesi
Prof. Dr. Süleyman ÖZDEMİR	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. M. Vedat PAZARLIOĞLU	Dokuz Eylül Üniversitesi

Prof. Dr. Münir ŞAKRAK	Marmara Üniversitesi
Prof. Dr. Hakan TAŞDEMİR	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Erdal TERCAN	Anayasa Mahkemesi
Prof. Dr. Metin TOPRAK	Türk Hava Kurumu Üniversitesi
Prof. Dr. Zerrin TOPRAK KARAMAN	Dokuz Eylül Üniversitesi
Prof. Dr. Ali Murat VURAL	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Azmi YALÇIN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Ramazan ÇAĞLAYAN	Kırıkkale Üniversitesi
Prof. Dr. M. Akif ÖZER	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali ÇELİKKAYA	Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
Prof. Dr. Ali DANIŞMAN	Çukurova Üniversitesi
Prof. Dr. Nail ÖZTAŞ	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Yasin SEZER	Gediz Üniversitesi
Prof. Dr. Binhan Elif YILMAZ	İstanbul Üniversitesi
Prof. Dr. Şenol DURGUN	Gazi Üniversitesi
Prof. Dr. Hasan TUTAR	Sakarya Üniversitesi
Prof. Dr. Yılmaz BİNGÖL	Yıldırım Beyazıt Üniversitesi
Prof. Dr. Önder KUTLU	Necmettin Erbakan Üniversitesi
Prof. Dr. Said KINGİR	Bartın Üniversitesi
Doç. Dr. Adnan AKIN	Kırıkkale Üniversitesi
Doç. Dr. Erkan AYDIN	Marmara Üniversitesi
Doç. Dr. Asım BALCI	Ankara Büyükşehir Belediyesi
Doç. Dr. Kudret BÜLBÜL	Yurt Dışı Türkler ve Akraba Top. Bşk.
Doç. Dr. Yusuf TEKİN	Milli Eğitim Bakanlığı
Doç. Dr. Murat YANIK	İstanbul Üniversitesi
Dr. Ahmet ÖZDEMİR	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Mehmet Ali ÖZYER	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Zekeriya TÜYSÜZ	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Levent MUTLU	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Hacı Ömer KÖSE	Sayıştay Başkanlığı
Dr. Murat İNCE	Sayıştay Başkanlığı



SAYIŞTAY DERGİSİ

SAYI: 95

EKİM - ARALIK 2014

İÇİNDEKİLER

- 5 **Mali Şeffaflık ve Kamu Mali İstatistikleri Açısından Koşullu Yükümlülüklerle Bakış**
NİLÜFER TURAN
Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı
- 29 **Kamu Kesiminin Ekonomik Büyüklüğüne Türkiye ve OECD Ülkeleri Açısından Bir Bakış**
Yrd. Doç. Dr. Osman Cenk KANCA
Kafkas Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü
Doç. Dr. Metin BAYRAK
Atatürk Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü
- 49 **Teknolojinin İstihdama ve İş Hukukuna Etkisi**
İbrahim ÇETİN
Sayıştay Başkanlığı, Yönetim Mensubu
- 77 **Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yabancı Gerçek Kişilerin Taşınmaz Edinimi**
Şakir GENÇ
Kocaeli Defterdar Yardımcısı (Milli Emlak Dairesi Başkanı)

91 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Hükümlerinde Yer Alan Suçlarda Maddi Unsurun Varlığı

Yrd. Doç. Dr. Hakan ARSLANER

Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Maliye Bölümü

Arş. Gör. Demet AKDENİZ

Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Maliye Bölümü

115 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER

117 Yargı Tipi Sayıştaylar Forumu 1. Toplantısı

Yusuf SÜNBÜL

Sayıştay Denetçisi

123 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN MİSAFİR YAZARLAR

125 The Activities by the Chamber of Accounts of the Republic of Azerbaijan for Capacity Building

Vugar TAPDİQ OGLU GULMAMMADOV

Azerbaycan Sayıştayı Başkanı

131 SAYIŞTAY KARARLARI

133 Temyiz Kurulu Kararları

143 SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

145 Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri

147 Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

MALİ ŞEFFAFLIK VE KAMU MALİ İSTATİSTİKLERİ AÇISINDAN KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLERE BAKIŞ

Nilüfer TURAN*

ÖZET

Koşullu yükümlülükler, zamanlaması ve miktarı önceden belli olmayan ve devlet bütçesine mali risklerin yönetimi anlamında olumsuz etkileri olan yükümlülüklerdir. Özellikle son dönemde koşullu yükümlülükler, kamu mali istatistiklerine yansıtılabilmesi kadar; devlet bütçesine getirecekleri etkilerinin önceden öngörülebilmesi ve mevcut mali risklerin tam ve şeffaf bir şekilde ortaya konabilmesi ve yönetilebilmesi açısından da artan bir önem taşımaktadır. Bu çalışmada, öncelikle yapısı itibarıyla koşullu yükümlülüklerin neler olduğu ve ölçümüne ve dolayısıyla raporlanmasının önemine değinilmiş; daha sonra ise günümüzde uluslararası kamu mali istatistikleri içerisindeki yeri ve mevcut uluslararası standartlar ve uygulamalar ile Türkiye uygulaması incelenmiştir. Türkiye’de, diğer birçok ülkeye benzer şekilde kredi garantileri miktar olarak ilk sırayı almakta olup Kamu Özel İşbirliği projeleri ve Kredi Garanti Fonu uygulamaları ise kapsam ve mali risk bakımından dikkati çeken diğer koşullu yükümlülükler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Koşullu yükümlülükler, Açık koşullu yükümlülük, Mali risk, Mali şeffaflık, Kamu özel işbirliği (KÖİ).

AN OVERVIEW TO CONTINGENT LIABILITIES IN TERMS OF FISCAL TRANSPARENCY AND PUBLIC FINANCIAL STATISTICS

ABSTRACT

Contingent liabilities are the liabilities whose timing and quantity are not known in advance and which have adverse effects on government budget in terms of fiscal risk management. In the recent period, in particular, contingent liabilities have had an increasing importance in that they could be reflected on the public financial statistics, their potential impacts on the government budget could be foreseen and existing fiscal risks could be revealed and managed in a complete and transparent manner. In the present study, the nature and features of the contingent liabilities were primarily addressed and then the importance of measuring and thus reporting them was mentioned. Current place of contingent liabilities within the international public financial statistics; existing international standards and practices; and the practices in Turkey were also examined. As in many other countries, credit guarantees rank first in terms of quantity and Public-Private Cooperation Projects and Credit Guarantee Fund practices appear as the other outstanding contingent liabilities in terms of scope and fiscal risk in Turkey.

Keywords: Contingent Liabilities, Explicit/implicit contingent liabilities, Fiscal risk, Fiscal transparency, Public private partnership (PPP).

* Hazine Müsteşarlığı, Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, Daire Başkanı, nilufer.ergun@hazine.gov.tr

GİRİŞ

Koşullu yükümlülükler, hem devlet hem de vatandaşlar tarafından etkileri kolaylıkla anlaşılabilen ve mali risk unsuru olan bir tür “gizli” yükümlülüklerdir. Ölçümü ve kamuoyuna duyurulması bakımından ülkeler arasında farklılıklar olmasına rağmen; devlet bütçesinin uzun vadede sürdürülebilirliğinin net bir şekilde görülebilmesini ve tam şeffaflığı engelleyen bir tarafı olduğu söylenebilir. Bu bakımdan koşullu yükümlülükler, bütçeye etkileri “gelecekte ortaya çıkacak olaylar” a bağlı olan yükümlülüklerdir (OECD 2002: 13). Bir diğer tanım ise, “Uluslararası Muhasebe Standartları”nda (International Accounting Standards- IAS 37) yer verildiği şekliyle; “geçmiş olaylarla ortaya çıkmış ve varlığı devlet tarafından kontrol edilemeyen ve gelecekte ortaya çıkıp çıkmayacağı belirsiz olan yükümlülüklerdir”. Tüm tanımların ortak yanı, devletin kontrolünde olmayan ve öngörülemeyen ama ortaya çıkması durumunda devletin mali pozisyonunu doğrudan ve olumsuz etkileyen olaylara bağlı yükümlülükler olmasıdır. Tanım farklılıkları, koşullu yükümlülüklerin nasıl ortaya çıktığından öte, vurgulanmak istenen noktaya göre değişmektedir. Sözgelimi muhasebe tanımında koşullu yükümlülükler bilanço dışı olmaları baz alınarak kategorize edilmekte iken istatistik bağlamında koşullu yükümlülükler, gelecekte münferit bazı olaylar olmadan ortaya çıkmayan ve mali risk yaratan yükümlülüklerdir (IMF, 2014a).

Bununla birlikte, koşullu yükümlülüklerin, gerçek bir yükümlülük olarak kabul edilmesi için sözü edilen “koşul” un gerçekleşmesi ya da belirtilen şartın oluşması gerektiği konusunda da farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Yükümlülük olarak kabul edilmesi halinde tahakkuk bazlı muhasebe standartlarına göre ödenmesi gereken tutarların gerçekleşme ihtimalinin ortaya çıkması ve ölçülebilmesi esas olmaktadır. Dolayısıyla koşullu bir yükümlülüğün devlet bilançosuna ve gelir tablosuna yansıtılabilmesi için koşulun gerçekleşme ihtimalinin sıfırdan büyük olması ve yapılması muhtemel ödemenin makul bir şekilde ölçülebilmesi; yani “beklenen değerinin” hesaplanabilmesi gereklidir (Cebotari, 2008: 5). Ne var ki bir çok durumda, koşullu yükümlülüğü yaratan olaya ilişkin tarihsel data olmaması nedeniyle olasılıkların belirlenebilmesi ve “beklenen kayıp” miktarlarının hesaplanması zor olabilir. Bunun için izlenebilecek en temel yöntem, mali risklerin en azından yüksek, orta ve düşük olmak üzere kategorilere göre sınıflandırılması olabilir. Riske maruz değer (Value at Risk, VAR) ya da bazı simülasyon modelleri gibi daha komplike yöntemler kullanmak mümkün olsa da; koşullu yükümlülüklerin ölçümünde, çoğu zaman kurumsal kapasitenin sınırlı olmasının önemli bir engel olabildiği görülmektedir.

Diğer taraftan, mevcut istatistik standartlarına ve ulusal hesaplar yaklaşımına göre ise, koşullu yükümlülüğün, ancak koşulun gerçekleşmesi ve ödemenin yapılması gerekliliği ortaya çıktığı anda tanınması esastır. Buradaki temel çıkış noktası, “ulusal hesaplar” bağlamında kamu ve özel sektör bilançosuna ayrı ayrı kaydedilen tutarların (özellikle Kamu Özel İşbirliği gibi durumlarda) örtüşmesini ve ulusal hesapların içsel tutarlılığını sağlamaktır.

Koşullu yükümlülüklerin diğer doğrudan yükümlülükler gibi devlet mali istatistiklerine kolayca yansıtılmamasının en büyük sebebi; içlerinde barındırdıkları belirsizlik ve buna bağlı olarak ortaya çıkan ölçüm zorluklarıdır. Bu nedenle bir kısım koşullu yükümlülük “miktarlandırılabilir” olmadığı gibi; bunlardan bir kısmı da doğru ölçülememektedir. Bu hali ile uluslararası istatistiklerin hiçbirisinde (IMF- GFS -Government Finance Statistics- dâhil) koşullu yükümlülükler doğrudan bilançoda, yani varlık/yükümlülüklerde yer almamakta; sadece bilançonun altında muhtemel miktarı ve yükümlülüğün kategorisini belirten bir dipnot olarak yer almaktadır.

Bu kapsamda, izleyen bölümlerde koşullu yükümlülüklerin tanımı, kapsamı ve ölçümüne ilişkin bilgilere yer verilecek; daha sonra ise mali istatistikler ve şeffaflık açısından mevcut durum ve standartlar ele alınacaktır.

1. KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER: TANIM, KAPSAM VE ÖLÇÜM

Devletin mali risklerinin daha iyi anlaşılabilmesi için, yükümlülüğün “doğrudan” (direct) ya da “koşullu” (contingent) olması önemli bir ayrımdır. Herhangi bir olayın ortaya çıkmasına bağlı olmadan; diğer bir deyişle her şart altında devlet için bir zorunluluk arz eden yükümlülükler doğrudan yükümlülüklerdir. Burada önemli olan, yükümlülüğü yaratan durumun bir olasılığa bağlı olmamasıdır.

Hem doğrudan hem de koşullu yükümlülükleri, “açık” (explicit) ve “örtük” (implicit) olarak iki kategoriye ayırmak mümkündür. Devlet açısından bahsedilen yükümlülüğün yerine getirilmesinin ne kadar zorunlu olduğunu ifade eden bu ayırım, yükümlülüğün ölçülmesi ve yönetilmesinin de ne kadar zor olduğunu belirlemektedir.

Buna göre, açık doğrudan yükümlülükler hukuki çerçevesi net bir şekilde tanımlanmış ve belli kanunlar yolu ile devlete yükümlülük getiren durumlardan kaynaklanmaktadır. En basit ve net örnek, devlet tarafından ihraç edilen borçlanma senetleri ya da kredi anlaşmaları gibi hukuki anlaşmalara bağlı olarak yapılan devlet borçlanmalarının geri ödemeleridir. Ya da bütçe kanunu ile belirlenen ve devletin yapması zorunlu harcamalar da açık doğrudan yükümlülüklerdir.

Örtük yükümlülükler ise devletlerin kamuoyuna ya da belli çıkar gruplarının baskısına karşı “devlet” olma vasfından gelen ve etik anlamda bir zorunluluk getiren durumlardır. Bu anlamda örtük yükümlülükler belirli bir yasal dayanak ya da anlaşma olmaksızın, ancak olayın kendisi gerçekleştikten sonra ortaya çıkan türdendir. Örtük doğrudan yükümlükler için en uygun örnek devletin sosyal güvenlik kapsamındaki mali yükümlülükleridir.

Ülke örneklerinde en çok görülen ve açık koşullu olarak tanımlanan yükümlülükler ise devletler tarafından çoğunlukla kamu kurumlarına verilen kredi garantileridir. Burada, belirli kanunlar ya da anlaşmalar çerçevesinde, garanti verilen kurumun söz konusu krediyi ödeyememesi durumunda devlet bütçesine yük getirecek olan ödemelerden kaynaklanan yükümlülükler söz konusudur.

Son olarak ise, hem herhangi bir yasal düzenlemeye bağlanmamış hem de gerçekleşme olasılığı bilinmeyen olaylar (doğal afet vb.) sonucu ortaya çıkan ve devletin yüklenmesi beklenen mali yükümlülükler olan örtük koşullu yükümlülükler bulunmaktadır. Bu tür koşullu yükümlülükler bu çalışmanın kapsamı dışında tutulmuş ve sadece muhasebeleştirme ve istatistiklere yansıtılabilen açık koşullu yükümlülükler ele alınmıştır.

Bu kapsamda, yukarıda yer verilen koşullu yükümlülüklerin sınıflandırılmasına yardım eden dört boyutundan bahsetmek faydalı olacaktır. Özellikle devlet bütçesine etkileri açısından belirleyici olan ve bazı durumlarda birbirinin içine geçmiş bu faktörler şu şekilde sıralanabilir (Lindwall, 2013: 11):

- Büyüklük/ Etki
- Olasılık
- Devletin etkisi
- Ölçülebilirlik

Büyüklük/Etki:

Koşullu yükümlülüklerin yarattığı mali etkilerin en belirleyici unsurlarından ilki, koşulun yerine gelmesi durumunda ortaya çıkacak yükümlülüğün büyüklüğüdür. Yukarıda sayılan koşullu yükümlülükler arasında miktarsal anlamda en büyük koşullu yükümlülüklerin finansal sistem kaynaklı olduğu görülebilir. Sözgelimi, en son 2008-2009 global finansal krizi sonucu ortaya çıkan ve bazı Avrupa ülkelerinde ciddi mali yüklerle sebep olan ve ülkemizde ise 2001 krizinde gerçekleştirilen bankacılık sisteminin rehabilitasyonu kapsamında devlet bütçesine gelen mali yükler azımsanamayacak boyutlardadır.

Diğer üç boyutundan bağımsız olarak, finansal sistemin içerisinde barındırdığı sistemik riskler ve sektörün hacmi düşünüldüğünde, iyi bir yasal çerçeve ve denetleme mekanizması ile finansal sistemden gelebilecek koşullu yükümlülükleri azaltmak mümkündür.

Olasılık:

Teorik olarak bir koşullu yükümlülüğün gerçekleşmesi olasılığı yüzde 100'ün altındadır. Bahsedilen koşulun gerçekleşme ihtimali çok düşük olabileceği gibi kesine yakın bir oran da olabilir. Miktarı çok büyük ama gerçekleşme olasılığı çok düşük bir olayın getireceği maliyet ve devlet bütçesine etkisi çok ciddi boyutta olabilir.

Burada, söz konusu iki etkiyi bir araya getiren ve olasılık ile büyüklüğün ortak sonucunu ortaya koyan kavram olarak "beklenen değer" kavramı karşımıza çıkmaktadır. Koşullu yükümlülüklerin rakamsallaştırılması ve istatistik ya da raporlara

yansıtılmasındaki en büyük sorunlardan birisi, olasılığı düşük ancak miktarı büyük koşullu yükümlülüklerin genellikle göz ardı edilmesi ya da olduğundan düşük maliyetlerle gösterilmesi eğilimidir (Lindwall 2013: 11). Bu sorunun bir diğer sebebi ise, içinde bulunulan konjonktüre ya da algıdaki yanılsama sonucu olasılıkların yanlış değerlendirilmesi ve mevcut koşullu yükümlülüklerle ilişkin gerçek maliyetin ortaya konulamamasıdır.

Devletin etkisi:

Koşullu yükümlülüklerin gerçekleşmesi için ortaya çıkması muhtemel olayların bir kısmı ya da tamamı devlet tarafından etkilenebilir. Bir tür “içsel” (endogenous) olarak tanımlanabilecek bu tür olaylar; daha önce yaşanan tecrübelerden kaynaklanan beklentiler, kamu maliyesinin ne kadar güçlü olduğu ve dolayısıyla krizlere karşı kırılabilirliği ya da devlet tarafından uygulanan finansal ve maliye politikalarının kalitesi ve yerindeliği gibi devlet politikalarına doğrudan bağlı olan etmenlerdir. Doğası gereği, bu etmenlerin koşullu yükümlülüklerin gerçekleşmesini teşvik edici etkisi olabileceği gibi; gerçekleşmesi olasılığını azaltıcı (olumlu) etkisi de olabilir. Nihai olarak ya da ülke örneklerine genel olarak bakıldığında, bu iki ters yönlü etkinin toplam ya da net etkisinin ne olduğunu söylemek zordur. Bu süreçte, devlet politikalarının, koşullu yükümlülüklerin gerçekleşmesine sebep olan olayları ne şekilde etkilediği; uygulanan politikaların etkinliğine, politika uygulayıcıların konuya yaklaşımı ve kamuoyu ile etkileşimine ve şeffaflığa bağlıdır (Lindwall, 2013: 11).

Ölçülebilirlik:

Koşullu yükümlülüklerin raporlanabilmesi için yeterli bir güvenilirlik seviyesinde ölçülmesinin mümkün olması gereklidir. Ancak ölçülemeyen ama miktarı çok büyük ve bütçeye yükü çok ağır koşullu yükümlülükler de mevcuttur. Genellikle ölçüm zorlukları sebebiyle devletlerin, sadece ölçülebilen koşullu yükümlülükleri raporlama ve risk analizlerine dâhil etme eğilimi vardır. Ancak, bahsedilen tutarlar tam olarak miktarlandırılmasa da sınırları ve yapısının açıkça ortaya konması mümkün ve faydalı olacaktır. Bu tür koşullu yükümlülüklerin potansiyel etkilerini belirlemek açısından noktasal değerler yerine ya da ölçülemez olduğunu ifade ederek listelemek yerine; bir aralık verilmesi muhtemel olasılıkları ve etkilerini raporlamak, şeffaflık açısından daha uygun olabilecektir.

2. KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLERİN MALİ ŞEFFAFLIK AÇISINDAN ÖNEMİ

“Mali şeffaflık”, etkin maliye politikalarının oluşturulabilmesi ve mali risklerin yönetilebilmesi açısından önemli bir etmendir. Konu, özellikle 2008 yılında başlayan ve etkileri uzun süre devam eden global finansal kriz sonrasında, ülke mali risklerinin daha iyi izlenebilmesi açısından oldukça önem kazanmış ve kamu mali yönetiminin temel ilgi alanlarından birisi haline gelmiştir.

2000’li yılların ortalarına kadar devletlerin koşullu yükümlülükleri çoğunlukla göz ardı ettiği görülmektedir. Bu tür mali risk unsurlarına ilişkin bilginin derlenmesi ya da bunlardan doğan risklerin analizi için belli bir araç olmaması sebebiyle ülkeler sadece devlete ödeme yükümlülüğü geldiğinde bilgiye sahip olabilmişlerdir. Benzer şekilde bu gizli yükümlülüklerin içerisinde barındırdığı mali risklerin farklı sektör ya da ekonomik birimlere dağılmış olması ve bu risklerin izlenmesi için bir sistematığın ve bir envanterinin oluşturulamaması sebebiyle, ülkemizde de olduğu gibi koşullu yükümlülüklerin izlenmesi ve yönetiminin tek bir merkezi idare tarafından yapılması mümkün olamamıştır.

Koşullu yükümlülüklerle ilgili kamuoyunun bilgilendirilmesi konusunda Yeni Zelanda ve Avustralya’nın öncü ülkeler olduğu ve benzer uygulamaların özellikle diğer OECD ülkeleri ve gelişmekte olan ülkelerde de yaygınlaştığı gözlenmektedir. Bu ülkelerin çoğunda parlamentonun koşullu yükümlülükler hakkında bilgilendirilmesi bütçe vb. mali raporlamalar yoluyla yapılmaktadır. Benzer şekilde, OECD ülkelerinin çoğunluğu koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgileri bütçeye ek bilgilendirme notu şekline parlamentoya sunmaktadır. Yeni Zelanda’da ise, önemli mali etkileri olan mali politika uygulamaları, maliye bakanı tarafından imzalanan bir “sorumluluk bildirgesi” ile alınan tüm politika kararları ve sonuçları ilan edilmekte ve bu kanun maddesi ile düzenlenmiş bulunmaktadır.

Türkiye’ye benzer şekilde, Japonya ya da Çek Cumhuriyeti gibi ülkeler ise, garantilere ilişkin bilgilere, kapsamlı kamu mali yönetimi raporları içerisinde yer vermeyi tercih etmiştir. AB üye ülkeleri tarafından da; önemli bir mali izleme aracı olan “Aşırı Açık Prosedürü”ne ek bir anketle derlenen koşullu yükümlülük verileri ilk olarak Şubat 2015’te yayınlanmaya başlanmıştır.

Burada belirtilmesi gereken husus, koşullu yükümlülüklerin duyurulması konusunun büyüklük ve önemine bağlı olarak ülkelere göre büyük farklılıklar gösterdiğiidir. Nitekim garantiler gibi açık koşullu yükümlülüklerle ilişkin bilgiler, çoğu ülke tarafından düzenli olarak kamuoyuna duyurulduğu halde; Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) türü koşullu yükümlülük verilerinin daha sınırlı olarak kamuoyuyla paylaşıldığı görülmektedir. Diğer taraftan örtük koşullu yükümlülüklerle ilişkin herhangi bir bilgi duyurulmamaktadır. Bunun temel gerekçesi ise, IMF Mali Şeffaflık Yönetmeliğinde de bahsedildiği üzere; özellikle özel sektörün bu tür bilgilerin duyurulmasını, devletin bir şekilde ödemeyi üstleneceği şeklinde bir algı yaratarak ahlaki çöküntüye (moral hazard) sebebiyet verecek şekilde istismar edebilmesidir (IMF, 2014b).

Devletlerin, hesap verilebilirlik ilkesi kapsamında vergi ödeyenlere karşı sorumluluğunun en önemli göstergesi; bütçe, mali raporlar ya da kamu mali istatistikleri gibi verilerdir. Özellikle son dönemde global krizlerin öngörülebilmesi ve buna yönelik veri eksikliklerinin giderilmesi amacıyla uluslararası kuruluşların ortak çalışmaları ve işbirliği önem kazanmıştır.

Mali şeffaflığın geliştirilmesi, iyi tanımlanmış raporlama standartlarıyla birlikte; bu standartlarla uyumlu veri üretilmesi de kritik öneme sahiptir. Hem bireysel olarak ülkeler hem de IMF, BM, ya da Eurostat gibi uluslararası kuruluşların yoğun çabalarına rağmen; farklı fonksiyona sahip ancak aynı verileri içeren mali rapor ve dokümanların kapsam değerlendirme vb. bakımdan birebir aynılığını sağlamak tam anlamıyla mümkün olmamıştır.

IMF tarafından hazırlanan ve ülkelerin mali raporlamasına ilişkin ilkeleri ortaya koyan “Mali Şeffaflık Yönetmeliği” (Fiscal Transparency Code) devletin maliye politikalarının anlaşılabilirliği ve değerlendirilebilirliği için gerekli raporlamanın çerçevesini çizmekte; ve aynı zamanda yasama organına, vatandaşlara ve piyasalara karşı devletin hesap verilebilirliğini sağlayan bilgiyi sağlamaktadır.

Yönetmelikte;

- Mali raporlama
- Tahmin ve bütçeleme ve
- Mali risk analizi ve yönetimi

kapsamında temel, iyi ve gelişmiş uygulamalara yer verilmektedir. Burada, mali risk analizi ve yönetimi altında mali risklere ilişkin kamuoyunun bilgilendirilmesi ve risk analizine ilişkin olarak devletin risk öngörülerini düzenli raporlarla yayınlaması temel ilkesi yer almaktadır. Koşullu yükümlülüklerin de yer aldığı spesifik bazı mali risklerin de temel uygulama olarak nitelikleri itibarıyla; iyi kabul edilen uygulama olarak büyüklüklerine ilişkin tahminlerle ve ileri uygulamalarda ise olasılık tahminleriyle birlikte raporlanması önerilmektedir.

Benzer şekilde yönetmelikte, şeffaflık göstergesi olarak, koşullu yükümlülükler için “toplam büyüklük” ve ölçüm değeri olarak da bu yükümlülüklerin toplam değerinin GSYİH’ye oranı gösterilmektedir.

Aşağıda, devlet muhasebesi, kamu mali istatistik standartları ve şeffaflık açısından mevcut uluslararası standartlar ve koşullu yükümlülükler bakımından aranan şartlar yansıtılmaktadır.

Muhasebe Standartları

IPSAS 19 Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets (International Public Sector Accounting Standards)

İstatistik Standartları

GFSM 2014 Government Finance Statistics Manual, PSDS Public Sector Debt Statistics Guide

- Koşullu yükümlülüklerle ilişkin tanım ve muhtemel beklenen değer gibi bilgilerin bilançoda açıklayıcı not olarak yer alması.

OECD Best Practices

- Tüm önemli koşullu yükümlülüklerin bütçede, yıl içi raporlarda ve mali tablolarında açıklanması,
- Eğer miktarlandırılabiliriyorsa toplam miktarla birlikte, temel yapıları ve sınıflandırılmış haliyle ve tarihsel temerrüt bilgileriyle birlikte,
- Miktarlandırılmıyorsa tanımlarıyla birlikte liste halinde.

Mali Şeffaflık Standartları

IMF Transparency Code

- Tüm önemli koşullu yükümlülüklerin bütçede, yıl içi raporlarda ve mali tablolarında açıklanması,
- Eğer miktarlandırılabiliriyorsa toplam miktarla birlikte, temel yapıları ve sınıflandırılmış haliyle ve tarihsel temerrüt bilgileriyle birlikte,
- Miktarlandırılmıyorsa tanımlarıyla birlikte liste halinde,
- Mali risk oluşturan koşullu yükümlülüklerin; temel uygulama olarak nitelikleri itibariyle bilgilerinin verilmesi; iyi uygulama olarak miktar tahminleriyle birlikte özet rapor olarak ve ileri uygulamalarda iyi uygulamadaki bilgilere ek olarak olasılıklarıyla birlikte raporlanması.

3. MUHASEBE VE İSTATİSTİKLER AÇISINDAN KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER

En çok gözlemlenen ve son zamanlarda hızla artan koşullu yükümlülükler, özellikle finansal krizler sebebiyle zarar gören finansal kuruluşlar, şirketler ve hane halkının varlık ve yükümlülüklerine getirilen devlet garantileri şeklinde olmuştur. 2008-2009 finansal krizi kapsamında kamu ve özel finansal kuruluşları tarafından ihraç edilen devlet garantili tahvil stoğu 2008 yılındaki 120 milyar Dolar tutarından; 2012 yılında 1,4 trilyon Dolar seviyesine ulaşmıştır.

Devletlerin global anlamdaki koşullu yükümlülüklerinde bu kadar büyük artışlar olmasına rağmen; bahsedilen mali risklerin izlenmesi ve analizi oldukça kapsamlı bir devlet bilançosu gerektirmekte ve aynı zamanda koşullu yükümlülüklerin karmaşık yapısı bunu daha da zorlaştırmaktadır.

Ancak tüm zorluklara rağmen; muhasebe ya da istatistiklere getirilen zorunluluklar dışında, kimi ülkeler kendi mevzuatında koşullu yükümlülüklerin raporlanmasını kurumsal düzeyde belirleyerek düzenlemişlerdir. Sözgelimi Kanada ve Şili'de, sadece koşullu yükümlülükler raporlanmakta; bazı ülkelerde ise daha kapsamlı olarak mali riskler kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Avustralya, Yeni Zelanda, İngiltere ve A.B.D. gibi bazı ülkelerde ise mevzuata göre koşullu yükümlülüğün devlet

bütçesine getirdiği potansiyel yüklerin büyüklüğüne göre bilgilendirme yapılması şeklinde düzenleme getirilmiştir. Ancak belli bir büyüklüğün üzerindeki koşullu yükümlülüklerin açıklanması genelde bu bilgiyi kamuoyu ile hiç paylaşmamak yönünde bir istismara yol açabilmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi, bazı durumlarda kamu ve özel sektörün ve bazen de kamu sektörünün kendi içindeki karşılıklı finansal ilişkilerini yansıtan bu miktarlar her iki sektörün bilançosunda da aynı şekilde ve miktarda tanınmamakta ve yansıtılmamaktadır. Oysa bir ülke ekonomisinde sektörler arası ekonomik ilişkileri ortaya koyan ve uluslararası standartlarda üretilen “ulusal hesaplar” bağlamında bir denge ve içsel tutarlılık gerektirmektedir. Bu anlamda, garantiyi alan tarafın hesaplarında ya da verilerinde yer verilmeyen tutarların devlet hesaplarına yansıtılması asimetrik bir uygulama yaratacaktır.

Son yıllarda hem ülkemizde hem de diğer bazı ülkelerde, özellikle büyük miktarlı kamu yatırımlarının finanse edilmesinde Kamu Özel İşbirliği (KÖİ- Public Private Partnership) modellerinin kullanımı yaygınlaşmıştır. Dünya Bankası ve bazı bağlı kuruluşları tarafından hazırlanan KÖİ'lere yönelik operasyonel notta, söz konusu modellerin bu kadar popüler hale gelmesinin sebeplerinden bir tanesi, özel sektör tarafından finanse edilen bu yatırımların, başlangıçta devlet harcama ya da borcuna etki etmemesi ve bu anlamda olduğundan farklı ve pozitif bir algı yaratması olarak gösterilmektedir.

KÖİ modellerinde olduğu gibi, riskin kamu sektörüne kaydırılması, yatırımları teşvik etmek açısından anlamlı görünmekle beraber; diğer taraftan devletin yapacağı harcamaların bütçe dışına çıkartılması anlamına da gelmektedir. Geleneksel finansman şekillerinde devlet harcaması ve bunun finansmanı doğrudan bütçe rakamlarına ve ilgili dokümanlara yansıdığı halde; koşullu yükümlülüklerde söz gelimi devlet tarafından sağlanan garantileri içeren KÖİ projelerine ilişkin maliyetler bütçede yer almamaktadır.

Dolayısıyla, geleneksel ya da klasik finansman modelleri ile KÖİ gibi kamu ve özel sektörün risk paylaşımına dayalı finansman modelleri arasındaki politika tercihi, etkinlik ilkesi kadar bahsedilen yatırımın bütçeye ne şekilde yansıtıldığı ile de ilgili olmaktadır.

Daha önce belirtilen muhasebe ve istatistik kılavuzlarında koşullu yükümlülüklerle ilişkin getirilen ilke ve düzenlemeler; uluslararası platformda ülkelerce tanınmasına rağmen; hem koşullu yükümlülükler genelinde hem de KÖİ'ler için ülkelerin kamuoyunu bilgilendirme, muhasebeleştirme ve istatistiklere yansıtma konusundaki uygulamalarının oldukça değişken olduğu görülmektedir (Funke, Irwin ve Rial, 2013: 22).

Genel olarak bakıldığında, koşullu yükümlülüklerle ilişkin raporlamalarda, esasen, hem bu yükümlülük karşılığında devletin üstlenmiş olduğu ve gerçekleşen ödemelerin; hem de bu yükümlülükten doğmuş ve gelecekte ortaya çıkabilecek maksimum değeri ya da en kötü senaryoyu yansıtan tutarların yansıtılması en doğrusudur. Sözgelimi, KÖİ'lere ilişkin mali taahhütler, rutin borç yönetimi raporlarının yanında ayrı bir bülten ya da rapor şeklinde kamuoyunun bilgisine sunulabilir. Kapsamı ve detayları, kamu mali yönetiminin ihtiyaçlarına göre belirlenmek üzere; koşullu yükümlülüklerle ya da daha spesifik olarak KÖİ'lere özel ayrı bir rapor oluşturulması; kamu mali risklerinin etkin yönetimi açısından temel gereklerden birisidir.

Bu gereklilik, koşullu yükümlülüklerin içerisinde barındırdığı mali risklerin net bir şekilde ortaya konabilmesi ve mali politika kararlarının doğru verilebilmesi açısından önem taşımaktadır. Zira KÖİ modelleri gibi başlangıçta ve aslında hukuken özel sektör yatırımı olarak görülen ve bu tür yatırımlara eğilimi artıran uygulamalar, uzun vadede devletlerin katlanabileceğinin ötesinde maliyetler anlamına gelebilmektedir. Bu tür koşullu yükümlülüklerin ilk başta belirtildiği gibi "gizli" bir yükümlülük özelliği taşıması ve bu tür yatırımlar lehine eğilimin azaltılabilmesinin tek yolu; kamuoyunu aydınlatma amacıyla sunulan bilginin kalitesinin artırılmasıdır. Bu açıdan, KÖİ'lerin mali riski açısından yapılabilecek temel fonksiyonlardan bir tanesi, mevcut ve planlanan modellerin gelecekteki nakit çıkışlarının projeksiyonlarını üretmek ve bu verilerin kamu borcunun sürdürülebilirliği analizlerine entegre etmek ve hatta bunu orta vadeli program gibi temel politika dokümanlarına da yansıtmak olabilir (Funke vd., 2013: 19).

Daha önce belirtildiği gibi, koşullu yükümlülüklerin muhasebe kaydının yapılarak mali istatistik ve raporlara yansıtılması, mali şeffaflık açısından oldukça önemli ve aynı zamanda bir o kadar da ülkelere göre değişen bir özellik taşımaktadır.

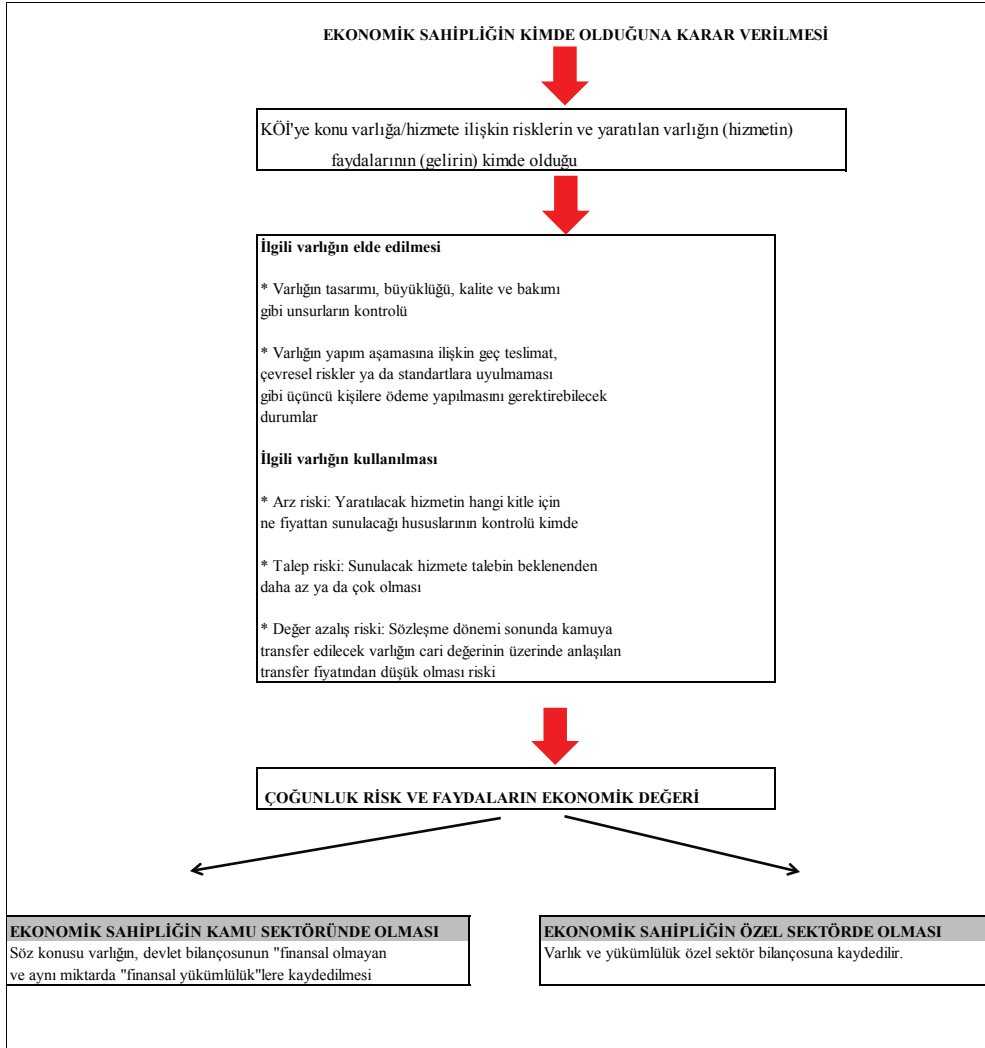
3.1. Kamu Özel İşbirliği Modelleri

Özellikle KÖİ'ler gibi koşullu yükümlülüklerin taşıdığı en büyük problemlerden bir tanesi; devlet bütçesine gelebilecek bir mali yükümlülüğün zamanlama ve miktarının belirsiz olması ve bu yükümlülüklerin çoğunlukla geleneksel bütçe dönemi olan bir yıl ya da orta vadeli mali programların vadesinin ötesine geçmesidir. Sözgelimi, muhtelif örneklerinde olduğu gibi 20-30 yıl gibi vadelere uzanan KÖİ projelerinde, gelecekte gündeme gelebilecek herhangi bir muhtemel ödeme, sözleşmenin imzalanmasından yıllar sonra ortaya çıkmakta; ancak o tarihe kadar kamu mali raporlarına yansımamaktadır.

Ancak, özellikle KÖİ'lere ilişkin kamu muhasebe kaydı ve uygulamaların çok değişken olduğu dikkate alındığında, İngiltere ve Avustralya gibi ülkelerin bu bahsedilenin aksine, KÖİ'ye konu varlıkları devlet bilançosuna yansıttıkları görülmektedir. Bu iki ülke tarafından esas alınan Uluslararası Finansal Raporlama Standartları (IFRS – International Financial Reporting Standards) özel sektör için

kurallar koymuş olmakla birlikte; benzer kuralların kamu sektörü için geçerli olduğu IPSAS için de temel çerçeveyi oluşturmaktadır. Ancak Avustralya ve İngiltere hariç ülkelerin çoğunda bu varlıklar kamu sektörü bilançosunda yer almamakta ve bir kamu yatırımı olarak görünmemektedir. Burada ülkelerin nakit/tahakkuk bazlı muhasebe sistemi kullanmasının ya da bu yatırımları bilanço dışında tutmaları da uygulamaların farklılaşmasına sebep olmaktadır (Funke vd., 2013: 17).

Şekil 1: KÖİ'lerin Kamu-Özel Sektör Muhasebeleştirme Süreci



Kaynak: Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users - 2013

Şekil 1’de, PSDS kılavuzunda (Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users) yer alan ve özel olarak KÖİ’lerin muhasebe ve istatistiklerine ilişkin verilen esasların bir yol haritası şeklinde gösterimine yer verilmiştir. Buradan da anlaşılacağı üzere, hem özel hem de kamu sektörünün yer aldığı bu finansman modelinde, ilk karar verilmesi gereken husus yaratılan varlığın (sunulacak hizmet) ekonomik sahipliğinin kimde olduğudur. Bunun için KÖİ sözleşmesinde belirlenen hususlara göre hem yapım hem de kullanım aşamasında tanımlanan risk unsurlarının belirlenmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir.

Son zamanlarda, kamu mali istatistik ve muhasebe sistemlerinde “tahakkuk esaslı” muhasebe temel hedef olmakla beraber; nakit bazlı muhasebe sistemlerinin ve kısa vadeli planlamanın geçerli olduğu ülkelerde, söz konusu tutarların kamu maliyesi üzerindeki bu tür riskleri yansıtması mümkün olmamaktadır.

Zira geleneksel ya da bildiğimiz klasik devlet bütçeleri sadece “nakit” akımlarını yansıtmakta ve finansal yükümlülük artışlarını, koşullu yükümlükleri ya da daha önceki yıllarda yaratılan yükümlülüklerin gelecekteki maliyetini dikkate almamaktadır. Kamu maliyesinin orta ve uzun vadeli performansını daha net ve bütüncül bir şekilde ortaya koyan orta vadeli bir çerçeve (medium term framework), bu anlamda son yıllarda çoğu ülkelerde giderek artan bir yaklaşım olarak karşımıza çıkmaktadır. Ancak koşullu yükümlülükler dâhil kamunun tüm mali yükümlülüklerinin ortaya konduğu bir orta vadeli çerçeve olmazsa; KÖİ modelleri başta olmak üzere belirli bazı yatırım projelerinin sırf bütçeye etkisini geciktirmek motivasyonu ile tercih edildiği söylenebilir.

Bu bölümde koşullu yükümlülüklerin kamu sektörü muhasebesi açısından durumu, ilk olarak IPSAS (Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları) kapsamında ele alınacak; daha sonra mali raporlama ve istatistikler açısından IMF-GFS (Government Finance Statistics Manual 2014 – Kamu Mali İstatistikleri Kılavuzu) ve PSDS (Guide to Public Sector Debt Statistics – Kamu Sektörü Borç İstatistikleri) ele alınacaktır.

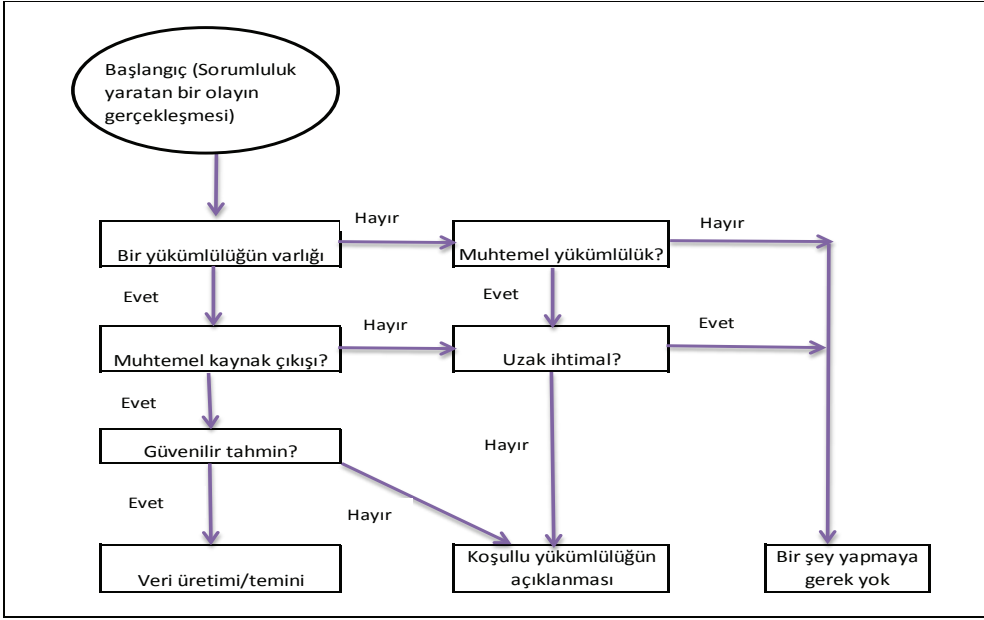
3.2. Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları – IPSAS

IPSAS, Uluslararası Muhasebeciler Federasyonu’nun (IFAC) alt kurulu olan Uluslararası Kamu Sektörü Muhasebe Standartları Kurulu (IPSASB) tarafından, tüm dünya ülkelerindeki kamu sektörü kuruluşlarının kaliteli ve karşılaştırılabilir muhasebe verileri üretmesi amacıyla hazırlanmıştır. IPSASB nakit ve tahakkuk bazlı finansal raporlamaya ilişkin standartlar üretmekte ve tahakkuk bazlı standartlar, özel sektör için geçerli olan ve kamuya da uyarlanabilen Uluslararası Finansal Raporlama Standartlarına (IFRS) dayanmaktadır.

IPSAS’ın 19. maddesi “Karşılıklar, Koşullu Yükümlülükler ve Koşullu Varlıklar”ın (Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets) tanımını yapmak ve

bu kalemlerin ne şekilde ölçülmesi, muhasebe kaydı altına alınması ve kamuya açıklanması gerektiğini düzenlemektedir. Bahsedilen madde ile ayrıca finansal rapor kullanıcılarının, koşullu varlık ve yükümlülükler ve karşılıklar kalemlerinin mahiyeti, zamanlaması ve miktarını anlayabilmeleri için belli bazı bilgilerin açıklanmasını da gerekli kılmıştır.

Şekil 2: IPSAS 19- Koşullu Yükümlülük Karar Ağacı



Kaynak: IPSAS 19

Şekil 2’de, herhangi bir koşullu yükümlülük yaratan olayın gerçekleşmesinden kamuya açıklanmasına kadarki süreci açıklayan bir karar ağacı yer almaktadır. Buna göre geçmişte olan bir olayın raporlama tarihi itibarıyla bir koşullu yükümlülüğün varlığına işaret edip etmediği sorgulanmaktadır.

19. madde, tahakkuk esasına göre raporlama yapan ve genel yönetim dışında kalan kamu şirketleri dışındaki kuruluşların, belli bazı istisnalar dışında koşullu varlık ve yükümlülükler için bu standartların uygulanabileceğini belirtmektedir.¹

Bu standartta adı geçen “karşılıklar”, miktarı ve zamanlaması belli olmayan yükümlülükleri; “koşullu varlıklar” ise geçmiş olaylardan doğmuş ancak varlığı tamamen kurumun kontrolünde olmayan gelecek belli olaylara bağlı olarak teyit edilebilen varlıklar olarak tanımlanmıştır.

1 Maddede “Government Business Enterprises” olarak belirtilen ve hariç tutulan kurumların ‘kamu sermayeli kuruluşlar’ olduğu varsayılmış ve genel yönetim sektörü dışındaki kamu kurumları oldukları varsayılmıştır.

Yine aynı maddede, koşullu yükümlülüklerle ilişkin olarak, raporlama tarihinde eğer bir kaynak çıkışı olması ihtimali uzak değilse kuruluşun, koşullu yükümlülüğün mahiyetine dair kısa bir açıklama; ve eğer mümkünse bunun

- Finansal etkilerine ilişkin bir tahmin
 - Kaynak çıkışının zamanlaması ya da miktarına ilişkin göstergeler ve
 - Herhangi bir geri ödeme olasılığını
- açıklayacağı ifade edilmektedir.

3.3. IMF- GFS Kamu Mali İstatistikleri Açısından Durum

Önceki bölümlerde de ifade edildiği gibi; koşullu yükümlülükler, ancak belli şartların (koşulun) gerçekleşmesi durumunda muhasebe kaydı yapılan büyüklüklerdir. Dolayısıyla herhangi bir finansal yükümlülük ile aralarındaki en büyük fark, koşullu yükümlülüklerin ancak belli koşulların yerine gelmesi durumunda bir finansal işlem kabul edilmesi, muhasebe kaydının yapılması ve makroekonomik istatistiklere yansıtılmasıdır. Bununla birlikte, gelecekteki ödemelerin miktarı ve olasılığı neredeyse kesinleşmiş olsa bile koşullu yükümlülük olarak kabul edildiği; ya da normal bir yükümlülük ile koşullu yükümlülüğün ayırt edilmesinin zor olduğu durumlar olabilmektedir (Government Finance Statistics -GFS-Manual, 2014) Esasen devletin taraf olduğu bir işlemin yükümlülük olarak kabul edilmesinin ve raporlanmasının temel koşulu, işlemin yerine getirildiğini gösteren ve hukuki geçerliliği olan belgenin varlığıdır. Bu açıdan ele alındığında, mali istatistiklere konu koşullu yükümlülükler; sadece ilk bölümde bahsedilen “açık” koşullu yükümlülükler olmaktadır. Mali risk ve kırılma analizi açısından örtük koşullu yükümlülükler de oldukça önemli olmasına rağmen GFS vb. kılavuzlarda yer verilen koşullu yükümlülükler çoğunlukla açık koşullu yükümlülüklerdir.

3.3.1. GFS ve PSDS Kılavuzları

Koşullu yükümlülük olarak IMF-GFS kılavuzunda, büyük kısmı garantiler olmak üzere, üç çeşit garantiden bahsedilmektedir. Bunlardan, standart garanti programları (Standardized guarantee schemes) garanti verilen kuruluşun temerrüt oranlarının kolaylıkla öngörülebildiği, çoğunlukla görece ufak miktarlarda ama sıklıkla verilen garantilerden oluşmaktadır (öğrenci kredileri, ihracat kredisi gibi kredilere verilen garantiler). Benzer yapıda çok sayıda garanti olması ve temerrüt oranının öngörülebiliyor olması sebebiyle bu grup garantiler, menkul kıymet ya da krediler gibi doğrudan yükümlülük kalemi olarak ele alınmakta ve devlet borcuna dâhil edilmektedir.

Ülkemizde bu gruba giren garantiler fazla olmamakla birlikte; bir kerelik garantiler (one off guarantees) diyebileceğimiz ve mevcut durumda belediyeler, banka, Kamu Sermayeli Kuruluşlar vb. dış proje kredilerine sağlanan geri ödeme

garantileri bulunmaktadır. GFS kılavuzunda bunlara ilişkin stok verilerinin, temel finansal tablolara ek olarak ayrı bir özet tabloda duyurulması önerilmektedir (GFS Manual, 2014 The Summary Statement of Explicit Contingent Liabilities and Net Implicit Obligations for Future Social Security Benefits).

Bu noktada belirtilmesi gereken husus, uluslararası kamu borcu tanımlarına ve istatistiklerine esas borç enstrümanları arasında, yukarıda bahsedilen ve kendine özgü bir yapısı olan standart garantiler dışında bir koşullu yükümlülüğün yer almadığıdır. Bunlara ilişkin olarak kamu borç stokuna yansıtılan miktarlar ise, garanti verilen kuruluştan beklenen tahsilatların beklenen üstlenimlerden düşülmesiyle bulunacak net tutarın bugünkü değerine eşit ve bunlar için ayrılan karşılıklar (Provisions for calls under standardized guarantees- Standart garantiler için ayrılan karşılıklar) şeklindedir.

KÖİ'lere ilişkin koşullu yükümlülükler ise lisanslar, kiralama vb. kendine özgü uygulamalarla birlikte GFS kılavuzunda ayrı bir bölümde detaylı şekilde ele alınmıştır. Burada bir makroekonomik istatistik olarak KÖİ'lerin ne şekilde ele alınacağına karar verebilmek için temel kriterin; söz konusu varlığın 'ekonomik sahipliği'nin kimde olduğu şeklinde belirtilmiştir. Bunun için ise herhangi bir KÖİ modeli ile yaratılan varlığın (ulaştırma, sağlık, enerji sektörleri vb. altyapı yatırımları) yarattığı/yaratacağı risk ve faydaların çoğunluğunun hangi birimde olduğu önemlidir. GFS kılavuzunda varlığın edinimi ve işletilmesine dair farklı iki tür riskten bahsedilmiştir. Bu kapsamda, varlığın çeşitli nitelikleri üzerinde hangi sektörün kontrol üstünlüğü olduğu ya da geç teslimat, standartlara uyulmaması gibi yapım riskleri dışında arz ya da talep kaynaklı riskler de olabilmektedir.

Dolayısıyla uluslararası kamu borç istatistikleri açısından, gösterge olarak ve ülkelerarası karşılaştırmaya esas kamu borç stoklarının hiçbirisinde, koşullu yükümlülükler bir "borç" kalemi olarak tanımlanmamakta ve yer almamaktadır. Ancak bu tür borç göstergeleri haricinde koşullu yükümlülüklerin ayrıca izlenmesi ve raporlanması, özellikle 2008 yılında başlayarak Avrupa bölgesini etkileyen kriz sonrasında bir zorunluluk haline gelmiştir. Buna göre, sözgelimi IMF, Dünya Bankası, Eurostat ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarca ortak hazırlanan kamu borç istatistikleri kılavuzunda, açık koşullu yükümlülüklerin ayrı bir tablo ile gösterilmesi önerilmektedir. Devletin sosyal güvenlik sebebiyle oluşan net yükümlülüklerini de içeren bu ek tabloda koşullu yükümlülükler kurumsal kapsamı belirtilmek suretiyle ve alt kalemleriyle yer almaktadır.

3.4. AB Avrupa Hesaplar Sistemi (ESA) ve Aşırı Açık Prosedürü (EDP) Uygulaması

Avrupa Hesaplar Sistemine (ESA- European System of Accounts 2010) göre, şarta bağlı olmayan yükümlülük yaratmadıkları için, koşullu yükümlülükler ESA bilançosuna kaydedilmemekte ve devlet borcunun dışında tutulmaktadır. Avrupa

Birliği ekonomi politikaları çerçevesinde, mali disiplin bütçe açığı ve borç stoku üzerine getirilen kriterlere göre değerlendirilmektedir. Bu açıdan üye ülkelerin ve ülkemiz dahil aday ülkelerin mali verileri, Mali Bildirim tabloları ile izlenmekte olup finansal kriz sonrası dönemde mali izlemeye esas verilerin kalitesi ve güvenilirliği oldukça önem kazanmıştır.

Kriz nedeniyle üye ülkelerde bütçe açığının GSYH'ye oranının yüksek seviyelere ulaşması ile birlikte Aşırı Açık Prosedürü (Excessive Deficit Procedure-EDP) adı verilen mekanizmanın güçlendirilmesine ihtiyaç duyulmuş ve Kasım 2011'de Altılı Paket" adı verilen düzenlemelerle bazı mali verilere ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu kapsamda 2011/85/EU sayılı konsey kararı ile üye ülkelerin, devlet bütçesine etkisi büyük olan ve garantiler dahil tüm potansiyel yükleri içeren koşullu yükümlülüklerin yayınlanması karara bağlanmıştır.

İlk kez 10 Şubat 2015 tarihinde Eurostat tarafından yayınlanan veriler üye ülkelerin

- Devlet garantilerinden kaynaklanan koşullu yükümlülükleri,
- Bilanço dışında yer alan KÖİ'lerden kaynaklanan yükümlülükler ve
- Genel yönetim dışındaki kamu kuruluşlarının yükümlülüklerinden oluşmaktadır.

AB ülkelerinin mali pozisyonunu daha kapsamlı ve şeffaf bir şekilde ortaya koyan bu veriler, Eurostat tarafından belirtildiği üzere, hem veri ileten ülkelerin eksikliği hem de alt sektörlere ilişkin bazı veriler eksik olduğu için tam anlamıyla karşılaştırmaya elverişli değildir.

Tablo 1: AB Ülkeleri Toplam Genel Yönetim Koşullu Yükümlülükleri, 2013 (%GSYH)

	Garantiler Toplam	Bilanço dışı KÖİ'lere ilişkin yükümlülükler	GY dışındaki kamu kuruluşları yükümlülükleri
BELÇİKA	13,29	0,15	11,41
BULGARİSTAN	0,75	0,00	12,83
ÇEK CUMHURİYETİ	1,19	0,00	15,48
DANİMARKA	9,18	0,13	21,17
ALMANYA	18,22	-	126,26
ESTONYA	1,71	0,23	8,93
İRLANDA	32,14	2,82	64,51
YUNANİSTAN	3,67	0,01	6,82
İSPANYA	18,41	0,28	12,46
FRANSA	5,53	0,00	46,90
HİRVATİSTAN	7,25	0,13	15,90
İTALYA	6,10	0,02	45,45
KIBRIS	15,85	4,85	10,40
LATVİA	2,31	0,03	30,65
LİTVANYA	0,82	0,00	7,28
LÜKSEMBURG	7,72	0,00	1,63
MACARİSTAN	8,03	2,18	14,72
MALTA	15,88	0,09	31,16
HOLLANDA	7,22	0,39	107,15
AVUSTURYA	35,01	0,04	36,15
POLONYA	6,80	0,00	25,84
PORTEKİZ	11,97	5,12	51,79
ROMANYA	2,15	0,00	9,92
SLOVENYA	17,82	0,00	93,30
SLOVAKYA	0,03	1,44	3,88
FİNLANDİYA	24,08	0,03	35,96
İSVEÇ	11,56	0,00	34,50
İNGİLTERE	9,47	1,89	60,88

* Toplam garantiler, EFSF- European Financial Stability Facility mekanizması kapsamındaki garantileri, ESA2010 tanımına uyan türev ürünleri, mevduat güvencesi kapsamındaki garantileri ve doğal afet gibi ticari sigortaların karşılaması mümkün olmayan olaylar kapsamında sağlanan devlet garantilerini kapsamamaktadır.

Kaynak: Eurostat

Tablo 1'de, 28 AB üyesi ülkenin, Şubat 2015'te ilk kez yayınlanan koşullu yükümlülükler verileri yer almaktadır. Garantiler, daha önce tanımlı yapıldığı şekilde standart garantileri ve bir kerelik garantilerin toplamını yansıtmaktadır. Tabloda, garantili koşullu yükümlülüğü en çok olan ülkelerin Avusturya ve İrlanda olduğu dikkati çekmektedir.

KÖİ'lere ilişkin verilerin ise başlangıçtaki sermaye tutarından ekonomik amortisman düşülmesiyle hesaplanan cari değeri üzerinden olduğu ve ekonomik sahipliğin devlette olmadığı varlıkları yansıttığı belirtilmiştir. Meta verisiyle birlikte duyurulan verilerde, KÖİ kaynaklı koşullu yükümlülüklerde GSYH'nin %5,12'si ile Portekiz'in başı çektiği dikkati çekmektedir. Tabloya ilişkin basın duyurusunda, koşullu yükümlülüklerin, EDP'ye esas olan ve kapsamı genel yönetim olan ve sadece doğrudan yükümlülükleri yansıtan Maastricht borcunda yer almadığı da ayrıca belirtilmiştir (Eurostat Newsrelease, 10.02.2015).

AB ülkelerinin mali verileri için (ve diğer birçok ülke için de geçerli olmak üzere) temel alınan kurumsal kapsamın genel yönetim olması sebebiyle, koşullu yükümlülüklerle ilaveten, herhangi bir bütçe ve borç verisine ve göstergesine girmeyen, dolayısıyla başka bir yerde raporlanmayan genel yönetim kapsamındaki kamu kuruluşlarının yükümlülüklerine de yer verilmiştir.

4. KOŞULLU YÜKÜMLÜLÜKLER MUHASEBE VE İSTATİSTİKLERİ AÇISINDAN TÜRKİYE’DE DURUM

Türkiye’de mevcut koşullu yükümlülüklerle bakıldığında, bu tür yükümlülük doğuran kaynakların;

- Hazine (Müsteşarlığı) kredi garantileri,
- KÖİ projeleri (Hazine yatırım garantileri, Hazine ve diğer merkezi yönetim (MY) kuruluşlarının garanti ve borç üstlenim taahhütleri),
- Kredi Garanti Fonu’na (KGF) Hazine desteği,
- Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu,
- Güvence Hesabı, TARSİM gibi MY dışı kamu kurum ve kuruluşlarının garanti vb. yükümlülükleri,
- Doğal Afet Sigortaları Kurumu (DASK) türü koşullu yükümlülüklerden oluştuğu görülmektedir.

Muhasebeleştirme ve kamu mali istatistikleri açısından yukarıda sayılan kaynaklardan sadece ilk üçü burada ele alınacak; örtük koşullu yükümlülük olarak tanımlanabilecek ve rakamsal olarak ölçümü ve raporlanması bulunmayan diğer kaynaklara değinilmeyecektir.

Bu hali ile diğer birçok ülkede olduğu gibi, büyüklük açısından “garantiler” in ilk sırada yer aldığı görülmektedir. 2015 yılı ikinci çeyrek itibarıyla bu garantilerle sağlanan dış borç stoku 11 milyar Dolar’dır. Konuya ilişkin mevzuat, 4749 sayılı “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ve “Hazine Garantileri Verilmesi, İzlenmesi, Bütçeleştirilmesi ve Raporlanmasına İlişkin Esas ve Usullere Dair Yönetmelik” ile düzenlenmiştir. Kanunda tanımlanan Hazine garantileri, “geri ödeme garantisi”, “yatırım garantisi”, “Hazine karşı garantisi” ve “Hazine ülke garantisi” gibi dört farklı garantiyi içermektedir. Bunlardan geri ödeme garantisi, garanti verilen kuruluşların dış finansman kaynağından sağladıkları finansmanın geri ödenmesi hususunda Hazine Müsteşarlığı tarafından verilen garantilerdir. Geri ödeme garantileri en çok, kamu bankaları, kalkınma ve yatırım bankaları, belediyeler ve Kamu Sermayeli Kuruluş ve İşletmelere sağlanmaktadır. Garantili dış borçların, sektörel bazda stok tutarı dışında, vadeye kalan süresi, garanti

sağlanan krediler ve bu kredilerin geri ödemelerine ilişkin veriler, Kamu Borç Yönetimi Raporları ile aylık ve düzenli olarak kamuoyuna duyurulmaktadır. Dolayısıyla, geri ödeme garantilerinden doğan koşullu yükümlülüklerle ilişkin maksimum kayıp ortaya konmuş olmaktadır.

Ayrıca, garantili dış borç stoku ile birlikte Hazinece üstlenimler de kuruluş bazında ve zaman serisi olarak yayınlanmaktadır. Hazine garantileri kapsamında Hazine tarafından ödenen bütün tutarlar ile risk yönetimi kapsamında önceden öngörülmesi mümkün bulunmayan ödemelerin gerçekleştirilebilmesini teminen T.C Merkez Bankası nezdinde oluşturulan “risk hesabı”na ilişkin veriler de yayınlanmaktadır. Tüm garantili kredi üstlenimleri, Risk hesabından karşılanmakta; sadece hesabın gelirleri karşılayamaz ise bütçeden ödenek aktarımı yapılmaktadır. Bu hali ile mali şeffaflık anlamında açık koşullu yükümlülüklerle ilişkin yeterli ve kapsamlı bilginin kamuoyu ile paylaşıldığı söylenebilir.

Hazine yatırım garantileri ise, yap-işlet-devret, yap-işlet ve işletme hakkı devri ve benzeri finansman modelleri kapsamında ilgili mevzuat hükümlerine dayanan ve bunlarla sınırlı olmak üzere verilen garantilerden oluşmaktadır. Hazine tarafından bu kapsamda bugüne kadar üstlenilen en büyük tutar 2 milyar Dolar ile İzmit Eysel ve Endüstriyel Su Temin Projesi kapsamında olmuştur. Bu şekilde yatırım garantisi sağlanan KÖİ projeleri, Hazine Müsteşarlığı internet sitesinde duyurulmakta olup toplam 14 projeden oluşan bu tür garantiler dışında üç projenin de 2014 yılında süresi bitmiş bulunmaktadır. Bahsedilen yatırımların tümü elektrik alımı ya da gaz temini taahhüdü gibi taahhütlere garanti getirmekte ve TETAŞ, BOTAŞ gibi kuruluşları içermektedir.

Burada belirtilmesi gereken bir husus, bu tür projeler kapsamında idarelerin kendileri tarafından girilen benzer taahhütlerin geniş anlamda kamu yükümlülüklerinin yönetimi konusunda doğurabileceği risklerdir. Bu tür koşullu yükümlülükler tek bir kamu otoritesi tarafından ve yakından takip edilmediği takdirde, büyüklüğü bilinmeyen ve öngörülmesi güç koşullu yükümlülüklerin ortaya çıkmasına yol açabilmektedir. Benzer taahhütlerin takibi için ülkelerin farklı uygulamaları olmakla birlikte, söz konusu bilginin hem politika kararları verilirken doğru yöntemin (doğrudan bütçe ödenek kullanımı, kredi ya da garantiler gibi) seçilebilmesi; hem de verilen garantilerin potansiyel maliyetinin bütçeye nasıl yansıtılacağına bilinmesi ve bu bağlamda hesap verilebilirlik açısından önemlidir. Garanti verilmesine ilişkin karar verilmeden önce ve sonrasında, ilgili bilgilerin açık ve net bir şekilde ortaya konması ve duyurulması, bu tür koşullu yükümlülüklerin mali sürdürülebilirlik açısından sonuçlarının ölçülebilmesi açısından bir gerekliliktir.

Türkiye’de, en büyük kısmı Hazine garantileri olmakla birlikte KÖİ projeleri kapsamında idareler de koşullu yükümlülük oluşturabilecek nitelikte taahhütlerde bulunabilmektedir. Mali risk açısından daha iyi bir kurumlar arası koordinasyon

gerektiren bu durum için farklı bir mevzuat bulunmaktadır. Bu bakımdan, mevcut durumda ülkemizde, özellikle son yıllarda sayıları hızla artan koşullu yükümlülüklerle bakıldığında, Yap-İşlet-Devret, İşletme Hakkının Devri ve Yap-Kirala-Devret gibi farklı modellere ilişkin olarak çok sayıda ve dağınık bir yasal altyapının olduğu söylenebilir. 10. Kalkınma Planı, Orta Vadeli Programda “kamu özel iş birliği modeli çerçevesinde gerçekleştirilecek yatırımlar kapsamında işletmeciyeye verilen garantiler ile işletmecinin taahhütlerinin devlet muhasebe sisteminde takip edilmesi” hedefi yer almaktadır. Ayrıca, Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nde, yürürlük tarihi itibarıyla mevcut olan ya da yapımı süren kamu özel iş birliği modeli çerçevesindeki sözleşmelere konu varlıklar ile bunlara ilişkin yükümlülük, garanti ve taahhütlerin envanterinin 15.9.2015 tarihine kadar yapılması öngörülmüştür.

Bahsedilen modeller farklı özellikte olmakla birlikte, hepsinde temelde, bir taahhüte girilmesi, kamu tarafından üstlenilen yükümlülükler, varsa bu yükümlülüklerden üstlenimler ve proje sonucu bir varlık edinimi söz konusudur. Mevcut durumda, söz konusu taahhütler, taraflar arası sözleşmelerde yer alan taahhüt tutarı üzerinden, bir tür nazım hesap olan “922/923 - Kamu Özel İş Birliği Modeli Taahhütleri Hesabı”nda izlenmektedir. Bu hali ile diğer birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde mevcut KÖİ’lere ilişkin devlet tarafından üstlenilen koşullu yükümlülükler nazım hesaplar yoluyla izlenmekte ve GFS kapsamında derlenerek üretilen genel yönetim bilançosuna ve yükümlülüklerle herhangi bir etki etmemektedir. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne son dönemde mevzuatı oluşturulan, izlenen ve koordine edilen ve tüm kamu idarelerinin, ilgili muhasebe mevzuatına göre muhasebeleştirilmesi gereken bu tutarların yine bir nazım hesap olan 930-931 “Verilen Garantiler Hesabı”nda toplanması öngörülmüştür.

4749 sayılı Kanun’un 8/A maddesi ve Bakanlar Kurulu’nun 6/3/2014 tarihli kararı uyarınca, asgari yatırım tutarı 1 milyar TL olan yap-işlet-devret projeleri ile Sağlık ve Milli Eğitim Bakanlıklarınca yürütülen asgari yatırım tutarı 500 milyon TL olan yap-kirala-devret projelerinde, sözleşmenin süresinden önce feshedilerek tesisin ilgili idareler tarafından devralınması durumunda söz konusu yatırım için sağlanan ana kredi ve buna bağlı türevler dâhil mali yükümlülüklerin kısmen veya tamamen Hazine tarafından devralınması öngörülmüştür. Mevcut durumda, Hazine borç üstlenimine tabi kredi anlaşmalarının toplam proje maliyeti 5,3 milyar Dolar olup bu veriler kamuoyuna duyurulmaktadır. Borç üstlenimi, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler tarafından 3996 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde YİD modeli ile gerçekleştirilen projeler için uygulanan bir mekanizmadır. Kamu iktisadi teşebbüsleri ve mahalli idarelerin YİD modeli ile gerçekleştirecekleri projeler bu kapsamın dışında tutulmuştur.

Bununla birlikte, koşullu yükümlülüklerle ilişkin verilerin belli standartlarda muhasebeleştirilebilmesi ve raporlanabilmesi ve yakın dönemde uluslararası kuruluşlara da iletilebilmesi için ve özellikle KÖİ’ler için Maliye Bakanlığı, T.C.

Merkez Bankası, Hazine Müsteşarlığı ve Türkstat gibi kurumların yakın işbirliği ve koordinasyonunu gerektiren bir çalışmaya ihtiyaç bulunmaktadır. Kamu mali istatistikleri bakımından özellikle son dönemde önemi artan KÖİ modellerinden kaynaklanan koşullu yükümlülük verilerinin, ilgili kurumların çalışmaları tamamlandıktan sonra iletilebilecektir.

Hazine Müsteşarlığı ve diğer kamu idarelerinin “borç üstlenimleri” için de yine bir nazım hesap olan 934/935- “Borç Üstlenim Taahhütleri Hesabı” bulunmaktadır. Aynı zamanda, idarelerce, sözleşmeler dahil, muhasebe birimlerine verilecek bilgi ve belgeler belirlenmiş olup KÖİ modelleri muhasebe sürecinin tamamlanması ve Ağustos 2015’e kadar bu taahhütlerin envanterinin tamamlanması öngörülmüştür. Bahsedilen KÖİ projeleri, toplam proje maliyeti ve kredi tutarı ile birlikte Kamu Borç Yönetimi Raporu ile duyurulmakta; ancak doğrudan idarenin kendisi tarafından yürütülen ve idare garantisi içeren KÖİ projelerine ilişkin bilgi ve veriler kamuoyu ile paylaşılmamaktadır.

Diğer taraftan, yukarıda bahsedilen borç üstlenim taahhütlerinde, yap kiral devret modeli için GFS vb. kılavuzlarda yer alan esaslar doğrultusunda farklı bir muhasebeleştirme bulunmaktadır. Burada yapılan işlemde; Şekil 2’de açıklanan ve ekonomik sahipliğin belirlenmesinde esas olan getiri ve risklerin çoğunluğunun, bir tür finansal kiralama sözleşmesinde olduğu gibi mal/hizmeti devralacak tarafa yani kamu kuruluşuna ait olması nedeniyle, koşullu değil; doğrudan bir finansal yükümlülük olarak kaydedilmesi öngörülmektedir. Nitekim 2014/7052 sayılı Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği’nin 25. maddesi uyarınca, yap-kirala-devret modeli ile edinilen maddi duran varlıkların da Finansal Kiralama İşlemlerinden Borçlar türü bir finansal yükümlülük olarak ilgili kamu kurumunun bilançosunda yer alması öngörülmektedir. İdarelerce uygulanacak muhasebeleştirme esasları ve ilgili çalışmalar halihazırda Maliye Bakanlığı bünyesinde sürdürülmektedir.

Türkiye’de mevcut koşullu yükümlülüklerden bir diğeri de Kredi Garanti Fonu kapsamında sağlanan Hazine desteğidir. 4749 sayılı Kanun’un 20. maddesi uyarınca küçük ve orta büyüklükteki işletmelerin finansmana erişim imkanlarının geliştirilmesi suretiyle kredi sisteminin etkin bir şekilde çalışmasını temin etmek üzere kredi garanti kurumlarına Hazine Müsteşarlığı tarafından destek sağlanması öngörülmüştür. Özellikle teminat sıkıntısı çeken küçük ve orta ölçekli işletmelerin finansmana erişimlerini kolaylaştırmak amacıyla kredi garanti kurumlarına Hazine Müsteşarlığı tarafından sağlanacak destek, mevzuat uyarınca belirli koşullara bağlanmış ve bu çerçevede diğer koşullu yükümlülüklerin yönetimi için olduğu gibi burada da sağlanacak destek miktarı için ve aynı zamanda buradan doğacak kredi riskinin tutarına da yıllık bir limit öngörülmüştür. Hazine desteğinden verilen kefaletlere ilişkin rakamsal bilgiler, KGF’nin aylık ve yıllık faaliyetleri ile birlikte Fon’un internet sitesi üzerinden kamuoyuna duyurulmaktadır.

SONUÇ

Günümüzde kamu mali yönetiminde, kapsamı ve miktarı giderek artan mali risklerin doğru ve etkin bir şekilde izlenebilmesi ve yönetilmesi artan bir öneme sahiptir. Gizli mali riskler olarak da adlandırılan ‘koşullu yükümlülükler’ devlet bütçesinin uzun vadede sürdürülebilirliğini etkileyen ve kamu mali yönetiminde orta vadeli çerçeve içinde mutlaka ele alınması gereken bir unsurdur. Bu anlamda, koşullu yükümlülüklerin etkin bir şekilde izlenmesi ve bunun için gerekli kurumsal yapılanma ve kapasitenin geliştirilmesi hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde önem kazanan bir süreç olmaya başlamıştır.

Ülke uygulamalarına göre çok farklı “koşul”a bağlı ve devlet bütçesine olumsuz etki eden bu tür yükümlülüklerin kamu mali yönetiminin bir parçası olarak etkin bir şekilde yönetilebilmesi; doğru izlenmesi ve temel mali rapor ve analizlere doğru bir şekilde entegre edilebilmesine bağlıdır. Kamu mali istatistikleri içerisinde, borç stoğunun GSYH’ye oranı gibi temel göstergeler, ortak somut bir tanımı yapılabilen ve ülkelerarası karşılaştırma imkanı olan veriler olmasına rağmen; koşullu yükümlülükler için aynı durum söz konusu değildir. Mali risklerin yönetilebilmesi çerçevesinde, bu verilerin derlenmesi ve yayınlanmasına yönelik olarak özellikle uluslararası kuruluşlar tarafından giderek artan girişimler ve çalışmalar mevcuttur. Ancak şu an itibarıyla ülkelerin mali verilerine rutin bir şekilde ve belli bir veri formatında yansıtılmasa da koşullu yükümlülüklerin iyi tanımlanabilmesi, ölçülmesi ve istatistiki bir çerçevede kamuoyuna duyurulması, ilgili uluslararası kuruluşlarca teşvik edilen bir husustur. Özellikle son dönemde yaşanan ve etkileri hızla ve çok sayıda ülkede hissedilen mali krizler sonrası, koşullu yükümlülüklerin, bütüncül bir kamu mali yönetimi ve mali şeffaflığın vazgeçilmez bir parçası olduğu açıktır.

Türkiye’de de diğer ülkelerdeki örneklerine benzer şekilde en çok Hazine geri ödeme garantisi kapsamında düzenli ve detaylı veri yayınlanmaktadır. Ancak son zamanlarda özellikle KÖİ modeli ile gerçekleştirilen projeler başta olmak üzere farklı türde koşullu yükümlülüklerin artması, bu kapsamdaki mali risklerin yönetimi açısından belli zorlukları da beraberinde getirmektedir. Özellikle mevzuat açısından birçok gelişme mevcut olmakla birlikte; koşullu yükümlülük verilerinin ilgili birden fazla kurumu ilgilendirmesi sebebiyle etkin bir koordinasyon ve çalışma gerekmektedir. Bu konuda uluslararası kuruluşlara da raporlanması gereken verilerin envanter çalışmaları başlatılmış olup; beraberinde idare garantileri gibi dağınık yapıda gelişen ve koşullu yükümlülük yaratan kamu yatırımları için de idari kapasitenin geliştirilmesi önemli bir unsurdur.

KAYNAKÇA

- Cebotari, A. (2008), "Contingent Liabilities: Issues and Practice" IMF Working Paper.
- Cotarelli C. (2012), "Fiscal Transparency, Accountability, and Risk" IMF Working Paper.
- Eurostat (2013), Decision of Eurostat on government deficit and debt, Supplement on contingent liabilities and potential obligations to the EDP related questionnaire (22.07.2013)
- Eurostat (2014), Manual on Government Deficit and Debt Implementation of ESA 2010.
- Eurostat (2010), European System of Accounts (ESA).
- Eurostat (2015), Supplementary Table for the Financial Crisis - Background note (April 2015).
- Eurostat news release (2015) A new data collection for government finance statistics First time release of data on contingent liabilities and non-performing loans in EU Member States (10.02.2015)
- Funke, K., Irwin, T. ve Rial, I. (2013), "Budgeting and Reporting for Public Private Partnerships" Better Regulation of Public Private Partnerships for Transport Infrastructure.
- IMF (2014a), Government Finance Statistics Manual 2014 Pre-publication Draft.
- IMF (2014b), The Fiscal Transparency Code.
- IMF (2013), Public Sector Debt Statistics: Guide for Compilers and Users.
- IMF Fiscal Affairs Department (FAD) in Collaboration with the Statistics Department (2012), "Fiscal Transparency, Accountability and Risk".
- International Public Sector Accounting Standards Board (2014), Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, 2014 Edition, Volume I.
- OECD Best Practices for Budget Transparency (2002), OECD.
- Lindwall, P. (2013), Working Party of Senior Budget Officials Budgeting for Contingent Liabilities Discussion Paper, 34th Meeting of OECD Senior Budget Officials.
- OECD (2005) Advances in Risk Management of Government Debt, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264104433-en>.
- T.C. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2015), Muhasebe Yönetmelikleri Bilgilendirme Toplantısı Sunumu, (Mart 2015).
- The World Bank (2014), The World Bank Operational Note Implementing a Framework for Managing Fiscal Commitments from Private Public Partnerships.

KAMU KESİMİNİN EKONOMİK BÜYÜKLÜĞÜNE TÜRKİYE VE OECD ÜLKELERİ AÇISINDAN BİR BAKIŞ

Osman Cenk KANCA*
Metin BAYRAK**

ÖZET

Milli ekonomi kamu kesimi ekonomisi ve özel ekonomiden teşekkül eden bir bütündür. Bir ekonomide kamu kesimi ekonomisi ve özel ekonomiye ait ölçeklerin değişmesi kamusal tercih yansımalarının ötesinde birçok etki doğurmakta, bu durum genel ekonomik politikaların belirlenmesi ve genel iktisadi sorunların çözümünde başat rol oynamaktadır. Bu çalışmada amaç, kamu kesiminin ekonomik büyüklüğünün olası etki ve sonuçlarını teorik yönden inceleyip, tarihi süreç içerisindeki gelişimine göz atmaktır. Bu kapsamda, çalışmada, 1980-2011 yıllarını kapsayan dönemde Türkiye'nin de dahil olduğu bazı OECD ülke ekonomilerinde kamu kesimi ölçeğine ilişkin tahlil ve tespitler yapılmıştır. Yapılan değerlendirmeler sonucunda, bazı OECD ülkelerinde kamu kesiminin ekonomik boyutunun ülkeden ülkeye farklılık gösterdiği ve özellikle 1960'lı yıllardan sonra söz konusu boyutun genellikle artış eğilimine girdiği görülmüştür. Türkiye ekonomisi özelinde ise, kamu kesiminin ekonomik büyüklüğünün, 1990-2001 döneminde hızlı bir artış gösterdiği ancak 2002 sonrasında ise ılımlı bir azalış trendi içerisine girdiği tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Kesimi, Kamu Harcamaları/GSMH, Türkiye, OECD.

A VIEWPOINT OF TURKEY AND OECD COUNTRIES IN TERMS OF THE ECONOMIC SIZE OF THE PUBLIC SECTOR

ABSTRACT

National economy is a whole which consists of public sector economy and private economy. The changes of public sector economy's and private economy's scales create a lot of effects beyond the reflection of public choice. This situation plays a major role in determining the economy policies and solving the general economic problems. The purpose of this study is to investigate the likely effects and results of the economic size of public sector in terms of theoretical aspect and take a glance at its historical development. In this regard, analysis and evaluations were conducted regarding the public economy scale of some OECD countries including Turkey between the years of 1980 and 2011. The results indicated that economy sizes of public sector varied among some OECD countries and that the said size had a general trend of increase especially following 1960s. As for the Turkish economy, economy

* Yrd. Doç. Dr., Kafkas Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, Öğretim Üyesi, osmancenkkanca@hotmail.com

** Doç. Dr., Atatürk Üniversitesi, İİBF, İktisat Bölümü, Öğretim Üyesi, mebay65@yahoo.com

Not: Bu çalışmaya, Osman Cenk Kanca'nın "Kamu Harcamalarının İktisadi Etkileri ve Türkiye Örneği (1980-2011)" başlıklı doktora tez çalışması temel oluşturmuştur (Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 2014).

size of public sector had a rapid increase between 1990 and 2001, but it adopted a moderate trend of decrease following 2002.

Keywords: Public Sector, Public Spending/GNP, Turkey, OECD.

GİRİŞ

18. yüzyılın son çeyreğinde iktisat biliminin modern bir niteliğe bürünmesiyle devletin misyonunu da içeren kamu kesimi faaliyetleri ciddi anlamda sorgulanmaya başlamış, bu sorgulamalar devlete minimum vazife ihdas eden yargılara zemin hazırlasa da, madalyonun bir ucundan bakıldığında kamu gelirleri diğer cepheden bakıldığında kamu giderleri konusundaki tartışmalar her devirde yoğun bir gündem oluşturmaya devam etmiştir.

Tarih boyunca, devletin toplum hayatı içinde üstlendiği fonksiyonlarda artış olmuş, bu artışa paralel olarak, kamu kesiminin faaliyetleri de sürekli artmıştır. Bilhassa Büyük Dünya Buhranından sonra, devlet; toplumsal ihtiyaçların karşılanması, kalkınmanın sağlanması, ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesi ve gelirin adil dağılımı gibi konularda aktif görev üstlenmeye başlamıştır. Sosyal refah devleti düşüncesinin benimsenip yaygınlaşmasıyla ekonomik ve sosyal hayata devlet müdahalesi artmış, mali araçlar çok kullanılan bir iktisat politikası aracı haline gelmiştir. Bugün kamu kesimi ekonomisinin toplam ekonomi içerisindeki nispi pay artışı neredeyse bütün ülkelerde rastlanan genel temayüdüdür. Bu artış sebepleri arasında; devletin toplum hayatının modernize olmasına paralel olarak hizmet ağını genişletmesi, eğitim sağlık, adalet vb. alanlarda ilave vazifeler üstlenmesi, kamunun teknik ilerlemelerle ortaya çıkan altyapı yatırımlarını yapmak zorunda olması, yine sosyal risklerin sosyalize edilmesi amacıyla sosyal güvenlik giderlerinin artması, sosyal refah devleti fikrinin yaygınlaşması gibi nedenler sıralanabilir.

Devletin ekonomideki boyutu, kamu kesimi içindeki sıkıntıların aşılması, daha minimal ve etkin bir kamu düzeninin kurulabilmesi açısından önem arz etmektedir (Karakaş, 1994). Son çeyrek asırlık periyotta bile sadece Türkiye’de değil tüm dünya ülkelerinde kamu kesimi faaliyetlerinin yoğun gündem oluşturduğu bir vakıadır. Ülkelere göre farklılık göstermekle birlikte, sosyal devlet ilkesinin benimsenmesi, savunma, eğitim ve sağlık hizmetlerinin artması bütçe harcamalarını değiştirmiş, Türkiye ekonomisi de dünyadaki bu gelişmelerden etkilenmiştir (Öner, 1998). Bir ekonomide kamu kesimine ait ölçek değişimi makroekonomik değişkenleri etkilemekte bu etkinin şiddet ve mahiyeti literatürde birçok çalışmaya sebep olmaktadır. Bu çalışmada, Türkiye’de ve bazı OECD ülkelerinde kamu kesimi ölçeğinin en sağlam kalibrasyonunu yansıtan kamu harcamalarının seyri analitik yöntemle incelenmiştir.

1. KAMU KESİMİNİN BÜYÜKLÜĞÜNÜN ÖLÇÜLMESİ

Genel olarak kamu kesiminin ekonomi içindeki büyüklüğünün ölçülmesinde harcamalar perspektifi esas alınmaktadır (Karakaş, 1994: 164). Toplam ekonomi içerisinde kamu kesiminin ne kadar pay aldığı bilinmesi kamu harcamaları ölçütü ile sağlanmakta, devlet tarafından ifa edilen veya devletin sorumluluğunda olan işlevlere özgü bedelin ne kadar olduğu bu ölçütle belirtilmektedir. Söz konusu tutar veya meblağ bazı yıllardaki azalmalar veya duraklamalar haricinde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde genellikle artış göstermekte, bununla birlikte kamu kesiminin ekonomi içindeki boyutu ve etkisinin değerlendirilmesinde bir enstrüman olarak görülen kamu harcamalarının bir artış eğiliminde olduğu gözlenmektedir (Yılmaz ve Susam, 2001: 1). Zamanla hemen hemen tüm ülke ekonomilerinde kamu kesimi gelişmiş ve devletin ekonomideki yeri büyümüştür. Öte yandan, gelişmekte olan ülkelerde kamu kesimi olabildiğince ağır bir şekilde büyürken, gelişmiş ülke ekonomilerinde ise son derece seri bir biçimde gelişmiştir. Özellikle savaş, ekonomik buhran ve sosyal çöküntü dönemlerinde kamu sektörü çok hızlı bir şekilde ve özel sektöre sekte vuracak yönde büyüme göstermiştir (Şener, 2008: 29). Bununla birlikte işleyen süreçte kamunun iktisadi faaliyetlerinde niceliksel değişimlerin yanı sıra niteliksel değişimlerde görülmüştür (Ulusoy, 2012). Bu bağlamda kamu kesiminin cesametini tespit etme veya büyüklüğünü belirleme bütün ülkelerin merak konusu haline gelmiştir. Kamu ekonomisinin büyüklüğü genel olarak, kamu kesimini temsil eden kurum ve kuruluşların yapmış oldukları harcamaların gayrisafi milli hasılaya oranlanmasıyla hesaplanmaktadır. Yani, toplam kamu harcamaları gayrisafi milli hasılaya oranlandığında bir ekonomideki kamu kesiminin büyüklüğü ortaya çıkabilmektedir. Bu tip hesaplamada, konsolide devlet bütçesi, mahalli idareler, fonlar, döner sermayeli kuruluşlar, KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları ve diğer kamu tüzel kişilerinin yaptıkları harcamalar toplamının gayrisafi milli hasılaya oranı kamu kesiminin büyüklüğünü vermektedir (Pehlivan, 2004: 39; Karakaş, 1994). Bunların yanı sıra, uluslararası mukayeselerde kamu ekonomisinin boyutu, ekseriyetle konsolide bütçe harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranlanmasıyla ölçülebilmektedir. Kamu harcamaları aynı zamanda kamu kesiminin iktisadi faaliyetler içindeki görece konumunu göstermekte, kamu sektörü büyüklüğü ekonomiyi etkileyen önemli bir makroekonomik değişken olmaktadır (Şener, 2008; Şenesen, 1998: 277). Herhangi bir ekonomide devletin ekonomiye müdahalesinin veya kamu ekonomisinin hacminin büyüklüğünün ölçüsü olarak sosyal mallar ile KİT'lerin yapmış olduğu üretim toplamı alınabileceği gibi, genelde uluslararası karşılaştırmalarda kabul gören kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranı da yaygın bir ölçü aracı olarak kullanılmaktadır (Heitger, 2001: 6; Davies, 2009; Şener, 2008: 43). Kamu ekonomisinin büyüklüğü ülke ekonomisinde önemli rol oynadığından, kamu ekonomisinin büyüklüğünü doğru bir şekilde ölçme, hem genel ekonomik politikaları belirlemede, hem de genel ekonomik sorunların çözümünde mühim işlev sağlamaktadır (Pehlivan, 2004: 19; Ulusoy, 2012: 6).

Adam Smith'den bu yana klasik ekol mensupları küçük ve ekonominin normal seyrine müdahale etmeyen bir devleti tercih etmişlerdir. Devlete yüklenen belirli görev(ler)in bir yansıması olarak kamu kesiminin ekonomideki payı (Kamu Harcamaları/GSYİH) 1870'li yıllardan birinci dünya savaşına kadarki dönemde birçok sanayileşmiş ülkede aşırı salınım göstermemiş olmakla birlikte ortalama %10'lar civarında gerçekleşmiştir (Tanzi ve Schuknecht, 2000: 5-9; Sakal, 1999: 164). Yirminci yüzyılın başından itibaren yaşanan I. Dünya Savaşı ve Büyük Buhran gibi olaylar liberal politikaları zayıflatmış (Balcerowicz, 2004: 189), bilhassa 1929 büyük dünya buhranından sonra oluşan sosyo-ekonomik yapıya binaen kamu kesiminin ekonomideki payı hızla yükselerek günümüzdeki %40-50 seviyelerine ulaşmıştır. Devletin ekonomide üstlendiği görevlere paralel olarak toplam ekonomi içerisindeki nispi payını artırması yeni ekonomik sorunların kaynağı olarak görülmeye başlamış, doğal olarak bu düşüncelerin muhtelif zeminlerde sesli olarak dillendirilmesi kamu eksenli politikalarla soğuma ve liberal politikaların yeniden güçlenmesine yol açmıştır. Bir ekonomide kamu kesimi ölçeğinin büyümesinin mühim verimlilik ve etkinlik kayıplarına yol açtığı düşüncesinin yaygınlaşması 1980'li yıllarda kamu faaliyetlerini daraltmayı amaçlayan, özelleştirme furçasının fitilini ateşlemiştir.

Bugün kapitalist sayılan ülkelerde bile kamu kesiminin ulaşmış olduğu boyut onları adeta karma ekonomi şekline dönüştürmüştür. Kamunun ekonomiye müdahale boyutunun en önemli simgesi olarak bilinen kamu harcamaları/GSMH oranı açısından bakıldığında günümüzde bu oranın %25'lerin altında olduğu ülke neredeyse yok gibidir. Bununla beraber söz konusu oranın %50'leri geçtiği gelişmiş ülkeler de mevcuttur. Yani süreç içinde kamu kesiminin iktisadi faaliyetlerinin hem niteliği, hem de niceliğinde bir artış görülmüştür (Ulusoy, 2012).

1930'lu yıllardan önce kamunun temel makroekonomik hedeflere ulaşmak için mali araçlarla (kamu harcamaları ve kamu gelirleri) iktisadi hayata müdahale etme anlayışı hoş karşılanmamaktaydı (Ulusoy, 2012). Günümüzde ise devlet, 1930'lardan önce benimsendiği gibi ekonomi üzerinde artık yansız değildir. Klasik yaklaşımın öne sürdüğü kamunun ekonomiye müdahalede bulunmaması anlayışı kabul edilmemektedir. Yaşanan deneyimler çerçevesinde liberal düşüncenin güçlü bir biçimde yaygın olduğu ülke ekonomilerinde bile, devlet, sadece temel fonksiyonlara ilişkin faaliyetlerle yetinmeyip üretim düzeyini yükseltmek, fiyat artışlarını engellemek, adil gelir dağılımını gözetmek gibi nedenlerle iktisadi ve sosyal yaşama müdahil olmaktadır. Bugün devletin ekonomiye müdahalede bulunup bulunmayacağından daha çok ekonomiye hangi alanlarda hangi gerekçelerle müdahil olunacağı tartışılmaktadır. Kamu kesiminin ideal boyutunun ne olması gerektiğine dair yapılan tartışmalar devam etmekle birlikte katı bir yanıt verilememektedir. Zira, kamu kesiminin büyüklüğü ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, her ülkeye özgü ekonomik ve sosyal koşulların yanında politik tercihler kamu kesimi ölçeğinin hududunu belirlemede etkili olmaktadır (Şener, 2008: 3-4).

2. BAZI OECD ÜLKELERİNDE KAMU KESİMİNİN EKONOMİK BOYUTU (HARCAMA PERSPEKTİFİNDE) (1980-2011)

20. yüzyılın ilk çeyreğinden itibaren Dünya genelinde iktisadi, sosyal ve siyasi koşullarda yaşanan gelişmeler daha fazla kamu harcamasının yapılmasını elzem kılmış, bu durum kamu kesiminin boyutunu dramatik biçimde değiştirmiştir. Kamu harcamaları büyük bunalım döneminde artış göstermiş ve 1930'lu yıllara gelindiğinde devletin minimal olma olgusu büyük ölçüde önemini kaybetmiştir. Keynesyen akımın 1950'lerde benimsenmesi kamu kesiminin daha fazla büyümesine sebep olmuştur. 1970'li yıllarda Keynesyen yaklaşım kısmen sekteye uğrasa da kamu kesiminin boyutunda artışlar devam etmiştir. 1970'lerin ikinci yarısından sonra dünya ekonomisi, piyasa mekanizmasını daha fazla ön plana çıkararak liberal bir eksene doğru kayma göstermiştir (Tanzi, 2005: 618; Uzay, 2002: 153; Çeştepe ve Bilin, 2001: 56). Geçen yüzyılın özellikle son çeyreğinde ülkelerin devlet harcamalarında görülen artış bazı temel nedenlere dayandırılmıştır. Şöyle ki, ekonomik büyümeye bağlı olarak kamu harcamaları artmış, hayat standardını yükseltme çabaları sosyal güvenlik harcamalarının da artışına sebebiyet vermiştir. Devlet, toplumsal sınıflara ilişkin gelir dağılımında oluşan adaletsizliği gidermede yeni rol üstlenmiştir. Sosyal devlet anlayışının gelişimi, transfer ödemelerinin yükselmesine ve bu durumda toplam kamu harcamalarının artışına neden olmuştur. Öte yandan, gelişmiş ülkelerde devletin daha önce var olmayan tüketicinin korunması, çevrenin korunması ve yüksek öğretimin geliştirilmesi vb. yeni görevleri, toplam kamu harcamalarının artışına sebebiyet veren temel faktörler arasında yer almışlardır (Sarı, 2003: 27). Kısaca, kamu harcamalarının artışında, kamu mal ve hizmetlerine olan talebin artışı, kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki değişimler, ekonomik süreç içerisinde kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde politik, bürokratik baskı gruplarının davranışları belirleyici olmuştur. II. Dünya Savaşı'na kadar olan periyotta, kamu harcamalarının büyük bir oranı mal ve hizmet alımından dolayı iken, II. Dünya Savaşı'ndan sonra bilhassa 1960'lı yıllardan itibaren, sübvansiyonlar, emeklilik sistemi, sosyal konutlar, işsizlik ödemeleri gibi yapılanmalar ve transferler kamu kesiminin büyümesinde sürükleyici güç olmuş ve kamu harcamalarının yükselmesi perspektifi ortaya çıkmıştır. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerle ilgili olarak Dünya Bankası tarafından yapılan ampirik çalışmalarda bu sonuç gözlenmektedir (Tanzi, 2008: 1-28; Sakal, 1999; Meriç, 2003). Örneğin bazı OECD ülkelerinde bu artış Tablo 1'de açık bir biçimde izlenebilmektedir.

Tablo 1. Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Kesiminin Boyutları (KH/GSYİH) (%), (1870-1990)

Ülkeler/Yıllar	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990
Avustralya	18,3	16,5	19,3	14,8	21,2	31,6	36,3
Avusturya	10,5	17,0	14,7	15,2	35,7	48,1	53,1
Belçika	-	13,8	22,1	21,8	30,3	58,6	53,4
Kanada	-	-	13,3	18,6	28,6	38,8	48,8
Fransa	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	50,7
Almanya	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	44,4
İtalya	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	14,9	54,4
İrlanda	-	-	18,8	25,5	28,0	48,9	43,2
Japonya	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	32,1
Hollanda	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2	54,8
Norveç	3,7	8,3	13,7	11,8	29,9	37,5	52,8
İspanya	-	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	43,4
İsveç	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1	59,4
İsviçre	16,5	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5
İngiltere	9,4	12,7	26,2	30,0	32,2	43,0	42,2
ABD	3,9	8,1	7,0	8,6	27,0	31,8	36,5
Ortalama	7,7	10,9	18,1	23,7	29,8	41,4	46,8

Kaynak: International Monetary Fund (IMF), including May 2000 World Economic Outlook,172.

Dünya genelinde 1910'lu yılların ortalarına kadarki süreçte emeklilik, sosyal yardım giderleri ve gelir dağılımının düzeltilmesini çabalayan kamu harcamaları henüz bulunmamaktaydı. Kamu kesiminin ekonomideki rolü savunma, adalet gibi hizmetlerle sınırlandırılmaktaydı. Bunun sonucunda 1870 ve 1913 arasında daha çok sanayileşmiş ülkeler için kamu kesiminin boyutu %8-10 civarında seyretmiştir. Ancak, kamu kesiminin boyutunun Tablo 1'e bakıldığında süreç içerisinde dikkate değer bir biçimde arttığı görülmektedir. Şöyle ki, 19. yüzyılda klasik iktisadın hüküm sürdüğü dönemde, kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı, bugün OECD ülkeleri olarak nitelenen ülkelerde ortalama olarak %7'ler civarında iken birinci dünya savaşının sonunda yaklaşık iki kat artarak %18'e yükselmiştir. 1929 Büyük Dünya Buhranı ile klasik iktisat kuramının zayıflaması paralelinde devletin ekonomiye müdahalesi artmış ve KH/GSYİH oranı 1937 yılında ortalama olarak %24'e tırmanmıştır. İkinci dünya savaşından sonra (Tanzi, 2005: 630), savaş harcamalarının da etkisiyle 1960 yılında, OECD ülkelerinde kamu kesiminin boyutu ortalama olarak %29 seviyesine çıkmıştır (Gwartney, vd., 1998: 176). 1980'li yıllara gelindiğinde kamu kesiminin payı daha da bir ivme kazanarak %41 seviyelerine ulaşmıştır. OECD ülkeleri için incelenen dönemde, İsveç 1980 yılında %60'lık kamu kesimi hacmi ile zirve yapmıştır. Sonuç

olarak, OECD ülkelerinde 1870-1990 arası dönemde kamu kesiminin payı %7,7'den %46,8'e yükselerek yaklaşık altı kat bir artış sergilemiştir. Diğer taraftan, 1870'de en küçük kamu ekonomisi boyutuna sahip olan ülkenin %3,7'lik oranla Norveç olduğu görülmektedir. Ancak, 1990 yılına gelindiğinde Norveç %52,8 oranında kaynağı kamu kesimine aktarmaya başlamıştır. Buna karşılık, Avustralya, 1870 yılında %18,3'lük oranla en yüksek kamu kesimi ekonomik boyutuna sahipken; 1990 yılında %36,3 oranıyla Japonya ve İsviçre'den sonraki en düşük sıralama içinde yer almıştır. Zira, Japon ekonomisi 1960'lar boyunca, yüksek büyüme-küçük kamu kesimi prensibini benimsemiş, kamu kesiminin boyutu %17,5 düzeyinde teşekkül etmiştir (Gwartney, 1998: 174). Avustralya'da kamu kesimi boyutundaki artış hızı diğer ülkelere nispetle düşük kalmıştır. Tablo 1'de dikkat çeken diğer bir husus, ABD'nin kamu kesiminin boyutunun diğer ülkelere nazaran daha düşük olmasıdır. ABD'nin kamu kesimi ekonomik boyutunun büyüme eğilimi kıta Avrupa'sı ülkelerinin altında bir seyir izlemiştir. ABD'de kamu sektörünün payının düşüklüğü, serbest piyasa ekonomisinin ağırlıklı bir biçimde işlev kazanması ile açıklanabilmektedir. Avrupa'nın gelişmiş ülkelerinin birçoğunun planlı (müdahaleci) ve karma bir ekonomik sistemi uygulamaları, kamu sektörünün payının daha büyük olmasına yol açmıştır (Balcerowicz, 2004; Şener, 1998, 40). Esas itibarıyla tarihi süreç içerisinde, kamu harcamalarının ulusal gelir içindeki payı yüzyıl boyunca sürekli yükselme kaydetmiş, 1990'lı yıllarda OECD ortalaması %46' oranında gerçekleşmiştir. Kamu harcamalarındaki bu artış, kamu kesiminin geleneksel işlevlerinin ötesine kayan bir anlayış eksenine oturduğu izlenimini yansıtmaktadır (Gwartney, vd., 1998: 164-165).

20. yüzyılın başında GSYİH'nin %10'ları düzeyinde gerçekleşen kamu harcamaları bugün başta gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede oldukça yüksek düzeyde seyretmektedir. Özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarının giderek ivme kazandığı son çeyrek asırda, kamu ekonomisinin alanının küçültülmesine yönelik bütün çabalara karşın (Şener, 2008), OECD ülkeleri nezdinde bile kamu kesimi ölçeği istenen düzeyde küçültülememiş, hatta bazı ülkelerde bu oran %50'nin üzerinde gerçekleşmiştir (Gwartney, vd., 1998: 170). Tablo 2'de görüldüğü üzere, örneğin 2011 yılı itibarıyla Avusturya, Hollanda, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Yunanistan, Slovenya, İsveç ve Fransa'da kamu kesiminin payı %50 oranının üzerinde gerçekleşmiştir. Buna mukabil, ABD, Lüksemburg, Kanada, Japonya gibi ülkelerde kamu kesimi büyüklüğü %40'lar düzeyinde gezinmiş, Avustralya, Estonya, Kore ve İsviçre gibi ülkelerde kamu kesimi büyüklüğü %40'ın altında bir seyir izlemiştir. Kamu harcamaları ölçek farklılığında ülkeler arası demografik, ekonomik v.b. faktörlerin yanında sosyo-politik tercihler de etkili olmaktadır (Balcerowicz, 2004: 186; Akdemir ve İlgün, 2011: 184-185).

Tablo 2. Bazı OECD Ülkelerinde Kamu Kesiminin Boyutları (KH/GSYİH) (%), (1994-2011)

Ülkeler/Yıllar	1994	1998	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Avustralya	36,2	33,7	33,8	33,0	33,0	33,9	36,6	36,3	35,2
Avusturya	56,1	53,6	50,7	49,2	48,7	49,6	53,0	52,6	50,5
Belçika	52,6	50,4	49,8	48,5	48,3	49,8	53,7	52,8	53,4
Kanada	49,8	44,8	41,2	39,4	39,4	40,0	44,4	44,1	42,9
Danimarka	60,2	56,3	54,6	51,6	50,8	51,5	58,0	57,8	57,9
Estonya	-	39,2	35,8	33,6	34,0	39,5	45,2	40,6	38,2
Finlandiya	63,6	53,0	49,1	49,3	47,5	49,4	56,1	55,6	54,1
Fransa	54,1	52,7	52,8	52,9	52,6	53,3	56,9	56,8	56,1
Almanya	48,0	48,0	47,9	45,3	43,5	44,1	48,1	48,0	45,7
Yunanistan	45,1	44,7	45,5	45,2	47,6	50,6	53,8	50,2	50,1
Macaristan	-	51,4	51,1	51,8	50,3	49,2	51,1	49,2	48,4
İzlanda	39,9	41,3	44,3	41,6	42,3	57,6	51,0	51,6	46,1
İrlanda	43,5	34,4	33,3	34,3	36,6	42,8	48,8	66,8	48,7
İsrail	-	55,0	55,8	47,8	46,4	46,1	45,7	45,4	45,0
İtalya	53,2	49,0	47,1	48,4	47,6	48,6	51,9	50,5	49,9
Japonya	34,6	42,0	38,2	36,0	35,8	37,0	41,9	40,8	42,8
Kore	20,6	24,1	23,6	27,7	28,7	30,4	33,1	30,1	30,1
Lüksemburg	38,9	41,1	41,5	38,6	36,3	37,1	43,0	42,4	42,0
Hollanda	53,5	46,6	46,1	45,5	45,2	46,2	51,5	51,2	50,1
Yeni Zelanda	42,8	40,6	36,9	39,6	39,6	41,9	42,9	43,2	47,2
Norveç	54,1	49,1	47,1	40,0	40,3	39,8	46,7	45,5	44,6
Polonya	-	44,5	44,2	43,9	42,2	43,3	44,6	45,4	43,6
Portekiz	42,8	41,4	43,1	45,2	44,4	44,8	49,8	51,3	48,9
Slovenya	-	45,4	46,2	44,6	42,5	44,2	49,3	50,3	50,9
İspanya	46,8	41,1	38,9	38,4	39,2	41,5	46,3	45,6	43,6
İsveç	68,3	58,8	55,6	52,7	51,0	51,7	54,9	52,5	51,3
İsviçre	35,2	35,8	36,2	33,5	32,3	32,4	34,1	34,2	34,0
İngiltere	44,6	39,5	40,9	44,2	43,9	47,9	51,1	50,4	49,1
ABD	37,1	34,6	35,9	36,1	36,9	39,1	42,7	42,5	41,7
Euro Bölgesi	50,9	48,5	47,5	46,7	46,0	47,2	51,3	51,1	49,4
Toplam OECD	41,9	40,7	40,3	39,1	39,2	41,0	44,5	44,0	43,2

Kaynak: OECD Economic Outlook 91 database., www.oecd.org.

2002-2007 yılları arasında kriz öncesi dönemde OECD üyesi ülkelerin kamu harcamaları/GSYİH oranı ortalama %40 civarında gerçekleşmiştir. Ancak, krizin başlamasıyla birlikte kamu harcamalarının payı OECD ülkeleri genelinde 2009-10 yıllarında yaklaşık 4,5 puan yükselmiştir. Ülke ekonomilerinin GSYİH'larında görülen küçülme bu artışın sadece bir kısmını yansıtmaktadır. Diğer kısmında ise, kriz karşısında finansal sistemin istikrarını sağlama ve ekonomiye bir hareket getirme ihtiyacının oluşturduğu kamu harcamaları yer almaktadır. 2007-09 döneminde GSYİH içindeki pay olarak kamu harcamalarındaki en yüksek artışlar İrlanda (12,2 puan) ve Estonya'da (11,2 puan) ortaya çıkmıştır. Hâlbuki OECD ülkelerinde sadece İsrail'de belirtilen dönemde kamu harcamaları/GSYİH oranında %0,7 puanlık bir azalış oluşmuştur. 2009 yılında GSYİH içinde kamu harcamaları payı OECD ülkeleri ortalaması %44,5'dir. Genellikle, OECD-EU üyesi ülkeler diğer OECD üyesi ülkelere daha yüksek bir orana sahiptirler. Danimarka, Finlandiya ve Fransa %56 veya üzerinde bir kamu büyüklüğüne sahip olmuşken, Kore ve İsviçre'de kamu harcamaları/GSYİH oranı %24 ile %34 arasında oluşarak en düşük kamu kesimi büyüklüğü gerçekleşmiştir (OECD, 2011). OECD ülkelerinde kamu kesiminin payı 1994'de ortalama yaklaşık %42 iken dönem içerisinde fazla bir salınım göstermemiş, 2011 yılı itibarıyla bu pay %43,2 olmuştur. Diğer bir ifadeyle, OECD ülkelerinin kamu harcamaları/GSYİH oranı dönem içerisinde ortalama olarak %40 bandında bir seyir izlemiştir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda GSYİH'nın %40'ından fazlasının kamu kesimi tarafından harcanması, devletin ekonomideki boyutunu gösterme açısından son derece önemlidir. Özellikle Avrupa ülkelerinde kamu harcamalarının yüksek miktarlara (boyutlara) ulaşması sosyal devlet fikrinin benimsenip yaygınlık kazanmasından kaynaklanmaktadır. Türkiye gibi gelişmekte olan ülkelere ise, harcamaların önemli bölümü faiz ödemelerine tahsis edilmektedir (Ulusoy, 2012: 8).

Tablo 2'de yer alan ülkelere kamu harcamalarının GSYİH'ye oranının artış sebepleri aynı değildir. Bu artışın sebebini, gelişmekte olan ülkelere sermaye teçhizatını oluşturmak, kamu yatırımlarını artırmak v.b. nedenler oluştururken, gelişmiş ülkelere sosyal harcamaların ve transfer harcamalarının artması oluşturmuştur. Gelişmiş ülkelere kamu harcamalarında asıl yükseliş, sosyal güvenlik harcamalarına bağlı olarak 1960'lardan sonra gerçekleşmiştir (Tanzi, 2005: 621). Örneğin, Fransa'da transfer harcamaları/GSYİH oranı 1950 yılında %13,9 iken, 1970'de %21,3'e ve 1977 yılında %26,9'a çıkmıştır. Yine aynı şekilde Almanya'da, 1950'deki %14'lük oran 1977 yılına gelince %21,3'e ulaşmıştır. Türkiye'de ise 1960-1970 yılları arasında bu oran son derece düşük düzeylerde %5 civarında seyretmiş, 1980-1990 arası yıllarda %7-8 bandında kalmış, 1990'lı yıllarla birlikte ivme kazanarak 2001 yılında %31,7 ile zirve yapmış ve aynı yıl KH/GSYİH oranı da %45,6'ya tırmanmıştır. Tabi Türkiye'de yaşanan bu anormal artışta 1990'lı yıllarda yaşanan siyasi istikrarsızlığın faturası ekonomiye yansımış, öyle ki 2001 krizinde toplam vergi hasılatı faiz ödemelerine bile yetmeyecek duruma gelmiştir (Bayrak, 2004). Krizden

kısa süre sonra Türkiye'ye gelen siyasi istikrar iklimi makroekonomik göstergelerde de nispi iyileşmeler yaşanmasına neden olmuş bu süreçte azalma trendi yakalayan transfer harcamaları/GSYİH oranı 2011 yılı itibariyle %12,2'ye, KH/GSYİH oranı ise %22,5 seviyesine inmiştir (Bkz. Tablo 3). Transfer harcamaları, özellikle 20. Yüzyılın başından itibaren artmaya başlamış, II. Dünya Savaşıyla yaygınlık kazanmış, bilhassa gelişmiş ülkeler işsizlik, yaşlılık, eğitim yardımı gibi sosyal transfer vasıtasıyla toplumsal yaşam kalitelerini artırmayı hedeflemişlerdir. Bu çerçevede gelişmiş ülkelerin pek çoğunda sosyal transferler kamu harcamaları içinde önemli derecede yer edinmiştir (Balcerowicz, 2004: 195). Gelişmekte olan ülke ekonomilerinde ise transfer harcamaları sübvansiyon şeklinde yapılarak kalkınma esaslı kullanılmıştır. Gelişmekte olan ülkelerin genelinde farklı sebeplerle borçlanma politikasına gidilmektedir. Bu politika, borç faizlerini büyük miktarlara taşımaktadır. Bu durum gelişmekte olan ülkelere transfer ödemelerinin ve dolayısıyla KH/GSYİH oranının artışı sağlamıştır. Bazı ülkelere uygulanan refah iktisadi eğilimli politikaların olması da, sosyal harcamaların artmasına sebebiyet vermiştir (Yıldıran, 1998: 45-46; Meriç, 2003: 171-191). Tablo 2'deki rakamlara göre; gelişmiş tüm ülkelere kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı dönem içerisinde neredeyse %40'ların üzerindedir. Genel olarak tüm ülkelere kamu kesimi faaliyetlerinin artmasından mütevellit harcamalar artmış, kamunun ekonomideki payı 20. yy başlarında %10-15'lik oranlardayken, günümüzde bu oran %45-50 seviyelerine kadar çıkmıştır. Kamu kesiminin ekonomideki payının artmasında ülkelerin sosyal refah harcamalarında görülen yükselmeler ve teknolojiye yapılan harcamaların yanı sıra, gelişmekte olan ülkelere ise daha çok alt yapı eksikliği, yapısal bozukluklar gibi nedenler etkili olmuştur (Karaman, 2007: 1).

3. TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNİN EKONOMİK BOYUTU (HARCAMA PERSPEKTİFİNDE) (1980-2011)

1980 yılına Türkiye, tasarruf kıtlığı nedeniyle yatırımları tamamen durma noktasına gelen, harcamaları ölçüsüzce artan, cari işlemler dengesi bozuk ve çeşitli çıkmazları olan bir ekonomik tablo ile girmiştir (Kurdaş, 1994: 49). 1980 yılında 24 Ocak kararlarıyla serbest piyasa ekonomisine geçiş arzusuyla ekonomi politikalarında önemli yapısal değişikliklere gidilmiştir. Devletin ekonomide rolünün azaltılması, dış ticaret rejiminin liberalleştirilmesi, özelleştirme gibi bazı yapısal dönüşümler gündeme oturmuştur. İktisat politikaları dönem içerisinde iç ve dış gelişmelerden nispeten etkilenmiş, kamunun ekonomiye müdahale etme gücü dönem içinde kuvvetini muhafaza etmiştir. Kamunun ekonomideki rolünün azaltılması, özelleştirme ve kamuya ait olan kurumların yeniden yapılandırılmasında istenilen hedeflere ulaşılamamıştır (Şimşek, 2004: 40). Türkiye ekonomisinde yaşanan orantısız serbestleşme süreci sonunda ekonomideki kırılganlık artmış ve Türkiye ekonomisi sürekli olarak krizlerle karşılaşır hale gelmiştir. Türkiye ekonomisinde 1990'lı yılların başından itibaren, kamu açıkları ve faiz yükü aşırı derecede artmıştır. Yüksek reel

faizler, sermayenin kısa vadeli spekülâtif araçlara yönelmesine neden olmuş ve bu durum ekonominin kırılğanlığını daha da artırmıştır (Parasız, 2001: 368-370). Bu gelişmeler doğrultusunda Türkiye ekonomisi 1994 ve 2001 krizlerini yaşamak zorunda kalmıştır. Tablo 3'den görüleceği üzere 2001 yılındaki kriz sürecinde kamu harcamaları/GSMH oranının %46'lara varması dikkat çekicidir. 1980 yılından 1992 yılına kadar transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı %10'un altında olmasına rağmen, 1992 yılından itibaren hızlı bir artış sergilemiştir. 2001 ekonomik krizinin yaşandığı yıl yaklaşık bu oran %32 ile zirve yapmıştır. 1990'lardan itibaren özellikle iç ve dış borç faiz ödemelerinin yükselmesi bu büyüklüğün temel sebebi olmuştur. Krizden sonra iktisadi hayata yön veren ve uygulanan reform ve düzenlemeler çerçevesinde bu oran nispi olarak azaltılabildiği. Diğer bir ifadeyle, 2001 krizinden bu yana, uygulanan sıkı para ve maliye politikaları sayesinde bu oran tedrici olarak düşürülebilmektedir (Çakman ve Çakmak, 2007). 1980-2000 yılları arası Türkiye'de kamu harcamalarını etkileyen faktörler arasında; yüksek enflasyon ve faiz oranları, personel rejimi ve sayısındaki artışlar, KİT'lerin açıkları ve finansmanı, tarımsal destekleme alımları, sosyal güvenlik kurumlarının açıkları, konsolide bütçeden yerel yönetimlere ayrılan paylar, savunma ve güvenlik harcamalarındaki artış, tahkim kanunlarının getirdiği yük, bütçe dışı fon, döner sermaye, vakıf ve dernek uygulamaları, hazine tarafından verilen garantiler, özel tertip devlet tahvilleri ve seçim ekonomisinin etkileri yer almaktadır (Karakaş, 1994: 168-169). Özetle, Türkiye'de kamu kesimi ekonomi üzerinde çok önemli bir role sahip olmakla birlikte (Türel, 1999: 1), konsolide bütçe harcamaları, çok genel olarak irdelendiğinde, cari harcamaların seviyesini koruduğu, ancak yatırım harcamalarının 1980'li yıllardaki seviyesinin 2000 yılı itibarıyla yarısının altına düştüğü görülmektedir. Öte yandan önemli ölçüde, faiz giderlerinin etkisiyle transfer harcamalarının GSMH içindeki payını üçe katladığı görülmektedir. Burada üzerinde durulması gereken bir önemli husus, devleti devlet yapan bazı harcamalardaki aşınmadır. Başka bir ifadeyle cari ve yatırım harcamaları, hizmet alanlarının artmasına rağmen gerekli gelişmeyi gösterememiştir. Toplumun refah düzeyi ve kalkınmasını etkileyen yatırım harcamaları önemli ölçüde gerilemiştir (Öztek, 2001). Türkiye ekonomisinde 1980 yılı ve sonrası kamu kesiminin boyutundaki gelişmeler aşağıdaki Tablo 3'de gösterilmiştir.

Tablo 3. Türkiye’de Konsolide Devlet Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%), (1980-2011)

Kalemler	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Harcamalar	20,33	18,89	15,09	18,75	17,07	15,03	15,95	16,92	16,26	16,52	17,21
Cari Harcamalar	9,33	7,95	6,79	7,67	6,72	5,93	5,96	6,47	6,09	7,73	8,42
Yatırım Harcamaları	3,5	3,82	3,14	3,39	3,12	2,91	3,17	2,64	2,1	1,68	2,49
Transfer Harcamaları	7,5	7,12	5,17	7,69	7,23	6,19	6,82	7,82	8,07	7,11	6,3
Kalemler	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Harcamalar	20,87	20,42	24,55	23,2	21,95	26,45	27,39	29,18	35,88	37,19	45,66
Cari Harcamalar	9,54	10,37	10,29	8,93	8,22	8,59	9,49	9,69	11,72	10,84	11,59
Yatırım Harcamaları	2,49	2,96	2,88	1,98	1,31	1,7	2,18	1,87	1,97	1,97	2,35
Transfer Harcamaları	6,3	7,09	11,39	12,3	12,42	16,16	15,72	17,62	22,19	24,38	31,72
Kalemler	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	
Harcamalar	42,3	39,38	35,89	29,72	29,13	31,4	31,0	27,7	28,6	22,5	
Cari Harcamalar	11,38	10,8	11	10,77	12,11	11,86	10,3	9,5	8,8	9,2	
Yatırım Harcamaları	2,52	2,01	1,8	1,75	1,92	2,54	1,6	1,9	2,3	2,2	
Transfer Harcamaları	28,41	26,57	23,1	17,2	15,1	17	19,1	16,4	14,2	12,2	

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler (2004); DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2002); www.bumko.gov.tr Verilerinden Derlenmiştir.

Özal dönemi olarak bilinen 1980-1989 yılları arası dönemde kamu kesiminin büyüklüğü ortalama %18-19 oranlarında seyretmiştir. 1980 yılında kamu harcamaları/GSMH oranı %20’lerdeyken 1988 yılı itibariyle %16,2 oranına kadar düşmüştür (Öner, 1998: 16). ABD ve İngiltere’de “arz yönlü ekonomi” söyleminin ciddi biçimde etkili olmasıyla, 1980’li yıllardan itibaren vergi yükünün azaltılması hedeflenmiştir. Bu şekilde 1983 yılından itibaren kamu kesimi büyüklüğünde mühim düşme olmuş, 1984-1989 yıllarında en alt seviyelere inmiştir. 1990 sonrası yıllar siyasi ve ekonomik istikrarsızlığın yaşandığı adeta kaybolan yıllar olmuş, bu dönemde bütçe açıklarının artmasını müteakiben iç borçlanmada yeni bir sayfa açılmıştır. İç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek faizli oluşu bütçenin faiz giderlerinin “şişmesine” yol açmıştır (Şahinöz, 2001: 277; Karataş, 1994: 101; Boratav, 2008). 1990-2002 yılları arasında Türkiye koalisyon hükümetleriyle yönetilerek hem siyasi hem de iktisadi istikrarsızlıkları bir arada yaşamış, koalisyon hükümetlerinin çok sık değişmesi iktisadi programlarda kesintilere sebebiyet vermiştir. Türkiye bu dönemde 1994 ve 2001 krizlerini yaşamıştır. Türkiye Ekonomisi 1990 yılından sonra girmiş olduğu süreçte çok kırılgan (fragile) bir yapı kazanmıştır. Bu kırılgan yapı özellikle ekonominin

bünyesinden kaynaklanmış, sorunun temel noktalarından birini kamu sektöründe yer alan kurumların finansman yapısının aşırı bozulması oluşturmuştur (Sakal, 2002: 45). Anılan dönemde uygulanan genişletici politikalara paralel olarak mali dengesizlikler artmıştır. 1990-2002 yılları arası kamu kesiminin hacmi ortalama %30 oranında seyretmiştir. 1980 yılından 1990 yılına kadar kamu kesiminin boyutu dar bir bantta gitmiş, 1991 yılından başlayarak, 2001 yılına kadar hızlı bir artış eğilimi sergilemiş, 10 yıllık zaman diliminde kamu kesiminin boyutu %100 oranında artmıştır. Söz konusu dönemde koalisyon hükümetlerinin sık değişmesi nedeniyle iktisadi programların sürekliliği sağlanamamıştır. 1994, 2000 ve 2001 krizleri sonucunda mali dengesizlikler iyice artmış (BDDK, 2010), yüksek faiz oranlarıyla yeniden borçlanmaya gidilmesi, transfer harcamaları içinde yer alan faiz ödemelerinin hızla büyümesine yol açmıştır. Dolayısıyla 1991-2001 yılları arasında kamu kesimi büyüklüğü etkinlik ve verimlilikten uzak bir kabarma dönemi yaşamıştır. 1990'lı yıllarda kamu harcamalarının hızlı artış trendine girmesinin önemli sebeplerinden biri de sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin (ödeneklerin) hızla büyümesidir (Eren, 2008). 2002 yılından itibaren ise kamu kesiminin boyutunda azalma eğilimi gözlenmiştir. Türkiye'de, 1990'lı yıllarda kamu kesiminin payında görülen hızlı yükseliş kamu hizmetlerinin artması veya niteliksel bir değişime uğramasından kaynaklanmamakta, bu dönemde kamu kuruluşlarının (İktisadi Devlet Teşekkülleri) zararlarını ve borçlarını kamu kesiminin üstlenmesi kamu kesimi boyutunun şişmesine yol açmıştır. Bu bağlamda kamu gelirlerinin artan kamu harcamalarını karşılama oranı sürekli azalmış, bu durum devleti sürekli borçlanmaya mecbur kılmış, transfer ödemeleri bu gelişmeler paralelinde artmıştır. Türkiye'nin 2001 yılına kadarki periyotta transfer harcamalarının önlenemez yükselişi buna bağlı olarak da kamu harcamalarının yükselmesi, kamu kesiminin boyutunun artmasına sebebiyet vermiştir (Şimşek, 2004: 42). 2002 yılı ile beraber Türkiye'de yakalanan siyasi istikrar, IMF ve AB politikaları bünyesinde yapılan yapısal dönüşümler ve mali disiplinin uygulanmasından taviz verilmemesi kamu kesiminin boyutunun azalmasına, 2006 yılında %29'a düşmesine neden olmuştur (Çam, 2007: 25). 2007 yazında ABD'de patlak veren kriz kısa sürede tüm dünyada etkisini hissettirerek Türkiye ekonomisine olumsuz yansımıştır. Sıkı maliye politikası uygulamaya devam eden Türkiye ekonomisi, krizden etkilenmiş fakat bu etkilenme ciddi bir rahatsızlığa dönüşmemiştir. Kamu kesiminin hacminde şiddetli bir dalgalanma gözlenmemiş hatta 2008 yılı sonrası azalma görülmüştür. Kamu kesiminin boyutu; 2009, 2010 ve 2011 yıllarında sırasıyla %27,7; %28,6; %22,5 olarak gerçekleşmiştir (T.C. Maliye Bakanlığı, 2012: 4). Ekonomik seyre paralel olarak 2008'den 2011 yılına kadar, düşük reel faiz oranlarının etkisiyle faiz harcamalarının azalması, bütçe disiplininin tesisi, kamu borçlarının yapılandırılması ve cari transfer harcamalarının artışında yavaşlama neticesinde KH/GSYİH oranı azalan bir salınım sergilemiştir (Sezgin, 2013: 69; Kepenek ve Yentürk, 2009).

Tablo 3'deki veriler incelendiğinde, kamu harcamalarının GSMH'ye oranındaki gelişim dikkat çekicidir. Kamu harcamalarının son 12 yıllık dönemi (2000-2011 yılları arası) incelendiğinde, kamu harcamalarının gayri safi milli hasılaya oranının önemli artışlar sergilediği görülmektedir. Tablo 3'de görüldüğü gibi özellikle 2001 yılına kadar önemli artış gösteren kamu harcamalarının GSMH'ye oranı, 2003 yılından itibaren önemli ölçüde azalış göstermiştir. Bu durumun gerçekleşmesinde, uygulanan sıkı maliye politikaları, büyüme hızında meydana gelen artış ve bütçe gerçekleştirmelerinde yaşanan iyileşmeler etkili olmuştur (Aslan, 2009). Tablo 3'den izleneceği gibi kamu harcamalarının GSMH içindeki payı, ele alınan dönem boyunca dalgalı bir seyir izlemiştir. 2000'li yılların başında bu oran ortalama %40'lar seviyesine çıkmış ve kriz yılı olan 2001 yılında en üst seviyesine ulaşmış ve daha sonra azalış trendine girmiştir. 2000 yılında konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ye oranı %37,1 iken bu oran; yüksek enflasyon, kamunun finansman açıkları ve bu açıkların kapatılabilmesi için yapılan iç ve dış borçlanmanın yüksek faiziyle birlikte ortaya çıkan mali krizlerle 2001 yılında %45,6'ya yükselmiştir. Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde uygulanan politikaların etkisiyle KH/GSMH oranı, 2002'de %42,3 olmuş, 2003 yılında ise %39,3'e gerilemiştir. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı, özellikle faiz ödemelerinin azalmasının etkisiyle, 2004 yılında bir önceki yıla göre 4,4 puan azalarak %35,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2004 yılında, iç borç faiz ödemelerinde meydana gelen azalmada, faiz oranlarının düşmesi önemli bir rol oynamıştır. 2002-2004 döneminde, GEGP bağlamında ve IMF'nin sıkı denetimi sayesinde bütçe harcamalarında kısıntı uygulanmıştır (TCMB, 2005; Şahin, 2007). 2005 yılı, kamu maliyesi alanında uygulamaya konulan yapısal reformların etkilerinin daha iyi görülmeye başlandığı ve mali disiplinin bütçe sonuçları üzerindeki olumlu etkisinin hız kazandığı bir dönemdir. 2005 yılında toplam harcamaların artış oranının minimum düzeyde gerçekleşmesi ve konsolide bütçe giderlerinin GSMH'ye oranının %29,7 oranında gerçekleşmesi dikkat çekici bir performansı beraberinde getirmiştir. 2006 yılında konsolide bütçe giderlerinin GSMH'ye oranı %29,1 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılından itibaren, uygulanan kararlı politikalarla birlikte sürdürülebilir bir başarının temeli olan mali disiplinin de etkisiyle, harcama azaltıcı politikalar etkili bir şekilde uygulanmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2007).

Küresel krizin etkisiyle ekonomide meydana gelen daralma döneminde kamu gelirleri hızla düşmüş (Eğilmez, 2009), kriz öncesinde görece olumlu seyreden bütçe göstergelerinde nispi bir bozulma yaşanmış ve bu süreçte, 2009 yılında konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranı %27,7 olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılındaki toparlanma süreci ve canlanan iç talep sayesinde; bütçe dengelerindeki bozulma yavaşlamıştır. 2011 yılında ise, düşük reel faiz oranlarının katkısıyla negatif artışlar sergileyen faiz harcamaları, cari transfer harcamalarının artışında yavaşlama ve güçlü ekonomik seyre paralel olarak ithalde ve dahilde alınan KDV, ÖTV gibi vergi gelirlerinde artış, bütçe performansı açısından yılın olumlu bir şekilde

tamamlanmasına neden olmuştur (TÜSİAD, 2012). Bu bağlamda, 2011 yılında kamu harcamalarının artış oranı %6'ya, konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranı ise %22,5'e düşmüştür. Kısaca, kriz döneminde bütçede önemli bir dalgalanma görülmemiş, bütçe disiplinine riayet edilmiştir. Kamu harcamalarının GSMH'ye oranı, krizin vurduğu ve etkili olduğu 2008-2010 yılları arasında %28-31 arasında dönemsel dalgalanma sergilemiştir. Kriz nedeniyle dünya düzeyinde faizlerin geriletmesine koşut olarak, iç ekonomide de faizlerin indirilmesinin neticesi olarak faiz yükünde görülen azalma bütçe boyutlarını kontrol edilebilir seviyede tutulmasına katkı sağlamıştır. Türkiye'de, 2008 Kriz döneminde maliye politikasında "disiplin" öne çıkarılırken ya da bu yöndeki uygulamalardan taviz verilmezken, dengeli faiz politikası izlenmesi yoluna gidilmiştir. Finansal akımların risk iştahının dengesizleştiği kriz dönemlerinde, bütçe dengesinin korunmaya çalışılması, finansal risklerin reel risklerden daha iyi bir şekilde hissedildiği görünümünü ortaya çıkarmaktadır (Önder ve Uçkaç, 2013: 217-227). Sonuçta, kriz sürecinde kamu harcama politikası, kamu kaynaklarının kullanımında, belirlenen politika ve öncelikler doğrultusunda hareket edilmesine, yürütülen faaliyet ve projelerin gereklilik, etkinlik ve verimlilik açısından gözden geçirilerek sağlıklı bir temele kavuşturulmasına bağlanmıştır (Taban, 2011).

SONUÇ

Adam Smith'den bu yana klasik ekol mensupları küçük ve ekonominin normal seyrine müdahale etmeyen bir devleti tercih etmişlerdir. Devlete yüklenen belirli görev(ler)in bir yansıması olarak kamu kesiminin ekonomideki payı ya da bir başka deyişle kamu ekonomisinin büyüklüğü yirminci yüzyılın başına kadar genelde ülke ekonomilerinde cüzi bir oran oluşturmuştur. XX. yüzyılın başında meydana gelen iktisadi, siyasi, sosyal olaylar, I. Dünya Savaşı ve Büyük Buhranın ortaya çıkardığı sorunlar neticesinde devlet müdahalesi bilinci yerleşmiş, devletin misyon ve vizyonu ciddi bir transformasyona uğramış, hasıl olan bu misyon ve vizyon değişimi kamu kesimi ölçeğinde ciddi artışlara sebebiyet vermiştir.

Bugün kamu kesimi ekonomisinin toplam ekonomi içerisindeki nispi payının artışı neredeyse bütün ülkelerde vaki bir durumdur. Bu kapsamda, çalışmanın amacı, Türkiye ve bazı OECD ülkelerinde kamu kesiminin ekonomik büyüklüğüne ilişkin tespit ve değerlendirmelerde bulunmaktır. Tarihi seyri içerisinde, bilhassa Büyük Dünya Buhranından sonra devlet; toplumsal ihtiyaçları karşılama, kalkınmayı sağlama, ekonomik istikrarsızlıkları giderme ve geliri adil dağıtma gibi konularda aktif görev üstlenmeye başlamıştır. Devletin toplum hayatının modernize olmasına paralel olarak hizmet ağını genişletmesi, eğitim sağlık, adalet vb. alanlarda ilave vazifeler üstlenmesi, kamunun teknik ilerlemelerle ortaya çıkan altyapı yatırımlarını yapmak zorunda olması, yine sosyal risklerin sosyalize edilmesi amacıyla sosyal güvenlik giderlerini artırması, sosyal refah devleti fikrinin yaygınlaşması gibi

nedenler kamu kesimi büyüklüğünü artıran nedenler arasına girmiştir. 20. yüzyılın başlarında GSYİH'nin %10'larına tekabül eden kamu kesimi büyüklüğü, bugün başta gelişmiş ülkeler olmak üzere birçok ülkede oldukça yüksek düzeylere çıkmış, gelişmiş kapitalist ülkelerde bile kamu kesiminin ulaştığı boyut onları adeta karma ekonomi şekline dönüştürmüştür.

Türkiye'de ise 1980'li yıllarda uygulanan iktisat politikaları, iç ve dış gelişmelerden etkilenmiş, aksine kamunun ekonomiye müdahale boyutu azalmamış özelleştirme ve kamuya ait olan kurumların yeniden yapılandırılmasında istenilen hedeflere ulaşılamamıştır. Türkiye ekonomisindeki yapısal sorunların giderilmesine yönelik önlemler tam olarak alınmadan liberal politikaların uygulanması sonucu kırılganlıklar artmış ekonomi sürekli olarak krizlerle karşılaşır hale gelmiştir. Türkiye ekonomisinde 1990'lı yılların başlarında kamu açıkları ve faiz yükü aşırı derecede artmış, yüksek reel faizler, sermayenin kısa vadeli spekülasyon araçlarına yönelmesine neden olmuş ve bu durum ekonominin kırılganlığını daha da artırmıştır. Nitekim bu dönemde Türkiye ekonomisi 1994, 2000 ve 2001 krizlerini tecrübe etmek zorunda kalmıştır. Bilhassa 2001 krizinde kamu harcamaları/GSMH oranı neredeyse %50 oranının birkaç puan altında gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarının GSYİH'ye oranı uzun yıllar (1980-1992) %10'un altında olmasına rağmen, 1992 yılından itibaren hızlı bir artış sergilemiştir. 2001 ekonomik krizinde bu oran yaklaşık %32 oranında gerçekleşerek tüm dönemlerin en yüksek düzeyine ulaşmıştır. 1990'lardan itibaren iç ve dış borç faiz ödemelerinin aşırı yükselmesi borçlanmanın maliyetini ekonominin taşıyamayacağı boyutlara götürmüştür. Krizden sonra uygulanan istikrar programları neticesinde bu oran nispi olarak azaltılabilmektedir. 2002 sonrası gerek siyasi gerek ekonomik istikrarın tesisi ve bazı yapısal dönüşümlerin kararlılıkla uygulanması kamu kesiminin ekonomik büyüklüğünün nispi olarak azalışını (%42'lerden yaklaşık %22'lere) beraberinde getirmiştir. Söz konusu oranın (KH/GSYİH) çalışmada incelenen OECD ülkelerinin gerisinde olduğu görülmektedir.

Devletin iktisadi ve sosyal hayatta yaşanan gelişmelere paralel olarak toplam ekonomi içerisindeki nispi payını artırması ekonomik sorunlar yumağını büyüyen bir davranış şeklinde yorumlanmaya başlamıştır. Bir ekonomide kamu kesimi ölçeğini büyütmenin mühim verimlilik ve etkinlik kaybına yol açacağına dair düşünce yaygınlaşmış, dolayısıyla bu durum 1980'li yıllarda kamu faaliyetlerini daraltmayı amaçlayan, özelleştirme furçasının fitilini ateşlemiştir. Her ne kadar müdahil devlet veya kamu eksenli politikalardan soğuma ve yeniden liberal politikalara dönme yönündeki fikirler güç kazansa da bu konuda tam bir fikri konsensüsün sağlandığı ve başarılı politikalar uygulandığı söylenemez. Nitekim özelleştirme ve serbestleştirme uygulamalarının giderek ivme ve önem kazandığı son çeyrek asrı aşan 30-35 yıllık dönemde, kamu ekonomisinin küçültülmesine yönelik bütün çabalara karşın, OECD ülkeleri nezdinde bile kamu kesimi ölçeği istenen düzeyde küçültülemediği, hatta bazı ülkelerde bu oran GSYİH'nin %50'sinin üzerinde gerçekleşmiştir. Gerek ABD, gerek

Euro Bölgesi, gerekse Türkiye'nin de dahil olduğu OECD ekonomilerinde yaşanan istihdam, işsizlik, durgunluk, adil olmayan gelir dağılımı gibi makro ekonomik sorunlar göz önüne alındığında bir ekonomide kamu ölçeğindeki artış yada azalışların sorun çözme mi yoksa bizatihi sorunun kaynağı mı olma yönündeki münakaşaların daha uzun zaman devam edeceği görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Akdemir, T. ve İlgün, M. F. (2011), "Kamu Borçlanması Sınırlamalarının Kamu Harcamalarının Bileşimi Üzerine Etkileri: Avrupa Birliği Ülkelerine Yönelik Ampirik Bir Değerlendirme", *Maliye Dergisi*, 160, 184-185.
- Aslan, A. (2009), "Bütçe Açığı Sürdürülebilirliğinin Dinamik Analizi: Türkiye Örneği", *Maliye Dergisi*, 157, 228.
- Balcerowicz, L. (2004), "Toward a Limited State", *Cato Journal*, 24 (3), 185-204.
- BDDK (2010), *Krizden İstikrara Türkiye Tecrübesi*, Çalışma Tebliği, Ankara.
- Boratav, K. (2008), *Türkiye İktisat Tarihi: 1908-2007*, Ankara: imge Yayınevi.
- Çakman, K. ve Çakmak, U. (2007), "Türkiye Ekonomisinde Temel Makro Ekonomik Değişkenler Arasındaki Etkileşimler Üzerine Analitik Notlar", *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, 18 (63), 1-27.
- Çam, İ. (2007), *Kamu Kesiminin Optimal Boyutu ve Türkiye Uygulaması*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Kayseri: Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Çeştepe, H. ve Bilen, M. (2001), "Devletin Ekonomideki Rolü: Finansal Kriz Sonrası Doğu Asya'da Performans Analizi", *İktisat İşletme Finans Dergisi*, 16 (183), 54-71.
- Davies, A. (2009), "Human Development and the Optimal Size of Government", *Journal of Socioeconomics*, 35 (5), 868-876.
- Eğilmez, M. (2009), *Küresel Finans Krizi*, İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Eren, A. (2008), *Türkiye Ekonomisi*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- DPT (2004), *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2002)*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- DPT (2004), *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları.
- Gwartney, J. vd., (1998), "The Scope of Government and the Wealth of Nations", *Cato Journal*, 18 (2), 163-190.
- Heitger, B. (2001), "The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries", *Kiel Working Paper*, 1034, 1-32.
- Karaman, V. (2007), *Avrupa Birliği Ülkeleri ve Türkiye'nin Kamu Kesiminin Büyüklüğü Açısından Kıyaslaması*, (Yayımlanmamış Doktora Tezi). İstanbul: İstanbul Üniversitesi: Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Karakaş, E. (1994), "Devlet-Ekonomi İlişkileri Üzerine Bazı Düşünceler", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 164-170.
- Karataş, C. (1994), "Türkiye'de Kamu Borçları, Vergi Sistemi ve Kamu Harcamaları 1980-1993", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, 83-105.
- Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2009), *Türkiye Ekonomisi (22. Baskı)*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kurdaş, K. (1994), *Ekonomik Politika Üzerine*, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Meriç, M. (2003), "Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Transfer Harcamalarının Gelişimi", *Süleyman Demirel Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 8 (2), 171-191.
- OECD (2011), *Government at a Glance 2011*, www.oecd.org/bookshop.

- Önder, İ. ve Uçkaç, A. (2013), “Krizler Ortamında Türkiye”, 3. İzmir Ulusal Ekonomi Kongresi: İzmir.
- Öner, E. (1998), “1975’den 1995’e Bütçe Açıklarının Gelişimi Nedenleri ve Bazı Değerlendirmeler”, maliye araştırma merkezi konferansları, 13-30.
- Öztek, D. (2001), “1980 Sonrası Harcama Politikaları”, 16. Türkiye Maliye Sempozyumu, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.
- Parasız, İ. (2001), *Enflasyon-Kriz-Ayarlamalar: Dünyada ve Türkiye’de Kalkınma Makro Ekonomisi Sorunları*, 1. Basım, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Pehlivan, O. (2004), *Kamu Maliyesi*, Trabzon: Derya Kitabevi.
- Sakal, M. (1999), “Kamu Kesiminin Yeniden Yapılanması: Son Yıllara İlişkin Bir Değerlendirme”, Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi, 14 (1), 161-184.
- Sakal, M. (2002), “Türkiye’de Kamu Açıklarının ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1988-2000 Dönem Analizi”, Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF Dergisi, 17 (1), 35-60.
- Sarı, R. (2003), “Kamu Harcamalarının Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi ve Türkiye’de Ulusal Gelir ile İlişkisi”, İktisat İşletme ve Finans, 18 (209), 25-38.
- Sezgin, S. (2013), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: Anadolu Üniversitesi Yayını.
- Şahin, H. (2007), *Türkiye Ekonomisi*, Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Şahinöz, A. (2001), *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Şener, O. (2008), *Teori ve Uygulamada Kamu Ekonomisi*, İstanbul: Beta Yayınevi.
- Şenesen, G. G. (1998), “Kamu Harcamalarının Ölçülmesi Üzerine Bir Deneme: Savunma Harcamaları”, 12. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi, İstanbul.
- Şimşek, M. (2004), “Kamu Harcamalarının Özel Yatırımlara Etkileri, 1970-2001”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 4 (2).
- Taban, S. (2011), *Küresel Finans Krizi Öncesi ve Sonrası Dönemde Türkiye’de Ekonomik Büyümenin Dinamikleri*, Siyaset, Ekonomi ve Toplum Araştırmaları Vakfı, Ankara.
- TCMB (2005), *Yıllık Rapor: Denetleme Kurulu Raporu*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2007), *2008 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi*, Ankara.
- T.C. Maliye Bakanlığı (2012), *2011 Yılı Genel Faaliyet Raporu*, Ankara.
- Tanzi, V. (2005), “The Economic Role of the State in the 21st Century”, *Cato Journal*, 25 (3), 617-638.
- Tanzi, V. (2008), “The Role of the State and Public Finance in the Next Generation”, *OECD Journal on Budgeting*, 8(2), 1-28.
- Tanzi, V. ve Schuknecht, L. (2000), *Public Spending in the 20th Century*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Türel, O. (1999), “Restructuring the Public Sector in Post-1980 Turkey: An Assessment”, *Erc Working Papers in Economics*, 99/6, 1-52.
- TÜSİAD (2012), *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: TÜSİAD Yayınları.
- Ulusoy, A. (2012), *Maliye politikası*, İstanbul: Park Kitabevi.

Uzay, N. (2002), “Kamu Büyüklüğü ve Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği (1970-1999)”, Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19, 151-172.

Yıldırım, M. (1998), *Kamu Harcamalarının Enflasyon Üzerindeki Etkilerinin Ekonometrik Bir Model Yardımıyla İncelenmesi ve Bir Uygulama (1980-1996)*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Isparta: Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Yılmaz, B. E. ve Susam, N. (2001), “Türkiye’de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma”, 16. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Celal Bayar Üniversitesi, Manisa.

www.imf.org: *World Economic Outlook (Hopes, Realities, Risks)*, Erişim Tarihi: 31.12.2012

www.oecd.org: *Economic Outlook 91 database*, Erişim Tarihi: 15.06.2013

www.bumko.gov.tr: Erişim Tarihi: 21.12.2012

TEKNOLOJİNİN İSTİHDAMA VE İŞ HUKUKUNA ETKİSİ

İbrahim ÇETİN*

ÖZET

Yirmi birinci yüzyıl karşımıza bir teknolojik gelişmeler çağı olarak çıkmıştır ve görünen o ki teknolojik atılımlar tüm hızıyla devam edecektir. Teknolojideki gelişme, tüm dünyada, kamu yetkililerinin müdahale olanaklarını da aşan hassas fabrika ve çalışma koşullarının meydana gelmesine sebebiyet vermiştir. Küreselleşme sebebiyle dünya pazarlarında sıkı bir rekabet yaşanmaktadır. Yanı sıra şu da yadsınamaz bir gerçek ki bir ülkenin teknoloji düzeyi o ülkenin gelişmişlik düzeyinin göstergesidir. Bununla birlikte çalışma hakkı, insanlık tarihindeki en kadim hakktır. Fakat teknolojik gelişmelerden dolayı çalışma hakkı maalesef kısıtlamalara açık hâle gelmiştir. Hatta iş hayatında kırılğan bir yapı ile karşı karşıya olduğumuzu da itiraf edebiliriz. Sözü edilen sebeplerden ötürü, bu makalede ileri teknoloji yatırımlarının iş hayatı üzerindeki etkisi incelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: İş hukuku, İstihdam, Çalışma koşulları, Teknoloji, Yatırım.

EFFECTS OF TECHNOLOGY ON EMPLOYMENT AND LABOUR LAW

ABSTRACT

The twenty-first century has turned out to be an era of technological developments and it appears that technological advancement will continue at full speed. Technological advancement has led to the emergence of delicate factory and working conditions which exceed the intervention opportunities of the public authorities throughout the world. As a result of globalisation, world markets are going through a harsh competition. In addition, it is a reality that a country's technological advancement level is the indicator of the development level of that country. On the other hand, right to employment is the most ancient right in the history of humankind. However, due to the technological developments, the right to employment has become open to constraints. Even we may admit that we face a fragile structure in the business world. In the light of the abovementioned reasons, the effects of the investments in advanced technology on the business life are examined in the present study.

Keywords: Labour law, Employment, Working conditions, Technology, Investment.

GİRİŞ

İstihdam, doğrudan iş hukuku sahasına girmediği için hukuki çalışmalarda sıkça karşılaşmadığımız ancak önemli yansımaları nedeniyle iş hukuku boyutuyla da değerlendirilmesi gereken bir konudur. Daha çok istihdam bürolarının statüleri, *kayıt dışı istihdam* (şigortasız işçi çalıştırma) ya da *toplu işten çıkarma* gibi meseleler tartışma konusu olduğunda gündeme gelmektedir.

* Sayıştay Başkanlığı, Yönetim Mensubu, ankarahukuk@hotmail.com

İstihdam, mevcut işgücünün iktisadi faaliyetler içerisinde devamlılık arz edecek şekilde çalıştırılmasıdır. Üretime elverişli katkı (işgücü), ettirgenlik (işverence çalıştırma) ve devamlılık (iş akdine bağlılık); görüldüğü üzere istihdam kavramının temel bileşenleridir.¹ İstihdam kavramı bir başka yönüyle de belirli bir dönemdeki üretim faktörlerinin mevcut teknolojik düzeye göre ne oranda kullanıldığını ifade eder (Karakayalı, 1995: 13 vd.).

İstihdam ve teknoloji ilişkisi ise *emek-yoğun teknoloji mi sermaye-yoğun teknoloji mi* tartışmasını doğurmaktadır. Bu tartışmanın temelinde sermaye-yoğun tekniklerin daha az istihdama sebebiyet vererek işsizlik sorununu artıracığı kaygısı yatar (Yılmaz, 1993: 20). Gerçekten de sermaye-yoğun teknikler, birim ürün başına daha az emek ve daha çok sermaye kullanılmasını gerektiren üretim yapılarıdır. Ancak bu tespit, sermaye-yoğun tekniklerin istihdam problemini artıracığı anlamına gelmez. Aynı ürünü, aynı kalitede, aynı skalada ve aynı yeniden yatırım oranlarıyla üretebilen emek yoğun bir teknik seçeneği üretimde kullanılmadığı sürece sermaye-yoğun üretim tekniği işsizliğe sebep olmaz (Yılmaz, 1993: 21). Bu denklemde karşımıza *yatırım* terimi de çıkmaktadır. Teknolojik yatırım, bazen de sermaye teçhizatına ilaveler yapılması biçiminde *reel yatırımı* ifade eder (Uluatam, 1993: 187).

Emek-yoğun mu sermaye-yoğun mu tartışmasında öne çıkan kıstas görüldüğü üzere “teknolojik gelişmedir”. *Teknolojik gelişme*; genel olarak bilgi, yöntem ve kullanılan araçlardaki gelişmeyi ifade eder (Balci, 1995: 78), yanı sıra ülkenin bir üst üretim olanakları eğrisine sıçraması demektir. *Teknik* ise; belli bir teknolojinin firmalara sunduğu, hepsi aynı eş-ürün eğrisi üzerinde sıralanmış, kullanıma hazır ve sonsuz sayıda emek-sermaye birleşimidir (Yılmaz, 1993: 21). Ancak, tam istihdamı temin ve idame ettirebilmek teknolojik değil, ekonomik bir problemdir. Fazla üretimi, toplumda yüksek talepler oluşturabilecek şekilde dağıtabilmek, siyasi-iktisadi bir mesele mahiyetindedir. Problemin ekonomik yollardan hâlli gerekmektedir (Yücel, 1991: 19).

O hâlde işçi hakları ile barışık bir makro iktisadi dünyada –özellikle istihdam bağlamında- kullanılan teknolojinin başlıca özelliklerini şöyle sıralayabiliriz:

- Her teknoloji kendi ölçeğinde çalıştırıldığında verimlidir. Nitekim ileri teknolojilerin üretim sürecine girmesiyle esnek üretim ve işgücü istihdamında esneklik meydana gelmiştir (Erdut, 1998: 27). İş dünyasının bu esnekliği hakkaniyete uygun şekilde yorumlaması gerekir.
- Teknoloji özgeçmiş, makinelerin niteliksiz emekten çok, nitelikli emeğin yerini tutacak şekilde nasıl geliştiğini gösterir. İşçi ve emek ilişkisi de bu bağlamda hakkaniyete uygun şekilde yorumlanmalıdır.

1 İşgücünün istihdam kavramı ile bağlantısını göstermek çerçevesinde belirtmek gerekir ki bir ekonominin belirli bir dönemine ilişkin çalışma çağındaki nüfus, mevcut işgücü ile işgücüne dâhil olmayanların toplamı iken; işgücü ise istihdam edilenler ile işsizlerin toplamına eşittir.

- Teknolojinin istihdam üzerinde olumsuz etkisi, ancak üretilmesi istenen ürüne uygun teknolojinin verimli çalışabileceği üretim ölçeğinde kullanılmaması durumunda ortaya çıkar. Bu sebeple güçlü konumdaki işverenlerin iş hukukuna dair sorumlulukları, “çalışma barışı” kıstası çerçevesinde değerlendirilmelidir.
- Teknoloji kullanımında amaç, dünya pazarlarında rekabet edebilecek ürünleri üretebilme gücüne; yani rekabet gücüne sahip olmaktır. Rekabetçi anlayışı işçilere aşılama ve işçileri bu yönde eğitmek, işçilerin doğal bir hakkı olarak değerlendirilmelidir.

İş dünyasının zaman içinde ileri teknolojilere uyum sağlama potansiyeli vardır (Balcı, 1995: 79-81). Nitekim Japon endüstrisinde mikroelektronikğin otomotiv sektörüne girmesiyle istihdamda azalma olmadığı gözlemlenmiştir (Tokol, 1986: 49). Bunun en önemli nedeni ise işçilerin yeni durumlara göre eğitilerek gelişen teknolojiye paralel bir gelişme göstermelerinin sağlanmış olmasıdır. Teknolojiyle barışık işçi istihdamında bir adım geride kalan ABD, Fransa ve İtalya endüstrilerinde ise küçük oranlarda da olsa iş kaybı gözlemlenmiştir (Castells, 1999: 258).

Öte yandan işyerlerinin çalışma şartlarında kökten değişiklik yapan, işyerlerinin verimliliğini ve kârlılığını artıran teknolojik gelişmeler öngörülemez bir hızla hayatımıza girmektedir. Örneğin bilgisayar destekli sistemler ve bilişim teknolojileri alanındaki ilerlemeler, üretim teknolojisi kullanımı yaygınlaştırmaktadır (Tekin vd, 2003: 101). Bu durumda bilişim teknolojilerinden yararlanmak kaçınılmaz olmaktadır.

Teknolojik yatırımların bir diğer yönünde *ise global rekabet gücü kaygısı* yer almaktadır. Dünyada en büyük kazanç; tasarıma, bilgiye, teknolojiye ve insana yapılan yatırımlardan sağlanmaktadır (Argüden, 2002: 1). Ulusal ve uluslararası rekabette de bu argümanlara verilen önem belirleyici olmaktadır. Diğer bir yaklaşıma göre ise ülkelerin rekabet gücünü hesaplamak yerine firmaların rekabet güçlerini hesaplamının daha tutarlı sonuç vereceği vurgulanmaktadır. Küreselleşen dünyada uluslararası firmaların, rekabet gücünü belirlemede etkin olduğu savunulmaktadır. Yine bu teoriye göre, firmalara rekabet gücü sağlayan temel unsur ise ürün veya üretim sistemlerinde yeniliktir (Porter, 1990: 77).

1. TEKNOLOJİYE DAYALI YATIRIMLARIN İSTİHDAMA ETKİSİ

1.1. Teknolojiye Dayalı Yatırımların İstihdama Olumlu Etkisi

Firmaların yatırım tercihlerini belirleyen beklenen kâr faktörü (Ertek, 2013: 368) gibi alternatif faktörler arasında en verimli ve kazançlı olanı seçmek, tüm toplumların ortak iktisadi kaygılarından olagelmıştır (Gökdere, 1997: 37). Beklenen

kâra ulaşmak veya en kazançlı olanı seçmek, teknolojik yeniliklerle mümkün olabilir. İktisat dünyası teknolojik yenilikleri, ürün ve süreç yenilikleri olmak üzere ikiye ayırmaktadır: Tamamen yeni bir ürünün ilk ticari üretimini veya mevcut bir ürünün kalitesini artıran değişiklikler “**ürün yeniliği**” olarak tanımlanmaktadır. Mevcut bir ürünün yeni bir süreç ile üretilmesine ise “*süreç yeniliği*” denmektedir.

Teknolojik değişimin istihdam üzerindeki etkisi, öncelikle değişimin çeşidine bağlıdır. Ürün yenilikleri daha çok talep üzerinde, süreç yenilikleri ise maliyet ve arz üzerinde etki göstererek (İrmiş ve Özdemir, 2011: 113-114) istihdamın yönünü çizmektedir.

Teknolojiye dayalı yatırımların istihdamı olumlu etkileyeceği durumlar şu iki şekilde ortaya çıkmaktadır:

- i. Rekabet temelli durumlar,
- ii. Telafi edici mekanizmaların devreye girdiği durumlar.

Yatırımlarda ileri teknoloji kullanımının istihdam üzerinde olumlu etki gösterebilmesi -*bir başka deyişle teknoloji merkezli gerekçeler sebebiyle iş akitlerinde fesihlerin asgari seviyeye indirilebilmesi*- için uygulamaya ilişkin çeşitli yöntemler geliştirilmiştir:

- İşçilerin teknolojik yönden yeterliliği ve teknolojik girişimlere uyumu göz önünde tutulmalıdır.
- Rekabet dünyasının gerçekleri göz önünde tutularak rekabet edilen firmaların teknolojik gücü kontrol edilmeli, reel politikalarla izlenmelidir.
- Teknolojik yatırımdan en rantabl sonucu alabilmek için en kalifiye elemanlara yer verilmeli, teknolojik yarışta firmayı duraklatan elemanların eğitime kaynak ayrılmalıdır.
- Teknolojinin her zaman olumlu sonuç doğuracağı teorisine katı bir şekilde bağlanılmadan olası olumsuz etkilerin ne olabileceği de hesap edilmelidir.
- Ülkenin iktisadi politikalarının teknolojik yatırımın konusuyla uyum içinde olup olmadığı irdelenmeli; olası yatırıma uygun istihdamın başarı boyutu hesaplanırken reel-politiğin “ücret” gibi unsurlarının etkisine de denklemlerde yer verilmelidir.
- Teknolojik yatırımlara karar verilmesi mekanizmasında; işçilerle sermaye sahipleri arasında fikir teatisi yapılmalıdır. Gözden kaçan eksiler ve artılar böylelikle daha net görülebilecek ve gerekli müdahâleler zamanında yapılabilecektir.
- Gerek iş sahipleri gerekse işçiler olsun; teknoloji ile bütünleşik bir iş hayatı modülü benimsenmelidir.

- Teknolojinin her dâim kendi kendini yenileyen dinamik boyutu düşünüldüğünde firmaların teknoloji takibinde ve doğru teknolojiyi tespit noktasında yetersizlikleri olabilir. Bu handikapı bertaraf etmek için profesyonel uzman desteği sağlanmalıdır.
- Teknolojinin sürekli ilerleyen dinamik boyutunun yanı sıra istihdam edilenlerin de istifa, emeklilik gibi sebeplerle firmadan ayrılabilceği ve bu sebeple istihdam alanında da dinamik bir politika benimsenmesi gerektiği açıktır. Bu bağlamda işçiler için ârızı değil sürekli ve düzenli eğitimler verilmelidir. Bu eğitimler her zaman basit bir seminer mâhiyetinde olmamalı; işçilerin ufkunu geliştirecek ve diri tutacak uluslararası ziyaretler ve işgücü alışverişi gibi programlar hayata geçirilmelidir.

1.2. Teknolojiye Dayalı Yatırımların İstihdama Olumsuz Etkisi

Teknolojik gelişmenin insana olan ihtiyacı azaltacağı ve istihdamı düşüreceği her zaman ciddi bir endişe sebebi olmuştur. Uzun soluklu yatırımlar baz alındığında bu endişenin yersiz olduğu açıktır; ancak özellikle az gelişmiş ülkelerde, ekonomik değişkenlerdeki radikal oynamalar ile teknolojik yatırımların olumsuz etkilerinin meydana gelmesi de olasıdır.

Örneğin teknolojik gelişme ve beraberinde getirdiği otomasyon, uzun vadeli işsizlik yaratmaz ancak bazı sektörlerde işçilerin bir kısmının veya tamamının iş değiştirmesi gereği de doğabilir. İşçiler tarafından yapılan işin tamamının ya da bir kısmının makineler tarafından yapılabilecek hale gelmesi ile işçilerin tamamının işten çıkarılması veya işçi sayısının azaltılması muhtemel bir durumdur.

Otomasyonun gelmesiyle birlikte işinden olan insanlar sorununun çözümü eğitimden geçmektedir. Teknoloji ve otomasyonun girdiği ülkelerde eğitim sistemi de kendini yenileme gereği duymaktadır. Eğitim, loncalardaki gibi sadece meslek öğrenmek amacının dışında *insanlara değişen şartlara uymayı öğretmek* olarak kendini yenilemiştir. Her gün değişen koşullara ve iş hayatının gereksinmelerine göre esnek olabilen insan yetiştirmek esas amaçtır (Ertek, 2013: 319). Temel eğitim süresinin uzatılması esnek yapının gereği olarak gerçekleştirilmiştir. Ayrıca işgücünün meslek içi eğitim programlarıyla desteklenmesi ve kendini geliştirerek değişen koşullara uyum sağlaması bugün görmekte olduğumuz uygulamalardır.

Teknolojiye dayalı yatırımların istihdamı olumsuz etkileyeceği durumlar şu dört şekilde mümkün olabilmektedir:

- i. Robotlaşma ve alternatif teknikler,
- ii. Yanlış iş planları,
- iii. Arz talep dengesizliği,
- iv. Kalite arayışı.

2. TEKNOLOJİK YATIRIMA DAYALI İSTİHDAMIN BİREYSEL İŞ HUKUKUNA YANSIMALARI

2.1. Genel Olarak

İleri teknoloji, iki önemli yansıması nedeniyle iş hukuku müesseseleri üzerinde etkili olmaktadır. Bunlar standartlaşma ve esnekliktir.

Standartlaşma, piyasa ekonomisinde kalite, mal ya da hizmetin ihtiyaçları karşılama kabiliyeti ve potansiyelinin zaman içinde değişmemesidir (Bozkurt ve Odaman, 1996: 4-5). Böylelikle kalite, herkese, her yerde, aynı şekilde ulaşılmıştır (Çetik vd, 2002: 275; Karafakioğlu, 1997: 108-130; Örcü, 2003: 134-135). İstihdam ve iş hukuku cihetinden ise durum biraz değişmektedir. İleri teknolojinin yatırımlarda ve istihdamda geniş yer edinmesi sonucunda erişilen standartlaşma ile kalite, mal ve hizmette olumlu sonuçlar alınmaya başlanırken makineleşme karşısında işçilerin aynı standart emeği katma değer olarak işyerine sağlaması beklenemez. El emeğinin direnci karşısında standartlaşma, kendisine iş hukuku alanı içinde akacak bir mecra aramaya başlar. Bu mecra ise ancak standartlaşma güdüsünün işçi hakları ile barışık olduğu iş düzenlemeleridir. İşverenler, yeni teknolojiye uyum için işyerlerinde esaslı değişiklikler yapmak yerine işçilerini eğiterek yumuşak geçişler yapmayı yeğlemelidirler.

Yeni teknolojiler her zaman standartlaşmayı sağlamaz. Teknolojinin çok devingen olması, çoğu zaman iş düzenlemelerindeki uyumu ve standartlaşmayı da olumsuz etkileyebilir. Bu da istihdamda ve iş düzenlemelerinde farklılaşmaya yol açabilir (Bozkurt, 1997: 108-109). Sonuç itibarıyla standart dışı (atipik) diye adlandırabileceğimiz çalışma şekilleri ortaya çıkar.

Çalışma yerleri (işyerleri) ve çalışma sürelerindeki standart kaymalar, çalışma hayatında esneklik olarak karşımıza çıkar. Bunun en önemli sonucu ise işçi ücretlerindeki dalgalanmalardır. Kısa süreli çalışmalar veya kriz dönemlerinde işten ayrılmama pahasına düşük ücretle çalışmalar; ileri teknolojilerin bireysel iş hukukuna birincil etkileridir (Kutal, 1996, 364 vd.). Hatta işçi vasıflandırmalarındaki çeşitlilikler, ücret politikasını da karmaşık hâle getirmektedir (Bensghir, 1996: 266-267). Ücret ise bilindiği üzere iş akitlerinin temel unsurudur.

2.2. Teknolojik Yatırıma Dayalı İstihdamın Temas Ettiği Bireysel İş Hukuku Konuları

2.2.1. Evde Çalışma

Evde çalışma, bir veya birden çok işveren için işçinin kendi evinde ya da kendi seçtiği bir çalışma yerinde mal veya hizmet üretmesidir (Süzek, 2006: 224). Bazı sanatların icrasındaki kolaylığı ve ekonomikliği yönünden çalışma hayatının bilinen en eski zamanlarından beri var olan bu çalışma şekli, teknolojik gelişmelerle birlikte

tekrar popüler olmaya başlamıştır. İş mevzuatımızda doğrudan düzenlenmemesine rağmen iş hukukumuzda varlığı kabul görmüş bir çalışma şeklidir.

İleri teknolojiye dayalı yahut yeni teknolojiye adapte yeteneği yüksek işler için “evde çalışma” kavramı daha çok ön plana çıkmaya başlamıştır. Çünkü bir iş akdi muvacehesinde evde (yahut kendi belirlediği yerde) çalışan işçi, elektrik, ısınma, yemek, servis gibi temel giderleri kendi cebinden karşılayacak; yanı sıra işverenin iş sağlığı ve güvenliği önlemi alma borcuna dair katlanmak zorunda kaldığı masraflarda da işveren lehine esneme olacaktır. Öte yandan işçi de belirli bir hiyerarşik gözetimin etkisi dışında kalacağı için daha rahat çalışma imkânına kavuşacaktır. Hâl böyle olunca günümüz istihdamlarında “evde çalışma” şekli geniş ölçüde cazip duruma gelmiş bulunmaktadır. Bu cazibenin en önemli sebeplerinden biri de günümüz teknolojilerinin ve bu teknolojilere bağlı iş yatırımlarının evde çalışmayı mümkün kılmasıdır. Keza evde çalışılsa da işçiler kamera sistemi ile veya başkaca bilişim teknolojileri ile işveren tarafından takip edilebilirler. Diğer bir husus ise evde çalışan işçinin evinde kurduğu teknolojik altyapı ile daha verimli çalışma imkânı bulabilmesidir.

Teknolojik yatırımların verdiği imkânlar çerçevesinde evde çalışma suretiyle işveren ve işçiler için tercih edilebilir olan başlıca istihdam alanları şunlar olabilir:

- Bilgisayar yazılımı, web tasarımı, site editörlüğü gibi bilgisayarlı çalışma ortamlarında yapılabilecek bilişim sektörü işlerindeki istihdamların hemen hemen tamamı evde çalışma sureti ile gerçekleştirilebilir. Öte yandan bu tür işlerde “yeni fikir üretme” çok önemli bir kıstastır. Piyasadaki sayısız rakibin bir adım önünde olabilmek için daima yeni bir fikir gerekmektedir. Yeni fikirlerin ortaya çıkması ise ancak kişinin (işçinin) kendini rahat hissettiği özgür ortamlarda mümkün olabilir. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri merkezli Google Inc. Şirketi’nde *icat boş zamanı* (innovation time off) adı verilen ve işçilerin tüm mesailerinin yüzde yirmilik zaman dilimine tekabül eden bir uygulama vardır. Google Inc. Şirketi’ni bugünkü durumuna getiren popüler fikirlerin büyük bir bölümü, işçilerin teşvik edildiği bu boş zaman uygulaması sonucunda ortaya atılmış ya da geliştirilmiştir (Wikipedia, 2014).
- Bilgisayar ortamı çizimlere ve diğer çalışmalara dayalı teknik ressamlık, mimarlık, çeşitli plan ve proje geliştirme işleri hatta karikatüristlik için de evde çalışma şekli, işçiler açısından bir fırsat gibi değerlendirilebilir. Çünkü bu tür işler, özel motivasyon isteyen yeteneğe dayalı işlerdir. Sayılan sektörlerde evde çalışmaya uygun yapılan iş organizasyonları, daha özgün çalışmaların ortaya çıkmasını sağlayacaktır.

- Gazetecilik, yazarlık gibi işler de günümüz teknolojisi ile belirli bir ofisten çalışma gerektirmeyen işler kategorisine girmiştir. Özellikle internet medyacılığı sektöründe işçilerin bir adet bilgisayar ve yeterli internet bağlantısı ile işlerini herhangi bir yerden yürütebilmeleri imkânlar dahilindedir. Nitekim internet medyası sektörü, işçiler yönünden sağladığı bu avantaj sebebiyle girişimciler nezdinde cazip bir yatırım sahası olarak ön plana çıkmaktadır.
- Reklamcılık, pazarlamacılık yatırımları da evde çalışmaya elverişli ve ileri teknoloji ile barışık işlerdir. İleri teknolojiye dayalı yatırımların istihdama olumlu etkisini gösterdiği bu sahalarda evden çalışanlar, kişiler ile fiziken bir araya gelmenin vereceği yılgınlık ve yorgunluktan uzak olarak daha etkin, daha verimli ve daha az masraflı çalışabilmektedirler.
- Çağrı merkezleri (call center) ve müşteri temsilciliği sektörü de evde çalışmaya uygun işlerdir. Yeterli iş organizasyonu ile bu iş sahalarında evde çalışmaya uygun olacak şekilde geniş istihdam sahaları meydana getirilebilir.

Mal ve hizmet üretimine elverişlilik ölçüsünde teknoloji ile barışık evde çalışmaya uygun istihdam şekillerine verilecek örnekleri çoğaltmak mümkündür.

2.2.2. Tele Çalışma

Yeni bir fikir üretme, özgün bir eser meydana getirme, kişisel performansını verimli yönlendirebilme gibi bir amacı olmadığı için evde çalışmadan ayrılan tele çalışma şeklinde işçiler, asıl işyerine teknolojik imkânlarla sürekli bağlı olarak ve işverenin sürekli gözetimi altında bulunarak çalışırlar. Doğası gereği teknolojik alt yapı gerektiren bu atipik çalışma usûlü, büyük hukuk büroları, organize bankacılık, tele-danışmanlık gibi iş organizasyonları için uygun bir modeldir. İşçi – işveren ilişkilerinde ihtilaf çıkan meseleler için evde çalışma ve tele çalışma sistemlerinde aynı hükümler geçerlidir (Eyrenci, 1991: 200 vd.)

2.2.3. Kısmi Süreli Çalışma

Kısmi süreli iş akitleri, günümüzde *yarı zamanlı işler* (part-time) olarak bilinmektedir. 4857 sayılı İş Kanunu'nun 13'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına göre kısmi süreli iş akdi, "*işçinin normal haftalık çalışma süresinin, tam süreli iş sözleşmesiyle çalışan emsal işçiye göre önemli ölçüde daha az belirlendiği*" akitlidir. Yargıtay, günlük 7,5 saatin altındaki çalışmaların kısmi çalışmaya karine teşkil edeceğine dair ilke kararı almıştır² (Avcı, 2007: 53). Kısmi çalışma gibi atipik çalışma şekillerinin en önemli uygulama nedeni, teknoloji sonucu ortaya çıkan esnekleşmedir. Esnek zaman dilimlerine bölünmüş ana işler nedeniyle daha düşük ücret karşılığı da olsa daha çok sayıda çalışan ve genelde üniversite öğrencilerinden müteşekkil bir işçi sınıfı doğmuş

2 9. H.D. T:04/04/2001, E:2001/2036, K:2001/5526

bulunmaktadır. Bu yönüyle kısmi süreli çalışma, istihdam üzerinde pozitif etkileri olan bir çalışma modelidir (Süzek, 2006: 217).

Kısmi çalışma modelinin başarısı, teknolojik imkânlardan istifade ile doğru orantılıdır. Örneğin günümüz fast-food firmaları, ileri teknolojiye dayalı altyapıları ile çok sayıda işçiyi aynı anda çalıştırma kabiliyetine sahiptirler. Teknoloji ile barışık çalışma koşulları, işçileri daha pratik ve verimli kılarak işyerinin kâr marjını arttırmaktadır. Daha çok kâr, daha çok yatırım şeklinde piyasaya döndüğü için istihdam üzerinde ikinci bir olumlu etki meydana gelmektedir.

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) raporlarından derlenmiş olan aşağıdaki tablo, kısmi çalışma şeklinin Türkiye’deki çalışma hayatında zaman içinde daha çok pay sahibi olduğunu açıkça göstermektedir.

Tablo 1: Kısmi Çalışanların İstihdamdaki Yeri.

YAŞ GRUBU	15-24		25-54		55-64	
	2003	2008	2003	2008	2003	2008
Tam Süreli Çalışma İstihdamı Oranı (%)	93,565	90,515	92,475	89,24	87,495	76,205
Kısmi Süreli Çalışma İstihdamı Oranı (%)	6,435	9,485	7,525	10,76	12,505	23,795
Tam Süreli Çalışanların İstihdam Ortalaması (%)	92,04		90,8575		81,85	
Kısmi Süreli Çalışanların İstihdam Ortalaması (%)	7,96		9,1425		18,15	

Kaynak: OECD, 2014 Ülke Raporları.

Kısmi süreli çalışma, bazen ana işe ilave iş olarak karşımıza çıkar. Bu tarz kısmi süreli çalışmalara *başka (yan) işte çalışma* denir. Başka (yan) işte çalışmanın geçerli bir iş akdine dayanabilmesi için ana iş açısından hukuken haksız rekabet oluşturmayacak şekilde gerçekleşmesi ve işçinin sadakat borcuna halel getirmemesi gerekir (Eyrenci, 1991:40).

Başka (yan) işte çalışma teknolojik imkanlarla kuşkusuz daha kolay hâle gelmiştir; ancak ileri teknoloji uygulamaları sonucu iş hukukunun esnekleştirilmesi düşüncesi ile bir başka kısmi çalışma modeli olan çağrı üzerine çalışma sistemi de 4857 sayılı İş Kanunu’nun 14’üncü maddesi 2’nci fıkrasında yer bularak hukukumuza girmiştir. Bu çalışma modelinde esas gâye, işçiyi sürekli meşgul etmeyerek başka işte çalışmasını sağlamak ama bununla birlikte çağrı üzere çalıştığı işte de ücretini güvence altına almaktır. Teknolojik gelişmeler sebebiyle bilişim sektörü başta olmak üzere teknik yeterlilik isteyen çok sayıda iş ve meslek hayatımıza girmektedir; ancak süreklilik arz etmeyen bazı işler için tam zamanlı işçi çalıştırılması yerine çağrı üzerine işçi çalıştırılması daha ekonomik ve pratik olmaktadır. Örneğin son zamanlarda elektronik cihazların öne çıktığı sağlık sektöründe belirli zamanlarda mutlaka bakımı

gereken (dializ cihazı vb.) araçlar kullanılmaya başlanmıştır ve bu tür araçları belirli zamanlarda ayarlayacak veya bakımını yapacak işçilerle çağrı üzerine çalışma modelinin benimsendiği akitler yapılmaktadır. Böylelikle yeni bir istihdam şekli doğarken iş hukuku açısından da yeni uygulama alanları ortaya çıkmaktadır.³

2.2.4. Birlikte İstihdam Suretiyle Çalışma

Birlikte istihdam, işçilerin holding gibi şirket grupları içindeki çeşitli şirketlere ya da birden fazla tüzelkişiliği barındıran iş organizasyonları içindeki çeşitli iş organizasyonlarına bağlı çalıştığı velâkin söz konusu çeşitli işlerin tepesindeki tek bir üst yönetimce sevk ve idare edildiği atipik istihdam modelidir.

İşçilerin bu şekildeki istihdamında teknolojik imkânların gelişmesi yönlendirici olmuştur. Çünkü bu tarz bir çalışmada işbirliği ve koordinasyon çok önemlidir. İşbirliği ve koordinasyon ise günümüzde teknolojik imkânlardan yararlanma nispetinde başarılı olabilmektedir.

Birlikte istihdam modeli, iş hukukunda bazı uygulama tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Çünkü bu modele göre çalışan işçiler, alışılmıştın aksine, aynı anda birden fazla tüzelkişiliği olan işverene bağlı olarak çalışmaktadır. Yargıtay'ın kabulüne göre; iş güvencesi kapsamına girmek cihetinden önem arz eden “en az otuz işçi” kıstasının birlikte istihdam modeli içinde çalışan işçiler yönünden irdelenmesinde tüm grup şirketlerinde çalışan işçilerin toplam sayısı dikkate alınır.⁴ Birlikte istihdam modeline göre çalışan işçilerin her bir işveren için ayrı ayrı iş akdi yapması gerekmez. İşverenler işçiye karşı müteselsil sorumludurlar. İşverenlerin iş sözleşmesini birlikte feshetmeleri ve işçinin de sözleşmeyi işverenlerin tümüne karşı feshetmesi gerekir.

İspat yükü açısından ise Yargıtay⁵ yine isabetli olarak, davacı işçinin, grubu oluşturan şirketler tarafından birlikte çalıştırıldığını iddia ve ispat etmesini istemektedir (Çelik, 2013: 28). Birlikte istihdam modeli içinde çalışan işçiler, iş organizasyonu gereği teknolojiden faal olarak yararlandıklarından birçok iş ve işlem

3 4857 sayılı İş Kanunu'nun Genel Gerekçesinde zikrolunan “iş paylaşımı” mevzu, bir kısım iş hukuku doktrininde (örneğin: Sarper SÜZEK, İş Hukuku, 2006, sh: 224) aynen başka işte çalışma veya çağrı üzerine çalışma gibi bir kısmi süreli çalışma modeli olarak işlenmektedir. Kanımca iş paylaşımı mevzu, bir kısmi süreli iş akdi olarak değerlendirilemez; çünkü kısmi süreli iş akitlerinin ortak mantığı, iş sürelerinin emsal işlere göre hâlihazırda kısıtlanmış olması ve işin o minvalde devam etmesidir. İş paylaşımı ise yapı olarak çalışma sürelerinin kısıtlanmasına elverişlidir ancak iş paylaşımında çalışma süresi emsal işe göre “kısıtlı olmalıdır” şeklinde bir kesin yargı yoktur. Esasen iş paylaşımı söz konusu olunca “emsal işin nasıl tespit edileceği” noktası da belirgin değildir. Bu yönüyle iş paylaşımı şeklindeki iş akitlerini, kendine özgü (sui generis) atipik bir iş akdi olarak değerlendirmek yerinde olur.

4 Yargıtay 9. H.D. T:27/06/2006 E:2006/1163 K:2006/4714 (Kılıçoğlu ve Şenocak, 2007:161-162); 9. H.D. E:25/01/2010 E:2009/33210 K:2010/1177; 07/06/2010 T:2008/29671 K:2010/16781 (Mollamamahmutoğlu ve Astarlı, 2011:169-170) vb.

5 Yargıtay 9. H.D. T:24/03/2008 E:2007/37699 K:2008/6006 (Çalışma ve Toplum, 2008/3: 311-315).

de elektronik ortamda kaydedilmiş olacak ve hukuki uyumsuzluklarda tarafların ispat araçları hem daha kolay elde edilebilir hem de daha aydınlatıcı olabilecektir.

2.2.5. Yoğun Çalışma

Yoğun iş ya da yoğun çalışma şeklinde özel bir iş hukuku konusu olmamakla birlikte yoğun çalışmayı birçok çalışma kalıbı içinde konuşlandırarak “mutad efordan daha çok efor sarf ederek çalışma” şeklinde tanımlayabiliriz. Haftalık çalışma süresi yoğun çalışmaya dayalı olarak esnekleştirilirse işçinin kendine daha fazla zaman ayırması sağlanabilir (Kulaksız, 2011: 27) ama bu sefer de işçinin daha çok yorulması ve dikkatinin dağılması sonucu iş kazalarına daha fazla maruz kalması gibi risklerin artacağını da öngörmek gerekir (Astarlı, 2008: 54).

Yargıtaya göre⁶ yoğun çalışma temposuna dayanamayan işçinin iş akdini fesih hakkı vardır ve işçi kıdem tazminatına hak kazanır. Belirtmek gerekir ki ileri teknolojik yatırımlara dayalı istihdamla yoğun çalışma arasında çift taraflı bir korelasyon vardır. Otomasyon temelli çalışma koşullarında robotlaşma ile yarışmak için işçinin çok yoğun ve düzenli çalışması -bir nevî makinalaşması- gerekeceği için otomasyon arttıkça yoğun iş temposuna ayak uyduramayan işçiler işten ayrılacağı için istihdam düşecektir. Ancak öte yandan otomasyon teknolojisi arttıkça işçi ne kadar yoğun çalışırsa çalışsın bu çalışma, fiziksel emekten ziyade makinaları doğru kullanma ve daha uzun süreli iş başında durma manasına geleceğinden orta ve uzun vadeli istihdamda negatif bir tesir görülmeyecek; yeni iş şartlarına ayak uydurabilen işçilerin çalışma şartları uzun süreli çalışmaya rağmen daha az riskli hâle gelecektir.

Yoğun çalışmada önemli olan kıstas, işin türü ve otomasyon düzeyi ne olursa olsun “tehlikeliliğin en aza indirilmesidir”. Çünkü tehlikelilik arttıkça iş kazaları ve maddi iş külfeti artacaktır (DDK, 2008).

2.2.6. Fazla Çalışma

4857 sayılı İş Kanunu’nun 41’inci maddesine göre fazla çalışma; “Kanunda yazılı koşullar çerçevesinde, haftalık kırkbeş saati aşan çalışmadır”. Her bir saat fazla çalışma için ödenecek ücret, normal çalışma saati ücretinin yüzde elli fazlasıdır.⁸

6 9. H.D. T:15/06/2014 E:2008/31534 K:2010/18798

7 Denkleştirme esasının uygulandığı durumlar hariçtir. Şöyle ki ortalama haftalık çalışma süresi kırk beş saati geçmemek koşuluyla bazı haftalarda kırk beş saati aşan çalışma fazla çalışma sayılmaz. Ama denkleştirme yapılan durumlarda ortalama haftalık çalışma süresi kırk beş saati aşarsa aşan saatler fazla çalışma sayılır.

8 Fazla sürede çalışmayı da fazla çalışmadan ayırmak gerekir: Fazla sürede çalışma, haftalık çalışma süresinin kırk beş saatin altında belirlendiği durumlarda, kırk beş saate kadar olan çalışmaya verilen isimdir. Fazla sürede çalışmalarda saatlik ücret, normal çalışma ücretinin yüzde yirmi beş fazlasıdır (4857 s. İş Kanunu m. 41).

Fazla çalışma, istihdam düzeyini düşüren bir uygulamadır. Çünkü her şeyden önce fazla çalışmanın gerçekleşebilmesi için işçinin onayının alınması ve yıl içinde toplam en fazla iki yüz yetmiş saat fazla çalışılabilmesidir. Ayrıca fazla çalışma yasaklarını içeren mevzuatın varlığı da (İş Kanunu m. 41/6, Fazla Çalışma Yönetmeliği m. 7 ve 8) bu çalışma şeklini belirli sınırlar içinde tutmaktadır. Hâl böyle olunca fiziksel emek yerine ileri teknoloji otomasyon yolunu tercih eden işverenler ve yatırım sahipleri, daha az maliyete daha az işçi istihdam ederek gelişen iş modellerine ayak uydurmaktadırlar. Keza Fazla Çalışma Yönetmeliğinin 8/b maddesinde belirtilen iş ve işçi sağlığı açısından risk olabilecek durumlarda işyeri hekiminin “fazla çalışma yaptırılmaz” raporu verebilmesi örneğinde olduğu gibi iş akışına haricen müdahaleler olabilmektedir. Bu tür müdahaleler ise işverenlerin karşılaşmak istemeyeceği tabloların başında gelir. Yine bu bağlamda fazla çalışma, bazen bir akitle kararlaştırılmamış bile olsa fiili olarak ortaya çıkabilmektedir (Soyer, 2004: 800) ve bu fiili durumları da akitle düzenlenmiş gibi hukuken fazla çalışma olarak değerlendirmek gerekir.

2.2.7. Takım Çalışması

Takım çalışması, Robbins'in (1997: 194) de savunduğu üzere işçiler arasında bir sinerji meydana getirerek üretime yoğunlaşmayı sağlayan ve işbirliğinin en üst düzeyde olduğu çalışma modelidir. Teknolojinin hızla gelişmesi, ayakta kalmak isteyen işyerlerinin iş yapma şekilleri üzerinde doğrudan etki göstermiştir (Çetin vd, 2001: 279). Bu çerçevede işyerlerinin stratejik işbirliğine başvurdukları görülmektedir (Yılmaz: 1999: 53). Stratejik işbirliği noktasında ise takım çalışması ön plana çıkmakta ve işyerleri takım çalışması sayesinde bir yandan işçilerin motivasyonunu yükseltirken diğer yandan da çalışma performansını arttırmakta ve buna bağlı olarak iş verimini azami seviyeye çekebilmektedir (Küçük, 2008:170). Takım çalışmasının bir diğer faydası ise müşterilerin ve ilgili paydaşların katılımının sağlanması suretiyle toplam kalite anlayışı çerçevesinde yeni fikirlere erişilmesidir (Eren ve Gündüz, 2002: 67-68).

Kollektif çalışma konsepti çerçevesinde gelişen bu iş yapma usûlü, iş hukukuyla en barışık çalışma modeli olarak karşımıza çıkar. Her şeyden önce işçilere ek külfet getiren bir sistem öngörmez. Aksine işverenlerle işçilerin işbirliği içinde zamandan ve emekten tasarruf ederek iş programındaki sonuca daha sağlıklı şartlarda erişmeleri sağlanmış olur.

Takım çalışmalarına münhasır iş sözleşmelerinde çoğu zaman inovasyona erişmeyi motive eden ödüllendirme mekanizmalarına başvurulduğu görülmektedir. Bir işe odaklanmış belirli bir grup işçi, o işi teknolojik cihetten mükemmel bir surette meydana getirebilirse haklı olarak işverenin taltifine mazhar olabilmektedir. Bu taltif mekanizması ise ek ücretle ödüllendirme, görevde yükseltme, yönetime katma veya şirket hisselerinden pay verme şeklinde işleyebilir. Bununla birlikte ödüllendirmeye

ilişkin usûlün iş sözleşmesinde belirtilmesi zorunlu değildir. İş sözleşmesinde ödüllendirme hükümlerinin belirtilmediği durumlarda ise hâlin icabına göre işçinin işverenden makul bir ödemeyi isteme hakkı olduğunu kabul etmek hakkaniyete uygun olur.

2.2.8. Alt İşverenlik

İşyerlerinde, işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde, işyerinin bir bölümünde veya eklentilerinde asıl işverenin işçileri haricinde işçi çalıştıran işverene alt işveren denir (Taşkent, 2004: 363). 4857 sayılı İş Kanunu'nun 2'nci maddesinin 6'ncı fıkrasına göre *“Bir işverenden, işyerinde yürüttüğü mal veya hizmet üretimine ilişkin yardımcı işlerinde veya asıl işin bir bölümünde işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren işlerde iş alan ve bu iş için görevlendirdiği işçilerini sadece bu işyerinde aldığı işte çalıştıran diğer işveren ile iş aldığı işveren arasında kurulan ilişkiye asıl işveren-alt işveren ilişkisi denir. Bu ilişkide asıl işveren, alt işverenin işçilerine karşı o işyeri ile ilgili olarak bu Kanundan, iş sözleşmesinden veya alt işverenin taraf olduğu toplu iş sözleşmesinden doğan yükümlülüklerinden alt işveren ile birlikte sorumludur.”*

Görüldüğü üzere asıl işveren – alt işveren ilişkisinin gerçekleşmesi için işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir işin söz konusu olması gerekmektedir. Özellikle ileri teknolojiye dayalı yatırımlarda istihdam şekli farklılık arz etmekte ve atipik bir model olarak alt işverenlik müessesesi doğmaktadır.⁹

9 Uygulamada sıkça yapılan hatalardan biri de alt işverenliğin taşeronlukla tıpatıp aynı sayılmasıdır. *Alt işverenlik eşittir taşeronluk* şeklinde bir denklem, iş hukukuna göre doğru değildir ve iş hukukçuları da eserlerinde böyle bir aynılıktan bahsetmemekte, hatta taşeron kelimesini telaffuz etmekten dâhi özenle kaçınmaktadırlar. Çok yerinde olan bu yaklaşımın gerekçesi şudur: Asıl işveren – alt işveren ilişkisinin kurulabilmesi için *“asıl işverenin işyerinde mal veya hizmet üretimi işlerinde çalışan kendi işçileri de bulunmalıdır”* (Alt İşveren Yönetmeliği m. 4/1-a) ve *“alt işverene verilen iş, işyerinde yürütülen mal veya hizmet üretimine ilişkin bir iş olmalı, asıl işe bağımlı ve asıl iş sürdüğü müddetçe devam eden bir iş olmalıdır* (Alt İşveren Yönetmeliği m. 4/1-ç). Halbuki taşeronların bazı zamanlar asıl işverenin hiç işçisi olmadığı durumlarda da faaliyet gösterdiği bilinmektedir. İnşaat işleri bunun en tipik örneğidir. Gerçekte hiçbir işçisi olmamasına rağmen inşaat sektörünün fırsatlarını değerlendirmek isteyen birtakım müteahhitler, piyasada faal olarak inşaat işleriyle uğraşan başkaca işverenlerle temasa geçerek eseri meydana getirme yoluna gitmektedir. Buradaki ilişki bir asıl işveren – alt işveren ilişkisi değil asıl işveren – taşeron ilişkisidir. Yine aynı şekilde; *“alt işverene verilen iş, işyerinde mal veya hizmet üretiminin yardımcı işlerinden olmalıdır. Asıl işin bölünerek alt işverene verilmesi durumunda ise, verilen iş işletmenin ve işin gereği ile teknolojik nedenlerle uzmanlık gerektiren bir iş olmalıdır”* (Alt İşveren Yönetmeliği m. 4/1-b). Görüldüğü üzere alt işveren diye nitelendirilen fer'î işverenin üstlendiği iş, eğer ana işe bağlı bir yardımcı iş değilse ve bölünebiliyorsa, bu takdirde *teknolojik gereksinimlerle uzmanlık isteyen bir alan/konu* olmalıdır. Halbuki uygulamada hiç teknoloji sâiki olmaksızın (uzmanlık gerektirmeksizin) ve yardımcı bir iş de olmaksızın geleneksel ana işlerin büyük bir bölümünün veya tamamının alt işveren diye tabir edilen ama gerçekte alt işveren değil taşeron olan işverenlere devredildiği görülmektedir. Örneğin bağ-bahçe bozum işlerinde alt işveren olarak karşımıza çıkan işverenler çoğu zaman taşeron mahi-

Asıl işveren – alt işveren ilişkisinin işçi hakları yönünden uygulamada en mühim sorunu, alt işveren işçilerinin ücretlerindeki azalmadır. Alt işverenin de alt işvereni olabileceği düşünüldüğünde ücretteki düşüşler kontrol edilemez bir seyir izleyebilmektedir. Ücret, işçi kadar işveren için de öncelikli bir konudur ve asıl işverenler ücret giderleri kalemini hafifletmek için bazı zamanlarda muvazaalı olarak alt işverenlik yoluna gitmektedirler. Çalışmamızın (9) numaralı dipnotunda alt işverenlik ile taşeronluğun birbirine eş kavramlar olmadığı izah edilmiştir. Asıl işveren - alt işveren ilişkisine benzeyen ama asıl işveren - alt işveren ilişkisi olmayan bazı ilişkiler, asıl işveren – taşeron ilişkisi de olmayabilir ve doğrudan muvazaaya dayanan bir ilişkiler yumağı olarak karşımıza çıkabilir. İşçiyi sendikal haklardan mahrum etmek de dahil olmak üzere¹⁰ amacı işçinin haklarını kısıtlamak olan bu neviden ilişkilerin varlığını ispat yükü işçidedir.

İleri teknolojiye dayalı yatırım anlayışının istihdamda meydana getirdiği etkilerden biri de *rödövars* olarak bilinen sözleşmelerdir. 3213 sayılı Maden Kanunu gereğince alınan maden arama ve işletme ruhsatlarının, ruhsat sahiplerince söz konusu maden sahalarının işletilmesinin devri için üçüncü kişilere devri çerçevesinde yapılan sözleşmelere rödövars denmektedir (Çankaya, 2014: 1). Son yıllarda teknolojinin ilerlemesiyle hem maden yataklarının tespitinde hem de madenlerin çıkarılarak işlenmesinde büyük mesafeler kat'edilmiştir. Ancak müteşebbis iş sahipleri çoğu zaman teknolojik altyapı ve işgücü temini sorunuyla karşılaştığı için rödövars sözleşmelerini tercih etmektedir. Her ne kadar uygulamada rödövars sözleşmelerinin alt işverenlik sözleşmesi mi yoksa hasılat kirası mı olduğu tartışılmakta ise de (Çankaya, 2014: 3) Yargıtayca rödövars sözleşmeleri isabetli şekilde bir tür hasılat kirası olarak nitelendirilmiştir¹¹.

yetindedir. Diğer bir şart ise; “*alt işveren, üstlendiği iş için görevlendirdiği işçilerini sadece o işyerinde aldığı işte çalıştırmalıdır*” (Alt İşveren Yönetmeliği m. 4/1-c). Halbuki belli bir grup işçisi olan ve gayri resmî istihdam bürosu gibi hareket eden birtakım işverenler, tek bir işkolunda veya benzer işkollarında çeşitli işler üstlenerek bir nevi müteahhit gibi hareket etmektedirler. Piyasada bu şekilde iş alan işverenler, rahatlıkla gözlemleneceği üzere işçilerini belirli bir yerde bir asıl işverenin işyerinde çalıştırdığı hâlde aynı işçileri başka bir asıl işverenin işyerinde de çalıştırabilmektedir. Bu tarz iş ilişkilerini de asıl işveren – alt işveren şeklinde değil asıl işveren – taşeron ilişkisi şeklinde tanımlamak doğru olur. Bununla birlikte hukuki sonuçları cihetinden alt işveren işçileriyle taşeron işçilerinin, alt işverene karşı asıl işverenle taşeronla karşı asıl işverenin hak ve sorumlulukları büyük ölçüde örtüşmektedir. Hemen belirtmek gerekir ki alt işverenlik müessesesi ile taşeronluk müessesesi de büyük ölçüde örtüşmektedir; velakin yukarıda belirttiğimiz ayrık durumlardan da anlaşılacağı üzere bu iki müessesenin her zaman aynı mânaya gelmediğini hukuki yerindelik gereği belirtmek gerekir.

10 Yargıtay HGK T:10/6/1998 402/462 (Kılıçoğlu, 1999:343).

11 Örneğin Yargıtay 14. H.D. T:23/10/2009 E:2009/8474 K:2009/11535 (Çankaya, 2014: 15).

2.2.9. İşçi Ücretleri

4857 sayılı İş Kanunu'nun 32'nci maddesinin 1'inci fıkrası uyarınca "*bir kimseye bir iş karşılığında işveren veya üçüncü kişiler tarafından sağlanan ve para ile ödenen tutardır*". İş aklının üç kurucu unsurundan biridir.¹² Çalışma hayatının temeli olan işçiler için en öncelikli konu, alın terinin karşılığı olan ücrettir. Bu sebeple iş hukukunda işçi ücretleri güvence altına alınmış, işçilere ödenecek her türlü tutar ve tazminat düzenlemelerinde işçi lehine yaklaşım benimsenmiştir. Örneğin İş Kanunu'nun 34'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına göre zamanında ödenmeyen ücretler için yasal faiz oranına göre değil mevduata uygulanan en yüksek faiz oranına göre ödeme yapılır. Ücreti ödenmeyen işçinin, mezkur Kanun maddesinin 2'inci fıkrasına göre iş aklını feshetmeksizin çalışmaktan kaçınma hakkı da vardır. Ücretin güvencesi bağlamında ücretin haczedilememesi, devredilememesi, takas edilememesi, indirilememesi ve ayrıcalıklı olması özelliklerini de zikretmek gerekir.

Teknolojik istihdam ile ücret ilişkisi, iş hukuku doktrininde şimdiye değin mercek altına alınmamıştır. Kanımızca bunun en önemli sebebi, teknolojik gelişmelerin işçi ücretlerine etkisinin dolaylı olması ve genellikle sosyal boyutta kalmasıdır. Oysaki işçilerin alın terinin karşılığı günümüzde teknolojik araç ve gereçlerle ölçülmeye çalışılmakta; işçi giderleri ise ikame nev'inde kullanılması muhtemel elektronik teçhizatın giderleri ile mukayese edilmektedir. Bu sayılanlar, birer sosyal argüman olmakla birlikte "*işçinin alınterinin karşılığı*" bağlamında iş hukuku ile de münasebetlidirler.

Teknolojik gelişmeler, işçiler açısından bir handicap gibi görünse de şu iki durumda doğru değerlendirilerek bir fırsata dönüştürülmüş olur:

i. İşçi, teknik yönden kendisini geliştirerek donanımlı hâle gelebilir (aranan eleman olabilir) ve diğer işçiler arasında donanımıyla ön plana çıkarak fazla ikramiye gibi ekstra ücretlere erişebilir. İstihdam dışı kalma durumlarında ise tekrar iş bulması kolaylaşır.

ii. İşçi, teknik altyapısı yeterli olsun ya da olmasın teknolojiden faydalanmak suretiyle iş hayatını pratikleştirme becerisini edinmişse daha kısa zamanda daha çok ve daha kaliteli iş yapabileceği için kazancında doğal bir artış olacaktır. Keza işçinin kazancı, ücret ve ikramiyelerin yanı sıra emekten tasarruf, zamandan tasarruf gibi dolaylı enstrümanlarla giydirilerek düşünülmelidir.

Görüldüğü üzere işçiler, ileri teknoloji ile barışık oldukları sürece ücret yönünden daha avantajlı konumda bulunacak; aksi takdirde kazançlarında bir miktar daralmaya katlanmak zorunda kalacaklardır.

12 İş görme ve bağımlılık diğer iki unsurdur.

2.2.10. Kayıt Dışı İstihdam

Kayıt dışı çalışanların küresel toplamdaki sayısı, bir milyanın üzerinde tahmin edilmektedir (Davis, 2007:215). Ülkemizde de durum iç açıcı değildir. İş hukukumuzdaki aşırı sosyal koruma sâikin istihdamı olumsuz etkilediği ileri sürülse de (Süral, 2010: 3) aşırı korumacı sosyal mevzuat esasen istihdamı olumsuz etkilemez; kayıt dışı istihdam gibi durumlara neden olarak istihdamın kalitesini olumsuz etkiler. Kayıt dışı istihdamın bir diğer nedeni de teknolojik yatırımlar için teknik yönden güçlü işgücüne gereksinim duyulması ama piyasada istenen yeterliliğe sahip işgücünün bulunmayışdır.

Teknolojik yatırımların istihdam kalitesine olumsuz etkisinin nisbî ve geçici olduğu tespitinden hareket edilerek teknolojik altyapının güçlendirilmesi çalışmalarına en azından mevzuat bağlamında başlanılmıştır. Örneğin 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 1'inci maddesinde: *"Bu Kanunun amacı, üniversiteler, araştırma kurum ve kuruluşları ile üretim sektörlerinin işbirliği sağlanarak, ülke sanayiinin uluslararası rekabet edebilir ve ihracata yönelik bir yapıya kavuşturulması maksadıyla teknolojik bilgi üretmek, üründe ve üretim yöntemlerinde yenilik geliştirmek, ürün kalitesini veya standardını yükseltmek, verimliliği arttırmak, üretim maliyetlerini düşürmek, teknolojik bilgiyi ticarileştirmek, teknoloji yoğun üretim ve girişimciliği desteklemek, küçük ve orta ölçekli işletmelerin yeni ve ileri teknolojilere uyumunu sağlamak, Bilim ve Teknoloji Yüksek Kurulunun kararları da dikkate alınarak teknoloji yoğun alanlarda yatırım olanakları yaratmak, araştırmacı ve vasıflı kişilere iş imkânı yaratmak, teknoloji transferine yardımcı olmak ve yüksek/ileri teknoloji sağlayacak yabancı sermayenin ülkeye girişini hızlandıracak teknolojik alt yapıyı sağlamaktır."* Denmektedir.

Teknolojik yatırımların kaçınılmaz olduğu bir seyirde işgücü arzının da teknoloji ile uyumlu olması gerekliliği sarihtir.

2.2.11. İş ve İşçi Bulmaya Aracılık

Türkiye'de iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyeti, 15 Haziran 1936'da yürürlüğe giren 3008 sayılı İş Yasası dönemi ve sonrasında tamamen devlet tekelinde olmuştur. Bu durum 22 Mayıs 2003'de yürürlüğe giren 4857 sayılı İş Kanunu'na değin devam etmiş, 4857 sayılı İş Kanunu'nun 90'ıncı maddesi ile özel istihdam bürolarına da müsaade edilmiştir. Kabul etmek gerekir ki İş ve İşçi Bulma Kurumu (günümüzde Türkiye İş Kurumu), yüksek vasıflı (teknik ve mesleki donanıma sahip) işgücünü işe yerleştirmede (Öz, 2008: 21), işgücü piyasasının etkinliğini arttırmada (Atasayar, 1996: 2) ve özel sektör ile işbirliğinde (Kutal, 2001: 1) yetersiz kalmış; daha çok vasıfsız işçi adaylarının son şans olarak değerlendirdiği bir başvuru adresi olmuştur (Alper, 2004: 3).

Teknolojik yatırımların iş dünyasında meydana getirdiği hareketlilik, iş ve işçi bulmaya aracılık faaliyetlerini de canlandırmıştır. Nitekim özel sektöre aracılık imkânı tanınmış olması bu gelişmelerin sonucudur.

Öte yandan teknik gelişmelerin sağladığı imkânlarla sonuç odaklı faaliyet gösterebilen aracılık firmaları, istihdama her geçen gün daha çok katkı sağlamaktadır. Bu minvalde iş ve işçi bulma organizasyonlarında teknolojiden istifade etmeye örnek teşkil edecek yasal düzenlemeler de mevcuttur. Örneğin 4857 Sayılı İş Kanunu'nun 30'uncu maddesi 7'nci fıkrası hükmünde "özürünün iş bulmasını sağlayacak destek teknolojilerinden" zikredilir. Hiç kuşkusuz teknolojiden faydalanma düzeyi arttıkça iş ve işçi bulmaya aracılık müesseseleri daha etkili çalışacaktır.

2.2.12. İş Sağlığı ve Güvenliği

İş sağlığı ve güvenliği, *iş kazaları* odaklı olmak üzere son yıllarda iş hukukunun en güncel meselesi hâline gelmiştir. Günümüz çalışma hayatında teknolojik yatırımların ve teknik istihdamın iş sağlığı ve güvenliği açısından vazgeçilmez olduğu kuşkusuzdur. Özellikle şu hususlara dikkat edilmesi –*sadece mevzuattan kaynaklanan bir sorumluluk bağlamında değil*- teknik gelişmelerle barışık olmak cihetinden iş sağlığı ve güvenliğinin teminine katkı sağlayacaktır:

- Üretim sürecindeki teçhizatın işçinin fiziki kapasitesine uygunluğu,
- Makina ve tezgâhlarda koruyucu donanımın bulunması,
- Göstergelerin okunur ve anlaşılır olması,
- Kumanda mekanizmalarının güvenli ve kolay kullanılabilmesi,
- Teknik bakımların zamanında ve yeterince yapılması,
- Teçhizatın amacı dışında kullanılmaması,
- Makina ve tezgâhların kapasite sınırlarının aşılmaması,
- Geri ve eski teknoloji kullanılmaması,
- Teknik teçhizatı kullanacak personelin nitel ve nicel yönden yetersiz olmaması,
- İş kazalarından korunma maksatlı geliştirilmiş teknik koruyuculardan yararlanılması,
- İşçilerin teknik gelişmelere adapte olacak şekilde eğitilmesi,
- Teknik teçhizatla kaliteli modellerin tercih edilmesi,
- Uluslararası ve ulusal standartların uygulanması,
- Teknik kontrollerinin tam ve zamanında yapılması,
- Teknik koşullarda çalışma deneyiminin yeterli olması.

İş kazaları konusunda ABD’de çalışmalar yürüten National Safety Council’ün tespitlerine göre iş kazalarının % 18’i mekanik, % 19’u bireysel, % 63’ü ise hem mekanik hem bireysel kaynaklıdır (Camkurt, 2013: 70). Görüldüğü üzere makinalaşmanın sağlıklı ve güvenli olması, iş sağlığı ve güvenliğini doğrudan etkilemektedir. Bunun için teşebbüslerin daha başlangıcında iken duyarlı bir yaklaşım sergilemek gereklidir. Nitekim işyerlerinin kuruluşunda var olan güvensiz durumlarla sağlıklı koşulların sonradan düzeltilmesi ve iş güvenliğinin sonradan sağlanmaya çalışılması hem daha güç ve hem daha pahalı olmaktadır (DDK, s: 285).

Aşağıdaki tablodan, ülkemizdeki meslek gruplarının iş kazasına maruz kalma durumları karşılaştırmalı olarak incelenebilir:

Tablo 2: Meslek Gruplarına Göre İş Kazası Geçirenlerin Oranı (2007-2013).

SIRA NO	MESLEK GRUPLARI	2007 (%)	2013 (%)
1	Kanun yapıcılar ve üst düzey yöneticiler	2,0	0,9
2	Profesyonel meslek mensupları	1,2	0,8
3	Yardımcı profesyonel meslek mensupları	2,1	2,0
4	Büro ve müşteri hizmetlerinde çalışan elemanlar	1,3	0,8
5	Hizmet ve satış elemanları	2,2	1,3
6	Nitelikli tarım, hayvancılık, avcılık, ormancılık ve su ürünleri çalışanları	2,2	2,4
7	Sanatkarlar ve ilgili işlerde çalışanlar	5,7	4,8
8	Tesis ve makina operatörleri ve montajcılar	5,7	4,0
9	Nitelik gerektirmeyen işlerde çalışanlar	2,9	2,6

Kaynak: TÜİK, İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları.

Bu tablodan çıkarılacak en önemli sonuç, sanatkarlar ve ilgili işlerde çalışanlar ile tesis ve makina operatörleri ile montajcılardan oluşan meslek grubunda 2007 itibariyle çalışanların % 5,7’si iş kazası geçirmiş iken 2013 yılında bu oranın % 4,8 ve % 4’e gerilemiş olmasıdır. Fiziki güce dayalı bu işlerdeki oransal gerilemenin sebepleri, yukarıda maddeler hâlinde sayılan önlemlere gerek yasa zoruyla gerekse bilinçlenme suretiyle riayet edilmiş olmasıdır. Tablodan çıkan bir diğer çarpıcı sonuç ise profesyonel meslek mensuplarının (avukat, doktor vb.) en az iş kazasına maruz kalan grup oluşudur. Yine tablodan, yıllar itibariyle iş kazaları oranındaki genel gerilemeyi de rahatlıkla görebilmekteyiz.

2.2.13. İş Akitlerinde Fesih

İş hukuku mevzuatında öngörülmemesine rağmen Yargıtay tarafından madde gerekçelerinden yola çıkılarak eklenen son çare (ultima ratio) ilkesi (Çankaya vd, 2006:101) iş akitinin mümkün mertebe ayakta tutulmasını öngördüğünden iş akitlerinde fesih sürecini uzatmakta ve zorlaştırmaktadır (Süral, 2010: 11). Bu

doğrultuda, işçiyi teknik yönden eğiterek verimli hâle getirmek mümkün iken iş aklının feshi yoluna başvurulması hukuka ayırı sayılmaktadır (Taşkent, 2004: 67). Öte yandan bu yaklaşım, fesih dışı tedbirlerin icrası noktasında işverenin sorumluluk sınırlarını belirsiz derecede genişletmektedir (Soyer, 2007: 46). Hukuk normlarının hukuk tekniğı cihetinden soyuttan somuta gitmesinin gerektiğı (Çetin, 2010: 89) düşünöldüğünde ultima ratio ilkesi gibi kazaî içtihatlarla hukuk dünyasına giren katı ve soyut uygulamaların iş yaşamına damga vurmuş olması, hakkaniyet yönünden tartışmaya açıktır. Nitekim “hukukun katı uygulanması en büyük haksızlıktır (summun ius summa in iura)” (Yılmaz, 2008: 251) diyen Çiçero da bu durumda haklı çıkmış olmaktadır.

İş aklının feshinin son çare olması ilkesi karşısında işverenler için en pratik çıkış noktalarından biri teknoloji olmuştur. 4857 Sayılı İş Kanunu’nun 22’nci maddesine göre; çalışma koşullarında esaslı değışiklik olması ve işçinin altı gün içinde bu değışikliğı kabul etmemesi durumunda, işverene, iş sözleşmesini geçerli bir nedene dayanarak ve ihbar öneline uyarak fesih imkanı tanınmaktadır. Bu imkanı kullanmak isteyen işverenler, teknolojik yenilikler paralelinde mesleki ve teknik becerisi yüksek işçilik isteyen pozisyonlar için geçerli nedenler üretebilmektedir. Kabul süresinin altı işgünü ile kısıtlı olduğı hususunda işçilerin yeterince bilinçli olmaması da iş aklında feshin önünü açmaktadır.

Yine 4857 sayılı İş Kanunu’nun 18’inci maddesinin 1’inci fıkrasına göre; *otuz veya daha fazla işçi çalıştırılan işyerlerinde en az altı aylık kıdemi olan işçinin belirsiz süreli iş sözleşmesini fesheden işveren, işçinin yeterliliğinden veya davranışlarından ya da işletmenin, işyerinin veya işin gereklerinden kaynaklanan geçerli bir sebebe dayanmak zorundadır.* Bu bağlamda işyerinde yeni teknolojinin uygulanması, işyeri veya işletme gereklerinden mütevellit geçerli bir sebep olarak karşımıza çıkmaktadır. İsbetli bir yargı kararına göre¹³; *“telekomünikasyon alanında teknolojinin hızla geliştiiğı, ses ve veri haberleşmesinde teknolojik ürün sayısının arttığı, işletmede verimin ve kârlılığın sağlanması için elektronik ve bilgisayar mühendisi olan yüksek eğitimli personele ihtiyaç olduğı, meslek okulu, lise ve dengi okul mezunu personelin meslek içi eğitimle farklı görevlerde çalıştırılabileceğı ancak ilkokul ve ortaokul mezunu personelin işletme verimliliğı açısından istihdamının artık uygun olmadığı ve davacının da ilkokul mezunu olduğı ve toplanan tüm bu delillere göre feshin geçerli nedenle yapıldığının kabul edilmesi gerekir”* (Avcı, 2007: 94-95).

Göröldüğü üzere teknoloji, eğer iyi değılendirilirse işçiler ve işçi adayları için bir istihdam fırsatı olabileceğı gibi, iyi değılendirilmediğı takdirde de bir handikapa dönüşmektedir.

13 Yargıtay 9. H.D. T:07/07/2005 E:2005/21085 K:2005/24114 (Ayrıca bknz: Yargıtay 9. H.D. T:23/01/2006 E:2005/39126 K:2006/940; T:07/06/2014 E:2004/14496 K:2004/13993; T:29/12/2003 E:2003/23204 K:2003/22988)

3. TEKNOLOJİK YATIRIMA DAYALI İSTİHDAMIN TOPLU İŞ HUKUKUNA YANSIMALARI

3.1. Genel Olarak

Teknoloji ile birlikte ortaya çıkan kavramlardan olan esnek üretim sistemleri, vasıfsız işgücüne talebi azaltmaktadır. Gerek üretimin planlanmasının gerekse işbirliğinin gelişmesi; üretim sürecini anlamış, bilgili, becerili, zihinsel işlevleri ile üretime katkıda bulunabilecek potansiyele sahip işçilerden müteşekkil çalışma grupları ile mümkün olabilir (Lordoğlu vd, 1999: 225).

Yeni teknolojiler sonucu mesleki kalifikasyonun öne çıkması, istihdamın hizmet sektöründe yoğunlaşması, atipik çalışma şekillerinin yaygınlaşması gibi sebeplerle işçilerin *pazarlık gücü* gerilemiştir. Atipik çalışma usûllerinde çalışan işçilerin birlikte hareket etme bilincinden ve ortamından uzak kalışı, sendikalaşmayı zorlaştırmaktadır. Öte yandan işkolu sendikacılığının işyeri sendikacılığına doğru kaydığı gözlemlenmektedir. Ayrıca işletmelerin ihtisaslaşmış küçülmesi kitle sendikacılığını tehdit eder hâle gelmiştir (Yentürk, 1995: 809).

İleri teknolojiye dayalı yatırımlarda işverenler işçileri değişen koşullara göre en verimli şekilde çalıştırmayı hedeflerken işçiler daha çok serbest zaman bulabilecek ve daha çok kazanç elde edebilecek bir iş ilişkisini arzu etmektedir (Güney, 2004: 4). Çalışma programının esnekleştirilmesi ise çalışma şartlarının değişen şartlara göre uyarlanmasını kolaylaştırdığı için (Ekonomi, 1994: 60) toplu iş görüşmelerinde işçilerin elini zayıflatmaktadır. Esneklik, özünde, istihdamı daraltan değil arttıran bir mekanizmadır (Albayrak, 170); ancak konu toplu iş hukuku olunca işçilerin aleyhine etki göstermektedir.

3.2. Teknolojik Yatırıma Dayalı İstihdamın Temas Ettiği Toplu İş Hukuku Konuları

3.2.1. Sendikalar

Toplu iş hukukunun temeli sendikadır ve işçiler pek çok haklarını sendikalar sayesinde elde etmişlerdir. İşçilerin sendikal haklardan mümkün mertebe fazla yararlanabilmesi için işçi kavramı¹⁴, işyeri kavramı¹⁵ gibi unsurlar Yargıtayca en geniş mânada değerlendirilmektedir.

Ancak yeni teknolojiler, sendikaları çeşitli arayışlara sevk etmektedir. Teknolojik gelişmelere tamamen karşı çıkan görüşün başarısı şansı yoktur (Tuna

14 Örneğin: “Bir kimsenin İş Kanunu’na göre işçi olmaması, sendikaya üye olmasına engel değildir” (9. H.D. T:03/06/1969 6416 s. Karar).

15 Örneğin: “Bir toplu iş sözleşmesi, işyerinde çalışan işçiler için yapılır. Nitelik değiştirmeksizin işyerinin başka bir mahalle veya adrese nakledilmiş olması, yetki alınmış o işyeri için toplu iş sözleşmesi yapılmasını engellemez (9. H.D. T:13/07/1987 E:1987/7420 K:1987/7183).

ve Ekin, 1970: 132). Teknolojik yenilikleri bir şarta bağlayarak veya bir şarta bağlamaksızın mutlak şekilde kabul eden stratejiler de vardır. En güncel ve muteber stratejiye göre; yeniliklerin işçiler üzerindeki sonuçları işverenle detaylıca müzakere edilmekte ve eğer işçilerin çıkarlarının korunacağı kesin olarak kabul edilmişse anlaşma sağlanmaktadır (Stewart, 1993: 66-72). Bununla birlikte “katılım stratejisi”, arzulanan anlaşma şartlarının kabulünü her zaman sağlayamamakta, teknolojik uygulamalara etkin katılımdan ziyade işverenle olası anlaşmanın sonuçları üzerinden pazarlık yapılmaktadır (Koray, 1994: 102).

Endüstriyel düzeyinin gelişmişliğine karşın sendikal tepki anlayışı ilerlememiş olan Anglo-Amerikan ülkelerinde –işverenle işçiler arasında sosyal ortaklığı öngören hâkim yaklaşımın aksine- yenilikçi iş düzenlerine karşı mukavemet gösterme eğilimi gözlenmektedir (Lordoğlu vd, 1999: 224). Endüstriyel gelişmişliğe paralel sendikalaşmanın da güçlü olduğu Batı Avrupa ülkelerinde ise teknolojik yeniliklerin bizzat sendikalarca teşvik edildiği görülmektedir (Petrol-İş, 1990: 46). Bu iki farklı düşüncenin sebebi, teknolojik yatırım yapma gayesindeki nüanstır. Anglo-Amerikan ülkelerinde maksimum kâr ve maksimum pazar payı hedefi öncelikli iken Batı Avrupa ülkelerinde sosyal refah öncelikli hedeftir.

Bununla birlikte işkollarının faaliyet sahası da sendikaların stratejisi üzerinde etkili olabilmektedir. Geleneksel sahalara ilişkin sendikaların yeniliklere tepkisi “direnc” düzeyinde, elektronik sahalarda etkin sendikaların tepkisi ise “pazarlıksız işbirliği” düzeyindedir (Törüner, 1999: 223-224).

3.2.2. Teknoloji Sözleşmeleri

İşletmelerin yeni teknolojiye geçiş süreci sancılı bir dönemdir. Bu süreci en stratejik şekilde yönetmek üzere Fransa gibi ülkelerde “işletme komiteleri” kurulmuş ve bu komitelere teknolojik değişim planları muvacehesinde olmak üzere işletmelerden bilgi ve belge isteme hakkı ve bu bilgi ve belgeler doğrultusunda teknolojik uygulama düzeyini inceleme olanağı tanınmıştır. İngiltere ise bir adım daha ileri giderek genellikle beyaz yakalı işçilerin sendikaları tarafından dillendirilen ve teknolojik değişimi uygulamaya koymadan önce işçi sendikasına danışma şartını öngören “teknolojik sözleşmeleri” çalışma hayatının bir parçası olarak kabullenmiştir (Tokol, 2000). Hiç kuşkusuz bütün bu gelişmeler, girişimcileri daha dikkatli yatırım planlaması yapmaya yöneltmektedir.

3.2.3. Toplu İş Sözleşmeleri

İş hayatına derinden nüfuz eden teknolojik gelişmeler, toplu iş sözleşmelerindeki görüşme konularının belirlenmesinde başat faktördür. Teknolojik değişimden etkilenen işçiler için mesleki eğitim ve uyum eğitimlerinin düzenlenmesi, bu işçilerin güvence ve statülerinin gözden geçirilmesi, ücretlendirme sistemindeki farklılar gibi çeşitli konuları bu bağlamda sayabiliriz.

Yeni teknoloji uygulamalarının görüldüğü toplu iş sözleşmelerinde sendika tarafının temel sâiklerinden biri de işçilerin yönetime katılımının sağlanması ve böylelikle karar mekanizmalarında söz sahibi olma imkânının kazanılmasıdır (Lordoğlu vd, 1999: 228).

3.2.4. Grev ve Lokavt

Sürekli gelişen teknoloji, işverenlerin ufkunu açarken işçilerin de refaha dair özelemlerini artırmaktadır. Bu bilinç, teknoloji sözleşmelerinin ya da toplu iş sözleşmelerinin başarılı şekilde sonuçlanma şansını –yavaş bir seyirde de olsa– gün geçtikçe azaltmaktadır. Başarısız bir toplu görüşme ise grev veya lokavt olarak iş hayatında etki gösterebilir.

DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Günümüzde nasıl ki işsizlik ülke ekonomilerinin temel meselesi ise *kaliteli istihdam* da çalışma hayatının temel meselelerinden biridir. Kaliteli istihdam denince; sayı ve oran yönünden en üst düzey istihdamı değil, işçi haklarının en üst düzeyde korunduğu ve uygulandığı istihdam modelini anlamak gerekir.

Hatta bugün *istihdam hukuku* diye yeni bir hukuk dalından bahsediliyorsa istihdam konusunun tüm boyutlarıyla analiz edilmesinin vakti gelmiştir. Söz konusu analizlerin mihenk taşı ise kuşkusuz teknoloji gerçeği olacaktır.

Teknolojinin, kaliteli istihdamı destekleyen ve tehdit eden yönleri bulunmaktadır. Teknoloji, sadece bir kârlılık enstrümanı olarak değerlendirilirse *iş barışını* sağlamak güçleşir. Kârlılık elbette önemlidir; ancak iş düzeninin istikrarı, üretimin sağlıklı ve güvenli koşullarda gerçekleşmesi, müşteri geri bildirimlerinin memnuniyet verici olması, işbirliğinin işbölümü ile dengelenmesi gibi argümanlar teknolojiyi doğru kullanmak suretiyle sağlanabilir.

Teknolojiye yatırım, genellikle orta ve uzun vadede işyerine pozitif dönüşü olan yatırımdır. Kısa vadede ise iş düzeninde radikal etkileri gözlemlendiği için işveren ve işçilerce duraksanarak karşılanmaktadır.

İş hayatındaki aktörlerin teknoloji ile bütünleşebilmesi, öncelikle hukuki zeminin uygun konuma erişmesiyle mümkün olabilir. Nitekim hukuk sisteminin en canlı sahası konumundaki iş hukukundaki değişim ve gelişim, söz konusu elverişli hukuki zeminin meydana gelmesini güçleştirmektedir. Elverişli hukuki zemin arayışları tüm çalışma alanlarında kendini göstermektedir. Örneğin ilk kuruluş adı “İktisat Vekaleti” olan Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 3 Haziran 2011 tarihli ve 635 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı” adını almıştır (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2014). Bakanlığın vizyonu; “*girişimciliğe, yenilikçiliğe, bilimsel gelişmeye ve yüksek katma değerli teknoloji üretimine dayalı, bilgi tabanlı*

ve rekabetçi ekonomik yapısıyla dünyanın en gelişmiş on ülkesi arasında yer alan bir Türkiye'nin oluşumunda öncü olmaktır" şeklinde tanımlanırken "**ülke sanayisinin teknolojik altyapısını güçlendirmek**" ise Kurumun misyonları arasında sayılmıştır (Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2014). Görüldüğü üzere teknoloji sâiki, günümüz iş hayatına damga vurmaya başlamıştır.

Büyük ölçekli endüstriyel tesislerin varlığı gelişmiş ülke olmak için yeterli değildir; yatırımların sürdürülebilir ve yaygınlaştırılmış olması da büyük öneme hâzdir. Bunu sağlamak ise ancak teknoloji ile mümkün olabilir. Örneğin sadece maden ocağını inşa ederken değil o maden ocağında çalışan maden işçisini donatırken de teknolojiden maksimum düzeyde istifade etmek gerekir. Reçete bu denli sade ve erişilebilir iken geleneksel iş anlayışından taviz vermemek rasyonel olmayacaktır.

Gelişmiş ülke olma yolunda hukuk, yükü taşıyan lokomotiftir. Uygulayıcıların tutumuna göre bu lokomotif konforlu ve süratli yol alabilir veya tam aksine rahatsız edici ve yavaş ilerliyor da olabilir.

KAYNAKÇA

- Alper, Yusuf (2004), "İş ve İşçi Bulma Kurumundan Türkiye İş Kurumuna", İş-Güç Endüstri İlişkileri Dergisi, Çalışma Hukuku, C: 5, S: 2.
- Argüden, Yılmaz (2002), "Küresel Rekabet Gücü", Dünya Gazetesi, İstanbul
- Astarlı, Muhittin (2008), İş Hukukunda Çalışma Süreleri, Ankara.
- Atasayar, Kubilay (1996), "Özel İstihdam Büroları Kurulmalıdır", TİSK İşveren Dergisi, C: XXXIV, S:7 (Nisan).
- Avcı, Adnan (2007), Açıklamalı, İçtihatlı, Uygulamalı Temel İş Kanunları, Alfa Basım-Yayım-Dağıtım, İstanbul.
- Balci, Yusuf (1995), "Bilgi Teknolojisi ve İstihdam", Çerçeve, Yıl 4, S: 5 (Ağustos-Ekim).
- Bernsghir, Türksel Kaya (1996), Bilgi Teknolojileri ve Örgütsel Değişim, TODAİE Yayın No: 274, Ankara.
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2014), "Tarihçe", <http://www.sanayi.gov.tr/Pages.aspx?pageID=203&lng=tr> (Erişim Tarihi: 10/12/2014).
- Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2014), "Kurumsal", <http://www.sanayi.gov.tr/Pages.aspx?pageID=710&lng=tr> (Erişim Tarihi: 10/12/2014).
- Bozkurt, Veysel (1997), Enformasyon Toplumu ve Türkiye, Sistem Yayıncılık, İstanbul.
- Bozkurt, Rıdvan ve Aynur Odaman (1996), ISO 9000 Kalite Güvence Sistemleri, Milli Produktivite Merkezi Yayınları No: 549, Ankara.
- Camkurt, Mehmet Zülfi (2013), "Çalışanların Kişisel Özelliklerinin İş Kazalarının Meydana Gelmesi Üzerindeki Etkisi", TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C: 24, S:6, C: 25, S: 1-2 (Mayıs-Ağustos-Kasım 2013).
- Castells Manuel (1999), "The Rise of Network Society, the Information Age Economy", Society and Culture, Vol 1, Blackwell Publishers Inc, London.
- Çankaya, Osman Güven (2014), "Rödövens Alt İşverenlik Sözleşmesi midir?", Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C:13, S:3.
- Çankaya, Osman Güven, Cevdet İlhan Günay, Seracettin Göktaş (2006), Türk İş Hukukunda İşe İade Davaları, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Çelik, Nuri (2013), "Grup Şirketlerinde İşçilerden Bir Kısımının Aynı Anda Birden Fazla İşverene Hizmet Vermesinden Doğan Sorun", DEÜ Hukuk Fakültesi Dergisi, C: 15, Özel Sayı, İzmir.
- Çetik, Oya M., Yusuf Zeren ve Nazan Alparslan (2002), "Toplam Kalite Yönetimi Uygulanan ve Uygulanmayan İki İşletmenin İç Müşteri Tatmini Açısından Karşılaştırılması", 10. Ulusal Yönetim Organizasyon Kongresi Bildiri Kitabı, Antalya.
- Çetin, Canan, Besim Akın, Vedat Erol (2001), Toplam Kalite Yönetimi ve Kalite Güvence Sistemi, Beta Yayınları, İstanbul.
- Çetin, İbrahim (2010), "Yargılama Etkinlik Arayışları: Medeni Usûl Hukukunda Usûl Ekonomisi", Sayıştay Dergisi, S:78 (Temmuz-Eylül).
- Davis, Mike (2007), Gecekondu Gezegeni, İletişim Yayınları, İstanbul.

- Devlet Denetleme Kurulu (2008), Tersanecilik Sektörü ile İş Sağlığı ve Güvenliği Açısından Tuzla Tersaneler Bölgesinin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi Hakkında 26.11.2008 tarihli ve 2008/1 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu, Ankara.
- Ekonomi, Münir (1994), “Türk İş Hukukunda Esnekleşme Gereği”, Çalışma Hayatında Esneklik Semineri, Yaşar Eğitim ve Kültür Vakfı Yayını, İzmir.
- Erdut, Tijen (1997), “Yeni Teknolojilerin İş İlişkilerinin Yapısı Üzerindeki Etkisi”, Çimento İşveren Dergisi, C:11, S:5.
- Eren Erol, Hülya Gündüz (2002), İş Çevresinin Yaratıcılık Üzerine Etkileri Ve Bir Araştırma, Cilt:5, <http://journal.dogus.edu.tr/index.php/duj/article/viewFile/202/220> (Erişim Tarihi: 02/12/2014).
- Ertek, Tümay (2013), Basından Örneklerle Temel Ekonomi, Beta Yayınları, İstanbul.
- Eyrenci, Öner (1991), Tele - Çalışma ve İş Hukuku, İş Hukuku Dergisi, Nisan-Haziran Sayısı.
- Gökdere, Ahmet (1997), Bankacılar İçin Ekonomi Bilgisi, A.Ü.H.F. Bankacılık ve Ticaret Hukuku Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- Günay, Cevdet İlhan (2004), “Çalışma Sürelerinde Esneklik”, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C. 7, S. 3.
- İrmiş Ayşe, Lütfiye Özdemir (2011), “Girişimcilik ve Yenilik İlişkisi”, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Yönetim Bilimleri Dergisi, S: 9, Çanakkale.
- Karafakıoğlu, Mehmet (1997), Uluslararası Pazarlama Yönetimi, Beta Yayıncılık, İstanbul.
- Karakayalı, Hüseyin (1995), Makro İktisat, Bilgehan Basımevi, İzmir.
- Kılıçoğlu, Mustafa (1999), Sendikalar Hukuku ve Toplu İş Uyuşmazlıkları, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Kılıçoğlu, Mustafa, Kemal Şenocak (2007), İş Güvencesi Hukuku, Legal Yayıncılık, İstanbul.
- Koray, Meryem (1994), Değişen Koşullarda Sendikacılık (Gelişmiş Ülkeler ve Türkiye), TÜSES Yayınları, İstanbul.
- Kulaksız, Yahya (2011), Çalışma Sürelerinin İş Kazaları ve Meslek Hastalıkları Üzerine Etkileri, İş Müfettişi Yardımcılığı Etüdü, Ankara.
- Kutal, Metin (1994), “Son Teknolojik Gelişmelerin İş Hukuku Üzerindeki Etkileri”, Sabahaddin Zaim’e Armağan, İktisat Fakültesi Mecmuası, C:1-4, B:3, İstanbul.
- Kutal, Metin (2001), “Türkiye İş Kurumu Çalışma Hayatımıza Katılırken Bazı Gözlem ve Beklentiler”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C:16, S:4-5 (Kasım 2000 – Şubat 2001).
- Küçük, Ferit (2008), “Kurumlarda Takım Çalışmasının Yenilik (İnnovasyon) Üzerine Etkisi”, Kamu-İş İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C:10, S:1.
- Lordoğlu, Kuvvet, Nurcan Özkaplan, Mete Törüner (1999), Çalışma İktisadı, Beta Yayınları, İstanbul.
- Mollamahmutoğlu, Hamdi, Muhittin Astarlı (2011), İş Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara.
- OECD (2014), Ülkesel İstihdam Raporu, http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=FTPCTC_I (Erişim Tarihi: 19/11/2014)

- Örücü, Edip (2003), Modern İşletmecilik, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Öz, Cihan Selek (2008), 4857 Sayılı İş Kanunu Döneminde İş ve İşçi Bulmaya Aracılık Faaliyetleri”, TÜHİS İş Hukuku ve İktisat Dergisi, C:21, S:5-6 (Ağustos-Kasım).
- Petrol-İş (1990), “Dünyada Sendikal Hareketler” 1990 Petrol-İş Yıllığı”, Petrol-İş Yayınları No: 26, İstanbul.
- Porter, Michael (1990). The Competitive Advantage of Nations, Harvard Businesss Review, ABD.
- Robbins, Stephen (1997), Managing Today, Prentice Hall, New York.
- Soyer, M. Polat (2007), “İş Güvencesi Konusunda Uygulamada Karşılaşılan Sorunlara İlişkin Değerlendirme”, İşveren Dergisi, C:45, S:7.
- Soyer, M. Polat (2004), “Yeni Düzenlemeler Karşısında Fazla Saatlerde Çalışmaya İlişkin Bazı Düşünceler”, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, (Temmuz-Eylül).
- Stewart, Thomas. A. (1993), “Welcome to the Revolution”, Fortune, Vol:128 (Aralık).
- Süral, A. Nurhan (2010), “İş Hukukundan İstihdam Hukukuna, Sosyal Korumadan Teşvike”, Osman Güven Çankaya’ya Armağan, Kamu-İş Sendikası Yayınları, Ankara.
- Süzek, Sarper (2006), İş Hukuku, Beta Yayınları, İstanbul.
- Taşkent, Savaş (2004), “Alt İşveren”, Legal İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Dergisi, 2004: Nisan Haziran.
- Taşkent, Savaş (2006), “Bireysel İş İlişkinin Sona Ermesi ve Kıdem Tazminatı Açısından Yargıtay’ın 2004 Yılı Kararlarının Değerlendirmesi”, Yargıtay’ın İş Hukukuna İlişkin Kararlarının Değerlendirilmesi Bildirisi.
- Tekin, Mahmut, Hasan Kürşat Güleş, Adem Öğüt (2003), Teknoloji Yönetimi, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tokol, Ayşen (1988), “Otomasyonun Endüstri İlişkileri Sistemine Etkileri”, İktisat Dergisi, 1988 Yılı Tek Sayısı.
- Tokol, Ayşen (2000), “Yeni Teknolojiler ve Değişen Endüstri İlişkileri”, <http://www.isgucdergi.org/?p=article&id=80&cilt=2&sayi=1&yil=2000> (Erişim Tarihi: 11/12/2014).
- Tuna, Orhan, Nusret Ekin (1979), Otomasyon ve Sosyal Meseleler, İ.Ü. Yayın No: 1486, İstanbul.
- TÜİK (2014), “İş Kazaları ve İşe Bağlı Sağlık Problemleri Araştırma Sonuçları”, http://www.tuik.gov.tr/jsp/duyuru/upload/yayinrapor/2013_ISKAZALARI_VE_SAGLIK_PROBLEMLERI_RAPORU.pdf (Erişim Tarihi: 11/12/2014).
- Uluatam, Özhan (1993), Makro İktisat, Savaş Yayınları, Ankara
- Wikipedia (2014), “Google”, <http://tr.wikipedia.org/wiki/Google> (Erişim Tarihi: 18/11/2014)
- Yamak Rahmi, Harun Terzi, Abdurrahman Korkmaz (2008), Makro İktisada Giriş, Akademi Yayınları, Trabzon.
- Yargıtay Kararları (2008/3), Çalışma ve Toplum Ekonomi ve Hukuk Dergisi, Birleşik Metal-İş Sendikası Yayınları, Ankara.

- Yentürk, Nurhan (1995), "Üretim ve Organizasyon Sisteminde Değişmeler ve Türkiye Uygulamaları", 1993-1994 Petrol-İş Yıllığı, Petrol-İş Yayınları No: 36, İstanbul.
- Yılmaz, Ejder (2008), "Usûl Ekonomisi", A.Ü. Hukuk Fakültesi Dergisi, C:57, S:1, Ankara.
- Yılmaz, Hüseyin (1999), "İşletme Yönetiminde Takım Yaklaşımı ve Avantajları", Standard Teknik ve Ekonomi Dergisi, Sayı: 450, (Haziran: 53)
- Yılmaz, Şiir (1993), Ekonomik Yaklaşım Dergisi, C:4, S:10, Ankara.
- Yücel, İsmail Hakkı (1991), Sanayide Robot Teknolojisi, Uygulaması ve Önemi, DPT Yayını, Ankara.
- Zincirlioğlu, Candan Albayrak (2012), "Küreselleşme ve Ekonomik Krizin İş Hukukuna Etkisi", Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Yıl: 24, S:98.

GEÇMİŞTEN GÜNÜMÜZE TÜRKİYE’DE YABANCI GERÇEK KİŞİLERİN TAŞINMAZ EDİNİMİ

Şakir GENÇ*

ÖZET

Bir ülkenin sınırları içinde başka bir ülke vatandaşının mülkiyet edinmesi geçmişten bugüne önemli konular arasında yer almıştır. Ülkemizde de yabancıların taşınmaz edinimi çok önemsenmiş, bir hayli mevzuat değişikliğine uğramış ve neredeyse düzenlemelerin tamamı Anayasa Mahkemesinin incelemesine konu olmuştur. Türkiye’de yabancıların taşınmaz edinimi konusunda ki en temel düzenleme 2644 sayılı Tapu Kanunu’dur. Bu düzenleme günümüze kadar birkaç defa değiştirilmiş ve yapılan değişiklikler Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. En kapsamlı değişiklik 2012 yılında 6302 sayılı Kanun ile yapılmış ve ciddi yenilikler getirmiştir. 6302 sayılı Kanun ile yabancıların taşınmaz ediniminde adeta mihenk taşı görevi gören karşılıklılık ilkesi kaldırılmış ve hangi ülkelerin Türkiye’de taşınmaz edinebileceğini belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna bırakılmıştır. Ayrıca taşınmaz ediniminde öne sürülen sınırlamalar bir hayli esnetilmiş ve yabancıların taşınmaz edinimi kolaylaştırılmıştır. Bu çalışmamızda geçmişten günümüze yabancıların taşınmaz edinimi konusunda yapılan düzenlemelerin tamamı incelenmiş ve kıyaslanmıştır. Ayrıca 6302 sayılı Kanun ile getirilen yenilikler ortaya konulmuş ve sonuçları tartışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yabancı, Taşınmaz, Mülkiyet Hakkı, Karşılıklılık, Tapu Kanunu.

ACQUISITION OF REAL ESTATE BY FOREIGN NATURAL PERSONS IN TURKEY FROM PAST TO PRESENT

ABSTRACT

The acquisition of real estate by the citizens of other countries within the borders of a country has been one of the important issues from past to present. In Turkey, the acquisition of real estate by foreigners has been considered highly important, the relevant legislation has been largely amended and almost all arrangements have been subject to the examination of the Constitutional Court. The main legislation regulating the acquisition of real estate by foreigners in Turkey is the Land Register Law No. 2644. This law has so far been amended several times but the Constitutional Court cancelled these amendments. The most comprehensive amendment was made in 2012 by the Law No. 6302 that brought about noticeable changes. With the Law No. 6302, the reciprocity principle which served almost as a cornerstone in the acquisition of real estate by foreigners was abrogated and the authority to determine the countries allowed to acquire real estate in Turkey was granted to the Council of Ministers. In addition, restrictions on the acquisition of real estate by foreigners were made substantially flexible and the acquisition of real estate by foreigners was facilitated. In this study, all regulations made so far with respect to the acquisition of real

* Kocaeli Defterdar Yardımcısı (Milli Emlak Dairesi Başkanı)

estate by foreigners were examined and compared. Moreover, the amendments brought by the Law No. 6302 were presented and their consequences were discussed.

Keywords: Foreigners, Real Estate, Property Right, Reciprocity, Land Register Law.

1. GİRİŞ

Geçmişten günümüze devletler, sahip oldukları topraklarda kendi halklarına, başka devlet vatandaşı olup da kendi topraklarında yaşayan halklardan daha üstün haklar tanımışlardır. Günümüz dünyasında iletişim, ulaşım, ağ bağlantıları, ticaretin gelişmesi, kültürel, ekonomik ve ticari yakınlaşma ve benzeşmeler sebebi ile toplumlar artık kendi ülkesinde yaşamayı bir zorunluluk olarak görmemeye başlamış ve kendi ülkesi dışında yaşayan insanların sayısı bir hayli artmıştır. Bu durum devletlerin ekonomik anlamda daha güçlü olma duygusuyla hareket etmelerini tetiklemiştir. Bunun sonucu olarak bu durum dünya devletlerini kendi topraklarında başka ülkelerin vatandaşlarına da kendi halkına tanımış olduğu hakların paralelinde haklar tanıma yoluna itmiştir. Küreselleşmenin hız kazanması ve liberal ekonominin de katkısıyla artık vatandaşlık ve yabancı kavramının boyutları değişmeye başlamış ve devletler dünya vatandaşlığı kavramı gibi bir olguyla karşı karşıya kalmışlardır. Her ne kadar devletler kendi ülkelerinde bulunan yabancıları kendi vatandaşlarına göre daha az haklar ile donatmışlarsa da hukukun üstünlüğü, küreselleşme, uluslararası anlaşmalara koyulan karşılıklılık ilkesi gibi zorlayıcı nedenlerden dolayı yabancılara yönelik politikalarını belirlemeye çalışmışlardır.

Ülkemizde yabancıların taşınmaz edinimi ile ilgili tartışmalar Osmanlı Devletinin gerilemeye başladığı 19. yüzyılın ikinci yarısına kadar uzanır Ancak, yeni Türkiye Cumhuriyetinin ilk 50 yıllık döneminde bu konuda toplumu meşgul eden bir tartışma yaşanmamıştır. 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren Cumhuriyetin ilk kanuni düzenlemelerinden biri olan Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde yapılan değişikliklerle beraber, bu konudaki tartışmalar ülke gündemindeki yerini almıştır (Erdoğan, 2010: 92).

Bu çalışmanın kapsamı Türkiye’de taşınmaz edinen yabancı gerçek kişiler olarak belirlenmiş olup, yöntem olarak literatür taraması seçilmiştir. Türkiye’de yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinmesini konu alan kitap ve makaleler taranmış, gerek mülga gerek yürürlükte olan mevzuat mukayese edilmiş ve çalışmanın amacına ulaşılmaya çalışılmıştır.

Bu çalışmanın amacı, ülkemizde yasama, yürütme ve yargının gündemini sıkça meşgul eden yabancıların taşınmaz edinimi meselesini geçmişten günümüze tarihsel silsile içerisinde ortaya koymaktır. Yabancı gerçek kişilerin Türkiye’de taşınmaz edinmeleri bugüne kadar bir çok farklı kanunla değişikliğe uğramış olan 2644 sayılı Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde düzenlenmiştir. Son olarak Tapu Kanunu’nun 35.

maddesi 03.05.2012 tarihinde 6302 sayılı Kanun’la son derece önemli değişikliğe uğramış ve mevcut halini almıştır. Bu çalışmada, 2644 sayılı Tapu Kanunu’yla ortaya konan hukuki çerçeve kapsamında yabancı gerçek kişilerin ülkemizde taşınmaz edinimi, tarihsel süreç içinde kabul edilen kanuni düzenlemeler ile bu düzenlemelere yönelik Anayasa Mahkemesi kararları da dikkate alınarak incelenmeye çalışılacaktır.

2. YABANCI GERÇEK KİŞİLERİN TAŞINMAZ EDİNİMİNE İLİŞKİN TARİHSEL SÜREÇ

2.1. Cumhuriyet Öncesi Dönem

Osmanlı Devletinde 1868 tarihine kadar yabancı gerçek kişilerin Osmanlı ülkesinde taşınmaz maledinmelerine ilişkin herhangi bir haktanın olmadığı görülmektedir (Levi, 2006: 55). Hatta Osmanlı Devletince yabancı devlet vatandaşlarına çok önemli hakların tanındığı kapitülasyonlarda dahi taşınmaz edinimine yer verilmemiştir. Bu dönem incelendiğinde görüleceği üzere yabancı devletler de, kendi vatandaşlarının Osmanlı ülkesinde taşınmaz edinmelerine izin vermemişlerdir (Altuğ, 1976: 55).

1856 Tarihli Islahat Fermanı ile yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi konusundaki yasaklayıcı yaklaşımdan önemli ölçüde vazgeçilmiştir. Islahat Fermanında Hıristiyan ve Müslüman tebaa arasında eşitliği sağlayan ve bazı kişi haklarını teminat altına alan hükümler yanında, yabancılara taşınmaz mal edinilmesi konusunda vaat niteliği taşıyan bir ibareye yer verilmiştir (Sargın, 1997:62). Bu vaatle Osmanlı kanun ve nizamlarına tabii olmak, Osmanlı vatandaşlarının verdiği vergileri ödemek şartıyla Osmanlı hükümeti ile yabancılar arasında yapılacak düzenlemeler sonrasında yabancının taşınmaz edinimine izin verilecekti (Özcan, 2010: 280). Bunun üzerine 8 Haziran 1868 tarihinde kabul edilen “Tebaa-i Ecnebiyenin Emlâke Mutasarrıf Olmaları Hakkında Kanun” (Safer Kanunu) ile Türk hukukunda yabancının taşınmaz mal edinimi konusundaki ilk yasal düzenleme yapılmıştır.

2.2. Cumhuriyet Dönemi

Temmuz 1923 tarihli Lozan Antlaşması, Türkiye’de yabancının arazi iktisabı konusunda bir dönüm noktası teşkil eder. Bilindiği üzere kapitülasyonlar Kurtuluş Savaşı sonunda 24 Temmuz 1923 tarihinde imzalanan Lozan Barış Antlaşması’nın 28. maddesiyle kaldırılabilmiştir

Lozan Barış Antlaşmasına ekli “İkamet ve Selahiyeti Hakkındaki Mukavelename” nin 3. maddesiyle yabancının Türkiye’de mal ve mülk edinme haklarına ilişkin olarak “Türkiye’de, diğer akide tebaasının kavanin ve nizamati mahalliyeye tevfiikan her türlü emvali menkule ve gayri menkuleyi ihraza, tasarrufa ve devre ve ferağa, hakları olacaktır; tebaai mezkûre bilhassa beyi ve mübadele ve hibe, vasiyet ile yahut diğer her suretle emvali mebhuseyi tasarruf edebilecekleri gibi ber mucibi

kanun veraset tarikiyle veya hibe veyahut vasiyet suretiyle emvali mezkureye malik olabileceklerdir” hükmü getirilmiş; aynı mukavelenin 1. maddesinde ise “işbu fasılda münderiç ahkamdan her birinin Türkiye’de diğer Düveli akide tebaa ve şirketlerine tatbiki, Düveli mezkure arazisinde Türk teba ve şirketleri hakkında tam bir muamelei mütekebile tatbiki şartı sarihine muallaktır” denilerek, 7 Sefer 1284 tarihli Kanun’un benimsediği tebaayı temsil sistemi yerine, Türkiye’nin akit devletlerle tam eşitliğinin bir tezahürü olarak siyasi (ahdi) mütekebiliyet esası benimsenmiştir (Mutlu, 2005:276).

Ancak yabancı gerçek kişilerin köylerde taşınmaz edinimi, 18 Mart 1340 (1924) tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’nda yasaklanmıştır. Bu Kanun’un 87. maddesinde “Türkiye Cumhuriyeti tabiiyetinde bulunmayan gerek şahıslar gerek şahıs hükmünden olan cemiyet ve şirketlerin, köylerde arazi ve emlâk almaları memnûdur” hükmüne yer verilmiştir.

2.2.1. 2644 Sayılı Tapu Kanunu İle Yapılan Düzenleme

Cumhuriyetin ilanından sonra Türk hukukunda yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimine ilişkin en önemli düzenleme 22.12.1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanunu’dur. Yukarıda bahsi geçen Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihten önceki anlatılmaya çalışılan durum Anayasa Mahkemesinin E. 1984/14, K. 1985/7 sayılı kararında şu şekilde özetlenmiştir: “24 Temmuz 1923 tarihinde imza edilmiş bulunan Lozan Barış Andlaşması Türkiye’de yabancılar hukuku açısından yeni bir dönemin başlangıcıdır. İmparatorluk döneminde kişi ve kurum olarak yabancılar hukukunun önemli bir kesimini kapitülasyonlar oluşturuyordu. Osmanlı Devleti, türlü gailelere neden olan kapitülasyonlardan kurtulmak için 1. Dünya Savaşı’nın” çıkmasını fırsat sayarak 1 Ekim 1914 tarihinden itibaren “Kapitülasyonlar ve daha sonra yapılan andlaşmalar ve temin edilen teamüller ve bunların tafsirleri ile Avrupa Devletler Umumi Hukuku’na muhalif olan bütün yabancı imtiyazları kaldırdığını ve bu tarihten itibaren yabancı Devletler tebaası hakkında Avrupa Devletler Umumi Hukuku hükümlerinin uygulanacağını ilan etmişti. Ne var ki, kapitülasyonlara sahip olan devletler tek taraflı olarak yapılan ilga işlemi kabul etmediler. Zaten bu tarihten çok kısa bir süre sonra ittifak devletleri safında savaşa katılan ve yenik düşerek Mondros Mütarekesi’ni ve bunu izleyen Sevr Andlaşması’nı imzalamak durumunda kalan Osmanlı Devleti’nin, kapitülasyonlar konusundaki kararının da bir anlamı kalmamıştır.”

22.12.1934 tarihinde yürürlüğe giren Tapu Kanunu’nun ilk halinin 35 ve 36. maddeleri incelendiğinde yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi bazı şartlara bağlandığı ve miktar, yer sınırlamalarına tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. Maddelerde öngörülen şartlar; “kanuni sınırlamalara uymak” ve “karşılıklılık” şeklinde ifade edilmekteydi. Görüldüğü üzere, Lozan Antlaşması ve Antlaşmaya ek Mukavele hükümleriyle getirilen karşılıklılık şartı Cumhuriyet döneminin ilk önemli kanuni

düzenlemesinde de muhafaza edilmiştir. Yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimine miktar ve yer itibarıyla getirilen sınırlamalara bakıldığında ise; yabancı gerçek kişilerin köylerde taşınmaz edinimi yasaklanmış, köy dışı alanlarda edinebilecekleri taşınmazın miktarı ise 30 hektar olarak sınırlanmıştır. Bu kişilerin bir köye bağlı olmayan müstakil çiftliklere ve köy sınırları dışında kalan arazinin otuz hektardan çoğuna ancak hükümet izniyle sahip olabilecekleri hükme bağlanmıştı. Ölüme bağlı tasarruflar bakımından da aynı şartların varlığını arayan Kanun, kanuni miras yoluyla edinilen taşınmazları ise hükmün kapsamı dışında bırakmıştı (Yılmaz, 2013:1101).

2.2.2. 3029 Sayılı ve 3278 Sayılı Kanun’lar ile Yapılan Düzenlemeler

2644 sayılı Tapu Kanunu’nun 35. maddesine, 21.06.1984 tarihli ve 3029 sayılı Kanun’la önemli bir fıkra eklenmişti. Bu fıkra ile Bakanlar Kuruluna hangi ülkelere karşılıklılık şartının uygulanmayacağını belirleme ve yabancı gerçek kişilerin taşınmaz mal alım ve satımlarda yüzde 25’i geçmeyecek şekilde Toplu Konut Fonuna alınacak fon nispetini tespiti yetkisi verilmişti. Ancak söz konusu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından 13.06.1985 tarihinde verilen kararla iptal edilmiştir.

Mahkeme, yabancı gerçek kişilerin edinebilecekleri taşınmazlara ilişkin olarak amaç, miktar ve yer bakımından tespit edilecek esasların da kanunda düzenlenmesi gereğini ifade etmişti. Mahkeme bu konudaki görüşlerini şu şekilde ortaya koymuştu: *“Gerçekten 3029 sayılı Yasa ile Bakanlar Kuruluna tanınan yetki son derece sınırsızdır ve açık değildir. Yasada sadece Toplu Konut Fonuna alınacak miktar belirlenmiş, diğer hususların tespiti yürütme organına bırakılmıştır. Bunlar arasında kanunla düzenlenmesi gereken yönler vardır... Yabancıların alacağı arazinin azami miktarı, emlakın adedi, alınma amaçları Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin devamı süresi, satın alınacak arazi yada emlakın yeri, satın almanın koşulları, devir ve ferağda uygulanacak ilkeler hep yasa ile düzenlenmesi gereken hususlardandır... 3029 sayılı Yasa ile uygulamaya ilişkin esasların tespiti yönünden yürütmeye verilen yetkinin genişliği ve belirsizliği apaçık ortadadır. Yasada, esasla alakalı birçok yönler düzenlenmemiştir. Bu durum, açıkça bir yetki devridir.”*

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı üzerine, kanun koyucu tarafından yeni bir yasal düzenleme yoluna gidilmiş ve 22.04.1986 tarihli ve 3278 sayılı Kanun’la, Tapu Kanunu’nun 35. maddesine iki fıkra eklenmişti. Kanun’a eklenen bu fıkralar aynen şöyledir; *“milli menfaatlere ve/veya milli ekonomiye faydalı görüldüğü hallerde, Bakanlar Kurulu; hangi ülkelerin ve/veya hangi ülkeler uyruğundaki gerçek kişilerin mütakabiliyet şartından istisna edileceğine karar verebilir. Bu hususlarla ilgili usul ve esaslar Bakanlar Kurulunca tespit edilir. Ayrıca, bu alım - satımlarda satış bedelinin % 25’ini geçmeyecek miktarda Toplu Konut Fonuna alınacak fon nispetini ve uygulamaya ait esasları tespiti Bakanlar Kurulu yetkilidir.”*

Görüldüğü üzere, 3278 sayılı Kanun’la Tapu Kanunu’nun 35. maddesine yapılan ilave, 3029 sayılı Kanun’la yapılan ilaveden son derece cüz’i bir farklılık ihtiva

etmektedir. 3278 sayılı Kanun’la Tapu Kanunu’nda yapılan değişiklik de Anayasa Mahkemesi tarafından 09.10.1986 tarihinde verilen kararla iptal edilmiştir (Yılmaz, 2013).

2.2.3. 4916 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenleme

Yabancıların taşınmaz edinimine ilişkin şartlar, 03.07.2003 tarihli ve 4916 sayılı Kanun’la Tapu Kanunu’nda yapılan değişiklikler neticesinde yeniden düzenlenmiştir. Yeniden düzenlenen 4916 sayılı Kanun önemli bazı değişiklikler getirmiştir. Bu değişiklikler şöyle özetlenebilir; Karşılıklı olmak ve kanuni sınırlamalara uyulmak kaydıyla, yabancı gerçek kişilerin yanı sıra yabancı ülkelerde o ülkelerin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketlerine de 30 hektar ile sınırlı olmak üzere taşınmaz edinme hakkı tanınmıştır. Yabancı uyruklu gerçek kişilerin miras yoluyla taşınmaz edinmesinde karşılıklılık koşulu kaldırılmıştır. Karşılıklılık ilkesinin uygulanmasında, yabancı devletin taşınmaz ediniminde kendi vatandaşlarına veya yabancı ülkelerde bu ülkelerin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketlerine tanıdığı hakların, Türkiye Cumhuriyeti vatandaşlarına veya ticaret şirketlerine de tanınması esas alınmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu’nun 87’nci maddesi yürürlükten kaldırılmış ve köy sınırları içerisinde de taşınmaz edinimi mümkün hale gelmiştir. Sınırlı aynı hakların (yararlanma hakkı, oturma hakkı, üst hakkı, ipotek vb.) tesis edilmesinde, yabancı uyruklu gerçek kişiler ile yabancı ülkelerde bu ülkelerin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketleri için karşılıklılık koşulu kaldırılmıştır. Askeri bölge ve güvenlik bölgeleri ile stratejik bölgelerdeki kısıtlamalar aynen muhafaza edilmiş, mevcut kısıtlamalara ek olarak kamu yararı ve ülke güvenliği bakımından bu maddenin uygulanmayacağı yerleri belirlemeye yönelik Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir. Kanunda en fazla dikkat çeken değişiklik yabancı tüzel kişilere yöneliktir. 4916 sayılı Kanun’un kabulünden önceki dönemde sadece yabancı gerçek kişilere tanınmış bulunan taşınmaz edinme imkânı, yabancı ülkelerde bu ülkelerin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketlerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir. Bununla birlikte yeni düzenlemede, eskisinden farklı olarak, karşılıklılık ilkesi gerçekleşme bile kanunî miras yoluyla intikal eden taşınmazların paraya çevrileceği ifade edilerek, konuya ilişkin yaşanan problemler çözüme kavuşturulmuştur (Ekşi, 2012: 32.).

4916 sayılı Kanunla Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde yapılan değişiklikler de Anayasa Mahkemesince 14.03.2005 tarihinde iptal edilmiştir. Mahkemenin iptal kararı, önceki tarihli kararlarla paralel biçimde, kanuni düzenlemede karşılıklılık ilkesinin ihlâl edildiği ve ilkenin içi boşaltılmış biçimde ele alındığı gerekçelerine dayandırılmıştır. Yukarıda ifade edildiği üzere, Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde 2003 yılında yapılan değişiklikte, karşılıklılık ilkesi önceki düzenlemeye nazaran oldukça geniş biçimde düzenlenmiş ve hatta ilkenin kaleme alınmasında karşılıklı olmadan ziyade eşitlik esasını gerekli kılan bir anlayış benimsenmiştir (Gelgel, 2003: 414).

2.2.4. 5444 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenleme

Tapu Kanunu’nun 35. maddesi 2005 yılında 5444 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikle yeniden düzenlenmiş ve bu düzenlemede Anayasa Mahkemesinin iptal kararı önemli ölçüde dikkate alınmıştır

Söz konusu değişiklikte, yabancı ülkelerde kendi ülkelerinin kanunlarına göre kurulan tüzel kişiliğe sahip ticaret şirketleri bakımından yapısal bir değişikliğe gidilerek, bu şirketlerin ancak özel kanun hükümleri çerçevesinde taşınmaz mülkiyeti ve sınırlı aynî hak edinebilecekleri hükme bağlanmıştır. Değişiklikte, yabancı gerçek kişiler bakımından Anayasa Mahkemesinin 2003 tarihli iptal kararında yer verilen; taşınmazın edinme amacı, edinilecek taşınmazın miktarı, sınırlı aynı haklar ve Bakanlar Kurulunun yetkisi yönünden kısıtlayıcı nitelikte bazı düzenlemelere yer verilmiştir.

5444 sayılı Kanun’la yapılan diğer değişiklikler ise taşınmazın edinme amacı, yeri ve miktarına yönelik olarak gerçekleştirilmiştir. Buna göre yabancı gerçek kişilerin amaç unsuru yönünden, Türkiye’de sadece işyeri veya mesken olarak kullanmak üzere taşınmaz edinmeleri mümkün kılınmıştır. Keza söz konusu taşınmazların yer itibarıyla, uygulama imar planı veya mevzii imar planı içinde bu amaçlarla ayrılıp tescil edilen taşınmazlardan olması da zaruri kılınmıştır. Bu düzenleme çerçevesinde, yabancı gerçek kişilerin, sözgelimi tarım arazileri üzerinde taşınmaz edinimi engellenmiştir. Kanunda edinilecek taşınmazın miktarı yönünden getirilen kısıtlama ise çok daha dikkat çekicidir. Kanun koyucu, yabancı gerçek kişilerin edinebilecekleri taşınmazlar bakımından ülke genelinde ve il bazında geçerli olmak üzere farklı kriterler getirmiştir. Buna göre edinilecek taşınmazın ülke genelinde toplam iki buçuk hektarı aşmayacağı düzenlenmiş, ancak Bakanlar Kuruluna bu miktarı otuz hektara kadar artırma yetkisi verilmiştir. Benzer şekilde Bakanlar Kurulu, yabancı gerçek kişilerin il bazında edinebilecekleri taşınmazların, il yüzölçümüne göre binde beşi geçmemek üzere oranını tespiti de yetkili kılınmıştır. Bunun yanında Bakanlar Kurulu, yabancı gerçek kişilerin kamu yararı ve ülke güvenliği bakımından taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinemeyecekleri alanları belirlemeye de yetkili kılınmıştır. 5444 sayılı Kanun’la Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde kanuni miras yoluyla edinilen taşınmazlar bakımından ise bir ayrıma gidilmiştir. Buna göre Türkiye ile arasında karşılıklılık olan devlet vatandaşlarının kanunî miras yoluyla edindikleri taşınmazlar için amaç, yer ve miktar itibarıyla belirtilen sınırlamaların uygulanmayacağı, buna mukabil karşılıklılık bulunmayan devlet vatandaşlarının kanunî miras yoluyla edindikleri taşınmazların ise intikal işlemleri yapılarak tasfiye edileceği hükme bağlanmıştır. Diğer taraftan, 5444 sayılı Kanun’da da, 4916 sayılı Kanun döneminde olduğu gibi, ölüme bağlı tasarruflar konusunda karşılıklılık ve kanuni sınırlamalara uyma kayıtlarının aranacağı ifade edilmiştir.

5444 sayılı Kanun’la Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde getirilen düzenleme ile ilgili olarak da Anayasa Mahkemesinde iptal davası açılmıştır. Mahkeme 11.04.2007 tarihli kararıyla söz konusu düzenleme çerçevesinde Bakanlar Kuruluna tanınan iki buçuk hektarlık taşınmaz edinme sınırını on iki katına kadar artırma yetkisinin ölçsüz olması sebebiyle yasama yetkisinin yürütme organına devri sonucunu doğurduğunu ifade ederek, ilgili cümlelerin Anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir. Mahkeme ayrıca, dava konusu maddede geçen yabancı gerçek kişilerin il bazında edinebilecekleri taşınmazların illere ve il yüzölçümüne göre binde beşi geçmemek üzere oranının Bakanlar Kurulu tarafından tespit edileceğine ilişkin hükmün de Anayasa aykırı olduğuna kanaat getirmiştir. Mahkeme konuya ilişkin kararının gerekçesinde, il yüzölçümlerinin, ilin ormanları, dağları ve meraları gibi yerleşim alanları dışındaki kısımlarını da kapsadığını, bazı illerin yerleşim alanlarının tamamının binde beşlik sınırın altında kaldığını, bu itibarla Bakanlar Kuruluna verilen düzenleme yetkisinin Anayasal sınırlar gözetilerek belirlenmediğini ifade etmiştir.

2.2.5. 5782 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenleme

Bu gelişme üzerine kanun koyucu tarafından 03.07.2008 tarihinde kabul edilen 5782 sayılı Kanun’la, Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde bir kez daha değişikliğe gidilerek, yabancı gerçek kişilerin merkez ilçe ve ilçeler bazında, uygulama imar planı ve mevzi imar plan sınırları içerisinde kalan toplam alanların yüzölçümünün yüzde onuna kadar kısmında taşınmaz ve sınırlı aynî hak edinimine imkân tanınmıştır. Buna karşılık 5782 sayılı Kanun’da, Anayasa Mahkemesince iptal edilen Bakanlar Kurulunun taşınmaz edinme miktarını otuz hektara kadar artırma yetkisine ilişkin yeni bir düzenleme yapılmamış, bu sayede yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi, miktar itibarıyla iki buçuk hektarlık bir alanla tahdit edilmiştir.

2.2.6. 6302 Sayılı Kanun ile Yapılan Düzenleme

Yabancıların taşınmaz edinimi konusunda yapılan son düzenleme 03.05.2012 tarihinde kabul edilen 6302 sayılı Kanun’dur. Bu Kanun’un 1. maddesiyle Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde son derece kapsamlı bir değişikliğe gidilerek, yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi bugünkü şekline kavuşturulmuştur. 6302 sayılı Kanun’la değiştirilen, 2644 sayılı Tapu Kanunu’nun yabancı gerçek kişilerin Türkiye’de taşınmaz edinimini düzenleyen 35. maddesine göre; Kanuni sınırlamalara uyulmak kaydıyla, Uluslararası ikili ilişkiler yönünden ve ülke menfaatlerinin gerektirdiği hallerde, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen ülkelerin vatandaşı olan yabancı uyruklu gerçek kişiler, Türkiye’de taşınmaz ve sınırlı aynı hak edinebilirler.

Görüldüğü üzere, yapılan düzenlemede yabancıların taşınmaz ediniminde geçmişten bu yana aranan karşılıklılık ilkesi yerini rasyonel davranılarak ülke menfaatlerinin gerekliliğine bırakmıştır (Mat, 2012:3). Tapu Kanunu’nun ilk halinden bu yana korunan kanuni sınırlamalara uyma kaydına yer verilmiştir. Bunun yanında hangi ülke vatandaşlarının Türkiye’de taşınmaz edinebileceğinin belirlenmesi yetkisi

Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Bu konuda Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin sınırları, “uluslararası ikili ilişkiler yönünden gerekli olan haller” ile “ülke menfaatlerinin gerektirdiği durumlar” biçiminde ortaya konulmuştur. Tapu Kanunu’nun 35. maddesinin 3. fıkrasında ise Bakanlar Kuruluna, “ülke menfaatlerinin gerektiği hallerde” taşınmaz edinimini; ülke, kişi, coğrafi bölge, süre, sayı, oran, tür, nitelik, yüz ölçüm ve miktar olarak belirleme, sınırlandırma, kısmen veya tamamen durdurma veya yasaklama yetkisi verilmiştir. Özetle, 6302 sayılı Kanun çerçevesinde, karşılıklılık şartı kaldırılarak, hangi ülke vatandaşlarının taşınmazlar üzerinde mülkiyet hakkı ile sürekli ve bağımsız nitelikli aynı haklardan yararlanabilecekleri hususu Bakanlar Kurulunun kararına bağlanmıştır (Doğan, 2012: 37).

Yabancıların taşınmaz ve sınırlı aynı hak edinimi konusu, miktar bakımından ülke ve ilçe temelli olmak üzere iki farklı kısıtlamaya tâbi tutulmuştur. Bu hükme göre, yabancı gerçek kişilerin Türkiye’de ülke genelinde kişi başına otuz hektara kadar taşınmaz ve sınırlı aynı hak edinimleri mümkün kılınmış, bununla birlikte Bakanlar Kuruluna bu miktarı altmış hektara kadar artırma yetkisi verilmiştir. İlçe bazında getirilen sınırlama ise “özel mülkiyete konu ilçe yüz ölçümünün yüzde onu” şeklinde belirlenmiştir. Oysaki 6302 sayılı Kanun’la yapılan değişiklikten önceki son mevzuat hükümlerine göre; yabancı gerçek kişilerin Türkiye’de münhasıran işyeri veya mesken olarak kullanmak üzere, uygulama imar planı veya mevzii imar planı içinde bu amaçlarla ayrılıp tescil edilen taşınmazları edinebilecekleri hükme bağlanmıştır. Miktar bakımından ise ülke ve ilçe bazında olmak üzere iki farklı kısıtlama kabul edilmiştir. Bu hüküm uyarınca yabancı gerçek kişilerin Türkiye’de edinebilecekleri taşınmazlar ile bağımsız ve sürekli nitelikte sınırlı aynı hakların toplam miktarı ülke genelinde iki buçuk hektar ile sınırlandırılmıştır. Bu kişilerin, merkez ilçe ve ilçeler bazında ise uygulama imar planı ve mevzii imar plan sınırları içerisinde kalan alanların yüzölçümünün yüzde onuna kadar kısmında taşınmaz ve sınırlı aynı hak edinimlerine imkân tanınmıştır.

Bilindiği üzere 5444 sayılı Kanun’la yapılan değişikliğe göre Bakanlar Kurulu, il yüzölçümüne göre binde beşi geçmemek üzere bu oranın tespitine yetkili kılınmıştır. Mevcut düzenlemede ise, söz konusu miktar sınırlamasını ilçe yüzölçümünün tümünü nazara almak yerine, özel mülkiyete konu olan yerlerin yüzdesini dikkate alarak belirlemiştir. Bununla birlikte, 5782 sayılı Kanun’la yapılan değişikliğe bakıldığında, ilçe bazında getirilen sınırlama “uygulama imar planı ve mevzii imar plan sınırları içerisinde kalan” toplam alanların yüzölçümünün yüzde onu şeklinde belirlenmiştir. Mevcut düzenlemede yüzde onluk oran korunmakla birlikte, bu orana “özel mülkiyete konu” alanlara uygulanacağı kabul edilmiştir (Yılmaz, 2013).

5782 sayılı Kanun’la Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde yapılan değişiklik ile yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi, amaç unsuru yönünden de sınırlandırılmış ve bu kişilerin Türkiye’de münhasıran işyeri veya mesken olarak kullanmak üzere taşınmaz ve sınırlı aynı hak edinimi mümkün kılınmıştır. Tapu Kanunu’nun 35. maddesinin

mevcut hâlinde ise yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi konusu, amaç unsuru itibariyle yapı ve yapısız taşınmazlar bakımından bir tasnife tâbi tutulmuştur. Kanun, evvelki düzenlemelerden farklı olarak, yapı taşınmazlar bakımından amaç unsuru itibariyle herhangi bir sınırlayıcı kayıt öngörmemiştir. Yani, mevcut düzenleme çerçevesinde, yabancı gerçek kişilerin işyeri veya mesken olarak kullanma amacı dışındaki bir amaçla da taşınmaz edinimi mümkün kılınmıştır. Bu itibarla yabancı gerçek kişilerin Türkiye’de, sözgelimi tarımsal kullanım amacıyla taşınmaz veya sınırlı aynı hak ediniminin önünde herhangi bir engel kalmamıştır. Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde yapısız taşınmazlar bakımından ise amaç unsuruna yönelik önemli bir hüküm sevk edilmiştir. Maddenin dördüncü fıkrası uyarınca, yabancı gerçek kişilerin, satın aldıkları yapısız taşınmazda geliştirecekleri projeyi iki yıl içinde ilgili Bakanlığın onayına sunmak zorunda oldukları hükme bağlanmıştır. Buna göre, proje, ilgili Bakanlıkça başlama ve bitirilme süresi belirlenerek onaylandıktan sonra, tapu kütüğünün beyanlar hanesine kaydedilmek üzere tapu müdürlüğüne gönderilecektir. Projenin süresi içinde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin tespiti de yine ilgili Bakanlıkça takip edilecektir. (Doğan, 2006: 486).

5444 sayılı Kanun’la Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde yapılan değişiklik ile yabancı gerçek kişilerin miras yoluyla taşınmaz edinmeleri, kanuni miras ve ölüme bağlı tasarruflar bakımından bir tasnife tâbi tutulmuştu. Yabancı gerçek kişilerin kanuni miras yoluyla taşınmaz edinmelerine ilişkin tek şart karşılıklılık olarak belirlenmişti. Bir diğer ifadeyle, bu kişilerin kanuni miras yoluyla taşınmaz edinimi bakımından miktar, yer ve amaç unsurları yönünden getirilen kısıtlamalar tabii değildi. Bunun yanında, Türkiye ile arasında karşılıklılık bulunmayan devletlerin vatandaşlarının kanuni mirasla edindikleri taşınmazların intikal işlemlerinin yapılarak tasfiye edileceği hükme bağlanmıştır. Buna karşılık ölüme bağlı tasarruflar bakımından hem karşılıklılık şartına, hem de miktar, yer ve amaç unsurları yönünden getirilen kısıtlamalara riayet edilmesi gereği aramaktaydı.

Tapu Kanunu’nun 6302 sayılı Kanun’la yeniden düzenlenen 35. maddesinde, önceki düzenlemeden farklı olarak, miras yoluyla edinilen taşınmazlara ilişkin ayrı bir hüküm konulmamıştır. Buna göre, yabancı gerçek kişilerin miras yoluyla taşınmaz ediniminde, kanuni sınırlamalara uyulması, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen ülkelerin vatandaşı olunması, edinilecek taşınmazlar ve sınırlı aynı hakların toplam alanının, özel mülkiyete konu ilçe yüz ölçümünün yüzde onunu ve kişi başına ülke genelinde otuz hektarı geçmemesi şartları aranmaktadır. Yine, Bakanlar Kurulunun kişi başına ülke genelinde edinilebilecek miktarı altmış hektara kadar artırma yetkisi, miras yoluyla edinilen taşınmazlar bakımından da geçerlidir. Kanun hükmünde, belirtilen şartlara uyulmadan miras yoluyla iktisap edilen taşınmazların Maliye Bakanlığınca verilecek azami bir yıllık süre içinde malikince tasfiye edilmesi, tasfiye edilmeyen taşınmazların ise İdarece tasfiye edilerek bedele çevrilmesi ve bu bedelin hak sahibine ödenmesi öngörülmüştür.

Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde miras yoluyla edinilen taşınmazlara ilişkin dikkat çeken bir diğer husus ise kanuni miras ve ölüme bağlı tasarruf ayrımının kaldırılmış olmasıdır.

3. GENEL DEĞERLENDİRME

Mülkiyet hakkı, geçmişten günümüze bütün toplumların hukuk düzenini içinde yer almış ve en tabii insan hakkı olarak görülmüştür. Ancak devletlerin uygulamaları sonucu bu hakkın etkilendiği ve zamanla vatandaş yabancı ayırımına gidildiği görülmektedir. Devletlerin bu uygulamaları sonucu, her ülkenin kendi vatandaşına nazaran yabancı devlet vatandaşı olgusu doğmuş ve “bir devletin ülkesinde bulunan ve o devletin uyruğunu iddiaya hakkı olmayan kimse” ler yabancı olarak tanımlanmaya başlanmıştır.

Tarihte devletlerin kendi vatandaşlarına tanıdığı hakları, ülke çıkarları, milli menfaatler ve ekonomik gerekçelere yabancılara tanınmadığı veya sınırlı olarak tanıdığı görülmektedir. Ancak bu durum ticari ilişkilerin gelişmesi, sınırların kalkması, uluslararası piyasaların gündeme gelmesi ile problem oluşturmaya başlamış ve dünya devletlerini arayışa sevk etmiştir.

Hukukumuzda yabancıların taşınmaz edinimine ilişkin en temel düzenleme Tapu Kanunu’nun 35. maddesidir. Tarihsel süreç içinde incelendiğinde bugüne kadar çok sayıda değişikliğe uğramış, yapılan düzenlemeler çeşitli gerekçelerle Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olan bu düzenleme en son 6302 sayılı Kanun’la son derece kapsamlı değişikliklere uğrayarak güncelliğini korumaya devam etmektedir.

Son zamanlarda oldukça fazla tartışma konusu yapılan yabancılara gayrimenkul satışı üzerinde çeşitli kurum ve kuruluşlarca devamlı araştırmalar yapılmaktadır. Tapu ve kadastro müdürlükleri nezdinde yabancıların edindikleri taşınmazların nitelikleri ve boyutları hakkında gerekli incelemelerin sonucunda, yabancı sermayenin teşvikine dolayısıyla bahse konu yerlerin kalkınmasına katkısı olduğu ortaya çıkmıştır (Mat, 2012: 6).

Yabancıların Türkiye’de taşınmaz mal edinebilmeleri, Türk yabancılar hukuku alanında en çok tartışılan, 1980’li yıllardan başlayarak çeşitli gerekçelerle, kanun koyucunun düzenlemesine ve Anayasa Mahkemesinin müdahalesine defalarca maruz kalan bir hakkın konusu olarak dikkat çekmektedir. 22 Aralık 1934 tarihli ve 2644 sayılı Tapu Kanunu sırasıyla, 3029 sayılı, 3278 Sayılı 4916 sayılı, 5444 sayılı, 5782 sayılı ve 6302 sayılı Kanun’larla altı kez değişikliğe uğramıştır.

Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde yapılan en önemli değişiklik, yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimine ilişkin karşılıklılık şartının kaldırılmasıdır. Maddede yabancı gerçek kişilerin Türkiye’de taşınmaz ve sınırlı aynı hak edinebilmesi için

Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen ülkelerden birinin vatandaşı olmak şartı getirilmiştir. Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin sınırları ise, uluslararası ikili ilişkiler yönünden gerekli olan hâller ile ülke menfaatlerinin gerektirdiği durumlar biçiminde ortaya konmuştur. Anayasanın 35. maddesine göre vatandaş ve yabancı ayrımı olmaksızın herkes mülkiyet ve miras haklarına sahip olduğu, ancak yabancıların taşınmaz edinebilme şartından bahsetmediği düşünülecek olursa ne yabancı gerçek kişilerin taşınmaz ediniminde karşılıklılık ilkesine yer verilmesi, ne de yabancı gerçek kişilerin taşınmaz ediniminde karşılıklılık ilkesinin kaldırılması Anayasanın 35. maddesine aykırılık teşkil etmemektedir. Ne var ki 6302 sayılı Kanun ile yeniden düzenlenen Tapu Kanunu’nun 35. maddesinin de karşılıklılık şartına yer verilmemiştir (Doğan, 2012: 39).

Bilindiği üzere Anayasanın 16. maddesi; *“Temel hak ve hürriyetler, yabancılar için, milletlerarası hukuka uygun olarak kanunla sınırlanabilir.”* şeklindedir. Bakanlar Kuruluna verilen yetkinin bu madde çerçevesinde uluslararası hukuka uygunluğunun tesis edilebilmesi için, bu yetkinin keyfi olmaktan uzak olması gerekir. Bir yetkinin, objektif, sınırları önceden belli ve yargı denetimine tabi olması halinde keyfilikten uzaklaşabildiğinden bahsedilebilir. 6302 sayılı Kanun’la değişik Tapu Kanunu’nun 35. maddesinde sevk edilen *“ülke menfaatlerinin gerektirdiği durumlar”* kıstasının bu belirliliği sağlamak noktasında yeterli olmadığı açıktır. Bu itibarla, yabancıların taşınmaz mülkiyeti ve sınırlı ayni haklardan yararlanmasında karşılıklılık şartının muhafaza edilmesi ve bu şartın belli ülkeler bakımından bertaraf edilmesi hususunda Bakanlar Kuruluna sınırları kanunda objektif olarak belirlenmiş bir yetki verilmesi Anayasal ilkeler bakımından daha uygun olacaktır (Doğan, 2012: 39).

SONUÇ

Tarihsel süreç içerisinde bakıldığı zaman görüleceği üzere her dönemde yabancıların taşınmaz edinimi tartışılan konular arsında olmuştur. Özellikle 1980 yılından sonra defalarca düzenleme yapılmış ve tamamı Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Nihayet 2012 yılında 6302 sayılı Kanun ile köklü değişiklikler yapılmış ve hala bu çerçevede Türkiye’de yabancılar taşınmaz edinebilmektedirler. Yabancıların ülkemizde taşınmaz edinmelerine ilişkin tartışmaların bundan sonrada devam edeceği, tezahür eden sıkıntılar hem kanun koyucu hem de kanunların hukuka uygunluğunu denetlemekle görevli olan Anayasa Mahkemesi nezdinde çözülmesi gerektiği ve ülkemizin ekonomisi ile de yakından ilgili bir konu olduğu unutulmamalıdır.

Son düzenleme olan 6302 sayılı Kanun ile bundan önceki düzenlemeler kıyaslandığında yabancı gerçek kişilerin taşınmaz edinimi daha kolaylaştırıldığı görülmektedir. Karşılıklılık ilkesi kaldırılmış ve hangi ülkenin Türkiye’de taşınmaz edinebileceğini belirleme yetkisi Bakanlar Kuruluna verilmiştir. Ayrıca yine miktar

sınırlamaları genişletilmiş ve bir yabancı devlet vatandaşının Türkiye’de otuz hektara kadar (Bakanlar Kurulu iki katına kadar artırmaya yetkilidir) taşınmaz edinebilmesine olanak tanınmıştır. Yabancıların taşınmaz ediniminin yasal olarak kolaylaştırılmasının yanında Türkiye’nin doğal güzellikleri, Avrupa’ya yakınlığı, Akdeniz ülkesi olması gibi pozitif yanları da dikkate alındığında yabancı ülke vatandaşlarının gözdesi olmaya devam edeceği açıktır.

KAYNAKÇA

- Altuğ, Yılmaz (1976), Yabancıların Arazi İktisabı Meselesi, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul
- Doğan, Vahit (2006), 29.12.2005 Tarih ve 5444 sayılı Kanuna Göre Yabancıların Türkiye’de Gayrimenkul Edinmeleri, Yetkin Yayınevi, Ankara.
- Doğan, Vahit (2012), “Türkiye’de Yabancıların Taşınmaz Edinimi ve Etkilerinin Değerlendirilmesi Projesi”, TÜBİTAK Projesi.
- Ekşi, Nuray (2012), Yabancıların Türkiye’de Taşınmaz İktisabı, Beta Yayınevi, İstanbul.
- Erdoğan, Özcan (2010), “Mülk Edinen Yabancı Uyruklu Gerçek Kişiler Ülkemizin Geleceği İçin Bir Tehdit Mi?”, Türk İdare Dergisi, Sayı 469, s. 91-118.
- Gelgel, Günseli Öztekin (2003), “Yabancıların Taşınmazlara İlişkin Mülkiyet ve Sınırlı Aynı Haklardan Yararlanmasında Mütakabiliyet İlkesi”, Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, s. 405-422.
- Güven, Pelin (2011), “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yabancı Uyruklu Gerçek Kişilerin Türkiye’de Taşınmaz ve Sınırlı Aynı Hak Edinmesinde Tapu Kanunu 35’inci Maddesinde Değişiklik Öngören Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi”, Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, Sayı 2.
- Kırmacı, Kadir (2007), Yabancıların Taşınmaz Mal Edinme Süreci: Hukuki ve Mekânsal Boyutların Analizi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi,
- Levi, Selim (2006), Yabancıların Taşınmaz Mal Edinmeleri, Legal Yayınevi, İstanbul.
- Mat, Hidayet (2012), “Son Yasal Düzenlemelere Göre Yabancıların Türkiye’de Gayrimenkul Edinimi”, Lebib Yalkın Dergisi, sayı 106.
- Mutlu, Levent (2005), “Yabancı Kişilerin Taşınmaz Mal Edinimi Yönünden Avrupa Birliği ve Türkiye”, TBB Dergisi, Sayı 59. s. 264-309.
- Özcan, Selim (2010) , “Yabancıların Taşınmaz Mal Mülkiyeti Edinimleri: Amasya Örneği”, History Studies Dergisi.
- Sargın, Fügen (1997), Yabancı Gerçek Kişilerin Türkiye’de Taşınmaz Mal Edinmeleri ve Sınırlı Aynı Haklardan Yararlanmaları, Yetkin Yayınları, Ankara.
- Yılmaz, Alper Çağrı (2013), “6302 Sayılı Kanun Hükümleri Uyarınca Yabancı Gerçek Kişilerin Türkiye’de Taşınmaz Edinimi”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: 17, Sayı: 1-2.

6183 SAYILI AMME ALACAKLARININ TAHSİL USULÜ HAKKINDA KANUN HÜKÜMLERİNDE YER ALAN SUÇLARDA MADDİ UNSURUN VARLIĞI

Hakan ARSLANER*
Demet AKDENİZ**

ÖZET

Kamu alacaklarının zamanında ve eksiksiz olarak hazinenin kayıtlarına intikali kamusal hizmetlerin finansmanı için önemlidir. Ödenmeyen kamu alacakları, makro ölçekte hizmetlerin aksamasına sebep olabileceği gibi, vatandaşlar ya da vergi mükellefleri arasında eşitsizlik yaratabilecek, adalet ilkesini zedeleyebilecektir. Bu bağlamda kamusal nitelikli alacakların tahsili için etkili tedbirlerin alındığı, bu tedbirlere uymayanlar için parasal cezalar olduğu gibi hürriyeti bağlayıcı ceza hükümlerine de yer verildiği görülmektedir. Ancak hapis cezası niteliğindeki ceza uygulamalarının kamu borcunun ödenmemesinden değil, kanunlarla getirilmiş bulunan yükümlülüklerin yerine getirilmemesinden kaynaklandığını, bunun da modern hukuk kurallarına uygun olduğunu söylemeliyiz.

Bu çalışma, ödenmeyen kamu borçlarının cebri takip ve tahsilini düzenleyen Kanun hükümlerinde yer alan hürriyeti bağlayıcı cezalar öngören suçların hukukî unsurlarını, özellikle de maddi unsurunu irdelemeyi amaçlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Suç ve Ceza, Suçun Unsurları, Maddi unsur.

EXISTENCE OF MATERIAL ELEMENT IN CRIMES SPECIFIED IN THE PROVISIONS OF THE LAW NO. 6183 ON COLLECTION PROCEDURE OF PUBLIC RECEIVABLES

ABSTRACT

The transfer of public receivables to the registers of Treasury Department on due time and in full amount is important for the financing of public services. The unpaid public receivables may hinder the public services in the macro scale and may also create a sense of inequality among citizens and taxpayers and damage the principle of justice. In this concept, it is observed that efficient precautions are taken to ensure the collection of public receivables, and pecuniary penalties and liberty binding punishments are imposed on those who do not obey these precautions. However, we should state that the punishments in the form of prison sentence do not result from failure of paying debts, but results from the

* Yrd. Doç. Dr., Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Maliye Bölümü Mali Hukuk ABD, harslaner@adu.edu.tr.

** Arş. Gör., Adnan Menderes Üniversitesi, Nazilli İİBF, Maliye Bölümü Mali Hukuk ABD, demet.sekerici@adu.edu.tr.

failure of fulfilling obligations prescribed by laws, and this practice is consistent with the rules of the modern law.

This study aims to investigate the legal elements, especially the material element, of the crimes that are specified in the articles of the Law regulating follow-up and collection of unpaid public receivables by force and prescribes liberty binding punishments.

Keywords: Law no.6183 on Collection Procedure of Public Receivables, Crime and Punishment, Elements of Crime, Material Element

GİRİŞ

Vergilendirme işlemlerinde 213 sayılı Vergi Usul Kanunu (VUK)¹'nda yer alan şekil ve usul kurallarına mükellefler, vergi sorumluları ya da diğer ilgililer nezdinde uyulmamasının suç sayılması ve bu suçlara karşı uygulanacak yaptırımlar düzenlenmesi en başta hukuk devleti ilkesinin gereğidir. Vergisel işlemlerin son basamağı olan tahsil yükümlülüğüne uyulmamasının ise ceza anlamında bir yaptırımı bulunmamasıyla birlikte etkin cebri takip ve tahsil yolları vardır.

Bu etkin cebri takip ve tahsil yollarının uygulama aşamasında ilgililere bazı yasaklar ve sorumluluklar getirilmiştir. Bu yasaklar ve sorumluluklar karşısında uygulanacak cezalar ve süreçleri, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun²'un "İkinci Bölümü"nde 107 ilâ 115. maddeler arasında düzenlenmiştir. Mezkûr Kanun'da yer alan bu yasakların cezalandırılabilmesi için bir suçta var olması gereken unsurları barındırmaları gerekmektedir. Daha öz bir ifade ile bir fiilin suç niteliğine bürünebilmesi ve fiili işleyen kişiye suç isnad edilebilmesi için 6183 sayılı Kanun'da yer alan yasakların, suçun unsurları açısından değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu değerlendirme de ceza hukukundaki suçun unsurları bakımından yapılmalıdır. Zira 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (TCK)³'nün "Özel Kanunlarla İlişki" başlıklı 5. maddesinde; "*Türk Ceza Kanunu'nun genel hükümleri, özel ceza kanunları ve ceza içeren kanunlardaki suçlar hakkında da uygulanır.*" hükmü yer almaktadır. Bu bakımdan 6183 sayılı Kanun'da düzenlenmiş olan fiillerin suç sayılıp sayılmayacağı ceza kanununda yer alan ilkeler bağlamında değerlendirilmelidir.

Çalışmamızın birinci bölümünde genel olarak suçun unsurlarından bahsedilecektir. İkinci bölümünde ise 6183 sayılı Kanun'un İkinci Bölümünde yer alan ve "suç" olarak tanımlanan fiiller, maddi unsurları bakımından tartışılacaktır.

1 Resmi Gazete (RG) Tarih: 10.01.1961, Sayı: 10703-10705 (Çalışmamızda bundan sonra bu Kanun "VUK" olarak zikredilecektir.).

2 RG Tarih: 28.07.1953, Sayı: 8469 (Çalışmamızda bundan sonra bu Kanun "6183 sayılı Kanun" olarak zikredilecektir.).

3 RG Tarih: 12.10.2004, Sayı: 25611 (Çalışmamızda bundan sonra bu Kanun "TCK" olarak zikredilecektir.).

Çalışmamız bu anlamda sınırlandırılmış olup, ilgili Kanun'un İkinci Bölümünde belirtilmemiş olan fillere (örneğin mal bildirimde bulunmama dolayısıyla verilen hapis cezaları⁴, üçüncü kişilere gönderilen haciz bildirilerinin hukukî sonuçları⁵) değinilmeyecektir.

1. SUÇUN UNSURLARI

Bir fiilin suç sayılabilmesi için gerekli olan hukukî unsurları tartışmadan önce “suç” ve “ceza” kavramları üzerinde durmak yararlı olacaktır.

1.1. Genel Olarak

TCK'da suç için verilmiş genel bir tanım bulunmamaktadır. Kanunilik ilkesinin bir sonucu olarak, kanunda her suç ayrı ayrı tanımlanmıştır. Ancak genel anlamıyla tanımlanacak olursa suç, toplumsal düzenin sürdürülmesi için korunması gereken hukuki değerlerin bilinçli ihlali veya en azından bu değerleri korumayı amaçlayan kurallara özensizlik niteliği taşıyan insan davranışıdır (Özgenç, 2009: 162). Bir başka tanımlamaya göre suç, karşılığında ceza veya güvenlik tedbiri öngörülen, tipe uygun, hukuka aykırı, kusurlu insan davranışıdır (Özbek vd., 2010: 194-195). Toroslu'ya göre ise suç, hukuk düzeninin ceza tehdidi ile yasakladığı fiillerdir (Toroslu, 2009: 87). Yargıtay ise verdiği bir kararda⁶ suçu “isnad yeteneğine sahip bir kişinin, kusurlu iradesinin yarattığı icrai ve ihmali bir hareketin meydana getirdiği, kanunda yazılı tipe uygun, hukuka aykırı, müeyyide olarak bir cezanın uygulanmasını gerektiren bir eylem” olarak tanımlamıştır.

Suçun unsurları ise genel olarak her suçta bulunması gereken durumlardır. Aksi halde suç oluşmaz. Bu unsurlar; kanuni unsur, maddi unsur, manevi unsur ve hukuka aykırılık olarak incelenebilir.

1.2. Kanuni Unsur

Her hukuka aykırı eylem, ceza hukuku bakımından cezalandırılabilir değildir. Hukuka aykırı bir eylemin suç teşkil edip cezalandırılabilmesi, öncelikle bu hareketin ceza hukuku tarafından ele alınmış olmasına bağlıdır (Keyman, 1980: 73). Daha açık bir ifade ile, ceza hukukunun temel prensiplerinden olan “kanunilik ilkesi”nin gereği olarak, suç oluşturan bir eylemin bütün unsurlarının kanunda tanımlanmış olması gerekmektedir (Özgenç, 2009: 103). Bu şekilde, eylemin kanundaki tarifeye objektif olarak uyması “tipiklik” olarak nitelendirilmektedir. Tip ise, soyut insan davranışı olarak tanımlanabilir. Bu durumda tipiklik, somut insan davranışının, normun çizdiği modelin tüm özelliklerini taşımasıdır (Keyman, 1988: 124).

4 6183 sayılı Kanun madde 60.

5 6183 sayılı Kanun madde 79.

6 Yargıtay CGK., 1983/6-360 E., 1984/32 K., 27.01.1984. (Bu ve bundan sonraki Yargı kararları, başka bir referans belirtilmemiş ise, “HukukTurk” veri tabanından abonelik sistemi ile çekilmiştir (<http://www.hukukturk.com/>), Erişim Tarihi: 17.07.2015).

Tipiklik gereği, eylemin, ceza kanunlarında tek tek ele alınmış suçlardan birini oluşturuyor olması gerekmektedir. Bu değerlendirme yapıp kanuni unsurun gerçekleştiği kanaatine varıldıktan sonra, her suç açısından geçerli olan hukuka aykırılık ve kusurluluk gibi unsurlar incelenir (Hakeri, 2008: 85). Görüldüğü üzere, eylemin suç teşkil edip cezalandırılabilmesi için ilk incelenen unsur kanuni unsurdur.

1.3. Maddi Unsur

Kanundaki tanıma uygun tipiklik koşulunu oluşturan eylem, hareket ve neticeden oluşmaktadır. Geniş anlamda hareket, insanın içinde yaşadığı psikolojik olaylar veya dışa dönük sergilediği her türlü eylemdir. Fakat ceza hukuku kapsamında bakıldığında, sadece dış dünyada tezahürü olanlar hareket olarak nitelendirilmektedir (Erem, 1995: 273). Bu sebeple, kişinin dışa yansıtmadığı her türlü duygu ve düşünce ne kadar kötü olursa olsun suç teşkil etmeyecektir.

Kanundaki suç tanımlarında unsur olarak mutlaka haksızlık teşkil eden bir insan fiiline yer verilmiştir. Hareket niteliğindeki bu insan davranışının en önemli özelliği iradi olmasıdır. Ancak buradaki irade, kusurluluk için aranan irade değildir. İradesi zorlanmış dahi olsa bu durumdaki kişi eylemde bulunurken bir iradesi vardır ve bu eylem, hukuki anlamda hareket teşkil etmektedir (Özgenç, 2009: 168-169).

Suçun en önemli unsurlarından birini oluşturan hareket, “yapma” şeklinde icrai olabileceği gibi, “yapmama” şeklinde ihmali de olabilir. İcrai hareket, insan iradesinin kaslara verdiği emirlerin dış dünyadaki yansımasıdır. Bu, el, kol hareketi olabileceği gibi konuşma şeklinde de olabilir (Alacakaptan, 1975: 40-41).

Hareketsizlik de ceza hukuku bakımından bir harekettir. Bazı suçlar bu şekilde ihmal suretiyle de işlenebilmektedir. İhmali hareket, bir insanın kendisinden beklenen davranışı gerçekleştirmemesidir. Bunun için, öncelikle kişiyi belli bir davranışta bulunmaya zorlayan bir hukuk kuralının bulunması gereklidir. Aksi halde kişi, ihmali bir davranışta bulunmuş olmaz ve dolayısıyla sorumlu tutulamaz (Alacakaptan, 1975: 43-44).

Bazı suç tiplerinin tanımında, sadece netice gösterilmekle yetinilmiştir. O neticeye nasıl ulaşılacağı önemli değildir. Herhangi bir hareket tahdidinin bulunmadığı, sadece belirtilen neticenin gerçekleşmesinin yeterli olduğu bu tür suçlar serbest hareketli suçlar olarak nitelendirilmektedir (Erem, 1995: 274). Burada suçun maddi unsuru açısından önemli olan, kanundaki neticenin gerçekleşmiş olmasıdır. Serbest hareketli suçların aksine, kanunun tipik hareketin belirli şekilde veya belirli araçlarla işlenmesini öngördüğü suçlara ise bağlı hareketli suç adı verilmektedir (Toroslu 2009: 118).

Bazı suçlar sadece belirli bir hareketin veya ihmalin gerçekleştirilmesiyle tamamlanmış olurlar. Bu suçlara sırf hareket suçları adı verilmektedir. Hareketin yapılıp yapılmaz suçun tamamlandığı bu suçlar, aynı zamanda neticesi harekete

bitişik suçlar olarak da adlandırılmaktadır. Buna karşın, bazı suçlarda ise hareketin veya ihmalin belli bir dış etkide bulunması şart koşulmaktadır. Bu tür suçlar da netice suçları olarak nitelendirilmektedir. Bu sınıflandırma, çeşitli suçların tamamlanma anı, suçun işlendiği zaman ve yeri belirleme yönünden önem arz etmektedir (Toroslu 2009: 118).

Netice bakımından bir ayırım daha yapıldığında suçlar zarar suçu ve tehlike suçu olarak sınıflandırılabilir. Zarar suçlarında hareketin yönelmiş olduğu konuda bir zarar meydana gelmiş olması şartı aranırken, tehlike suçlarında hareketin yönelmiş olduğu konunun gerçekten zarara uğramış olması önemli değildir. Sadece zarar tehlikesinin meydana gelmesi neticenin kabulü için yeterli görülmektedir (Özbek vd., 2010: 216). Dolayısıyla ortaya herhangi bir zarar çıkması aranmadığı için aslında genelde hepsi tehlike suçu olarak anlaşılabilmektedir.

Maddi unsurun diğer bir konusu nedensellik bağıdır. Nedensellik bağı, dış âlemdeki değişikliğin, bir kişiye atılabilmesi için, bu değişikliğin onun hareketinden doğmuş olması gerekir. Böylece kişi suç faili olarak nitelendirilebilir (Bayraklı, 2006: 259). İlliyet bağı adı da verilen bu bağ, hareket ve netice (zarar ya da tehlike) arasında sebep-sonuç ilişkisi bulunması anlamına gelmektedir. Her ne kadar ceza kanunlarında nedensellik bağı ile ilgili bir açıklama yer almasa da, bir kimsenin neden olmadığı bir neticeden dolayı sorumlu tutulamayacağı tüm hukuk düzenince kabul görmüş bir kuraldır. Nedensellik ilişkisinin varlığı ve nasıl belirleneceği hususu ise öğretiyi ve uygulamaya bırakılmıştır (Ömeroğlu, 2014: 1557-1558).

Kişiyi cansız ve diğer canlı varlıklardan ayıran fark, şuur ve irade sahibi olmasıdır. Bu şekilde hükmedebileceği alanlarda neticeye istememiş olsa dahi o sebep olmaktadır. Önlenmesinden de yine kendisi sorumludur (Erem, 1968: 15).

Görüldüğü gibi bir suç maddi unsur açısından incelenirken, hareket ve netice bağlamında değerlendirilip arada uygun illiyet bağı olup olmadığı da araştırılmalıdır.

1.4. Manevi Unsur

Bir fiilin suç olarak nitelendirilebilmesi için bunun sadece maddi olarak gerçekleşmesi yetmez. Gerçekleşen eylemin faille bağlanabilmesi için arada psikik bir bağın da bulunması gerekir. Fiil ile fail arasındaki bu psikolojik bağ suçun manevi unsurunu oluşturmaktadır (Toroslu, 2009: 171).

Ancak manevi unsur ile kusurluluk aynı şey değildir. Çünkü işlediği fiil bakımından kişide kusur bulunmasa bile bu fiil suç olma özelliğini kaybetmez. Buna karşın kanuni tanımda aranan manevi unsur gerçekleşmezse suç oluşturan haksızlığın varlığından bahsedilemez (Özgenç, 2009: 223). Bu anlamda kusurluluk, eylemiyle bağlı faille ilişkin bir değerlendirme olduğundan suçun unsurunu oluşturmayacaktır. Ancak ceza hukuku bakımından sorumlu tutulabilmek için kusur şarttır. Nitekim, “kusursuz ceza olmaz” ilkesi en temel ilkelerden biridir. Bu ilke “cezaların şahsiliği

ilkesi” ile de doğrudan ilgilidir. Bu ilke gereği, ceza sorumluluğu şahsidir ve kimse başkasının fiilinden dolayı sorumlu tutulamaz. Dolayısıyla, kusur kime aitse ceza da ona ait olacaktır.

Manevi unsur, kast ve taksir olarak belirlenmiştir. TCK'nın 21/1. maddesinde “suçun oluşması kastın varlığına bağlıdır.” ifadesi ile kişinin cezalandırılabilmesi, eylemin kasten işlenmiş olmasına bağlanmıştır. Görüldüğü üzere ceza hukukunda temel kusurluluk şekli “kast”tır. Yine aynı maddede kast, “...suçun kanuni tanımındaki unsurların bilerek ve istenerek gerçekleştirilmesidir.” şeklinde tanımlanmıştır (İçel, 2007: 62). Kast konusunda yüksek yargı organlarının da tanım ve yorumları mevcuttur⁷.

Bu durumda kastın, bilmek ve istemek şeklinde iki unsurunun bulunduğu söylenebilir. Öncelikle failin kasten hareket etmiş sayılabilmesi için, kanuni tanımda yer alan hareket, netice ve nedensellik bağı da dahil olmak üzere tüm unsurlarını bilmesi gerekmektedir. Bilinmesi gereken unsurlar her suç tipine göre değişse de fail genel olarak suç tipinde kendisi ve mağdurla ilgili özellikleri, hareketin konusu ve buna ilişkin özellikleri bilmelidir (Özbek vd., 2010: 239-240). Bu unsurlar sadece davranıştan önce var olan unsurlar değildir. Davranışla aynı zamanda ve davranıştan sonra var olan unsurlar da suçun varlığı için kurucu nitelikte ise bilinmesi gerekmektedir (Toroşlu, 2009: 186).

Suçun kast dışındaki bir diğer manevi unsuru da taksirdir. Taksir istisnai bir nitelik göstermektedir. Çünkü taksirle işlenen fiiller, kanunda açıkça belirtilen hallerde cezalandırılır. TCK md. 22/2'ye göre “taksir, dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmemekle gerçekleştirilmesidir.” Yargıtay kararlarında da taksirin tanımı ve unsurlarından bahsedilmektedir⁸. Öncelikle taksirle işlenebilen bir suç olmalıdır ve bu durum

7 “...Kast suçun maddi unsurlarını bilerek ve isteyerek gerçekleştirilmesi olarak tanımlanmıştır. O halde bilme ve isteme kastın unsurlarıdır. Kast kişi ile işlediği maddi unsurları arasında psikolojik bağı da ifade etmektedir. Hareket ve kast birlikte olmalıdır. Failin iç dünyasını ilgilendiren kast failin iç dünyasını olay öncesi olay sırası ve olay sonrası davranışları ölçü alınarak belirlenmelidir. Saniği harekete geçiren etken saik psikik olgunun irade aşamasıdır. Sosyal ilişkilerin ve dışı vurmuş hareketlerin disiplini olan hukuk, ceza normunun ihlaline etki yapmadıkça failin zihni ve ruhi durumu ile uğraşmaz. Suçun işlendiği zaman failin öngörü ve irade ile hareket etmiş olması yeterlidir. Failin iç dünyasını ilgilendiren kastın niteliğini belirleyebilmesi için dış dünyaya yansıyan davranışlardan hareketle sonuç çıkarmak olanaklıdır...” Yargıtay 6. CD., 15535/2378, 15.02.2012 (Malkoç, 2013: 212).

8 “İstisnai bir kusurluluk şekli olan taksir, 765 sayılı TCK'da açıkça tanımlanmamış ise de, 5237 sayılı TCK'nın 22/2. maddesinde “dikkat ve özen yükümlülüğüne aykırılık dolayısıyla, bir davranışın suçun kanuni tanımında belirtilen neticesi öngörülmemekle gerçekleştirilmesi” şeklinde tanımlanmıştır. Toplumsal yaşamda belli faaliyetlerde bulunan kimselerin başkalarına zarar vermemek için bir takım önlemler alması ve bazı davranış kurallarına uyma zorunlulukları bulunmaktadır. Bu kurallar toplum olarak yaşama zorunluluğundan doğabileceği gibi, Devletin müdahalesiyle de ortaya çıkabilmektedir. Taksirli suç bu kuralların ihlal edilmesi sonucu belirir, fail tedbirli ve öngörülü

kanunda açıkça belirtilmelidir. Bir başka unsur ise gerçekleştirilen hareketin iradi olmasıdır. Ancak bu iradilik sonuca yönelik olmamalıdır. Yapılan icrai veya ihmali davranış istenerek yapılmış olmalı ama meydana gelen sonuç istenmemiş olmalıdır. Zaten taksiri, kasttan ayıran en önemli özellik de budur. Ayrıca taksirde de sonuç öngörülebilir olmalıdır. Ancak burada öngörülebilir sonucu fail öngörememiştir. Sonucun öngörülebilir olması taksiri kaza ve tesadüften ayıran bir kıstastır (Çiftcioğlu, 2013: 325). Taksirin bir diğer unsuru ise, dikkat ve özen yükümlülüğünün yerine getirilmemesidir. Bu yükümlülükler yazılı kurallar veya yazılı olmayan sosyal kurallar olabilir (Toroslu, 2009: 199). Son unsur olarak da hareket ile netice arasında nedensellik bağı bulunması gerekmektedir.

TCK'nın 22/3. maddesinde *"kişinin öngördüğü neticeyi istememesine karşın, neticenin meydana gelmesi halinde bilinçli taksir vardır; bu halde taksirli suça ilişkin ceza üçte birden yarısına kadar artırılır."* hükmüne yer verilerek bilinçli taksirin açıklaması yapılmıştır. Bilinçli taksir, failin sonucu öngördüğü ancak istemediği durumlarda söz konusu olmaktadır⁹⁸. Neticenin meydana gelebileceğini öngören fail, aslında neticeyi istememektedir ve başka şartlara güvenerek neticenin gerçekleşmeyeceği düşüncesiyle harekete devam etmektedir (Malkoç, 2013: 257). Fail burada daha çok kendi şansına, bilgi ve deneyimine güvenmektedir. Zaman zaman olası kastla karıştırılsa da, olası kasttan farklı olarak fail öngördüğü sonucun gerçekleşmemesi için elinden gelen tüm çabayı göstermektedir. Yani, olası kasttaki kayıtsızlık durumu bilinçli taksirde söz konusu değildir (İçel, 2007: 65).

Manevi unsur, suçun soyut unsurudur. Tamamen failin iç dünyasıyla ilgilidir. Ancak, tipe uygun her hareket bu unsurda aranmaktadır. Faille fiil arasındaki bu psikolojik bağ ceza hukuku yönünden oldukça önemlidir. Çünkü fail, kast-taksir derecesine göre ceza almaktadır.

davranmamış olduğu için cezalandırılır. Bu bakımdan sorumluluğun nedeni, öngörebilme imkân ve ödevinin varlığına rağmen sonuca iradi bir hareketle neden olmaktan kaynaklanmaktadır. Yargıtay Ceza Genel Kurulu'nun birçok kararında da vurguladığı üzere, öğreti ve uygulamada taksirin unsurları;

- 1- Fiilin taksirle işlenebilen bir suç olması,
- 2- Hareketin iradiliği,
- 3- Neticenin iradi olmaması,
- 4- Hareketle netice arasında nedensellik bağının bulunması
- 5- Neticenin öngörülebilir olmasına rağmen öngörülemediği olması, şeklinde kabul edilebilir..." Yargıtay 12. Ceza Dairesi, 27.02.2012 17743/5328. (Malkoç, 2013: 256).
- 9 "Bilinçli taksirde, gerçekleşen sonuç fail tarafından öngörülmediği halde istenmemiştir. Gerçekten neticeyi öngördüğü halde, sırf şansına veya başka etkenlere, hatta kendi beceri veya bilgisine hareket eden kimsenin tehlike hali, bunu öngörmemiş olan kimsenin tehlike hali ile bir tutulamaz; neticeyi öngören kimse, ne olursa olsun, bu neticeyi meydana getirecek harekette bulunmamakla özellikle görevlidir..." Yargıtay CGK., 9/43-62, 25.03.2008 (Malkoç, 2013: 257).

1.5. Hukuka Aykırılık

Fiil ile hukuk düzeni arasında bir çelişkinin varlığı suçun vücut bulması için zorunlu bir durumdur. Yapılan bir fiil, ceza yasalarındaki suç tanımlarından birine uysa bile, ceza hukukunun başka kuralları veya diğer özel ve kamu hukuku kuralları yapılmasına izin veriyorsa veya haklı sayıyorsa, eylem hukuka uygundur (Arslaner, 2015: 14).

Hukuka uygunluk nedenlerinden biri “hakkın kullanılması”dır. Öncelikle kişiye hukuken tanınmış doğrudan doğruya kullanabileceği bir hak bulunmalı ve kişi bu hakkı sınırları içerisinde kullanılmalıdır (Özgenç, 2009: 284). Ancak o zaman gerçekleştirdiği fiil hukuka uygun hale gelir. TCK’nın 26/1. maddesinde bu durum, “*hakkını kullanan kimseye ceza verilmez.*” şeklinde düzenlenmiştir.

“Görevin yerine getirilmesi” de bir hukuka uygunluk nedenidir. TCK’nın 24/1. maddesinde “*kanunun hükmünü yerine getiren kimseye ceza verilmez.*” denilerek, belli bir hukuk normunu şartlara uygun şekilde ifa eden kimsenin fiili tipik anlamda suç teşkil etse bile cezalandırılmayacağı ifade edilmiştir. Çünkü bu düzenlemeyle hukuka aykırılık ortadan kalkmaktadır. Ayrıca yine TCK’nın 24/2. maddesinde “*yetkili bir merciden verilip yerine getirilmesi görev gereği zorunlu olan bir emri uygulayan sorumlu olmaz*” ifadesine yer verilerek amirin emrinden kaynaklanan fiiller de hukuka uygunluk sebebi olarak görülmüştür. Burada hukuk normunun yüklediği bir ödev yerine getirilmekte veya hukuk normunun tanıdığı bir yetki kullanılmaktadır (Toroslu, 2009: 139). Ancak TCK’nın 24/3. maddesi gereği; konusu suç teşkil eden hiçbir emir yerine getirilmez, aksi halde yerine getiren ile emri veren sorumlu olur.

Hukuka uygunluk sebeplerinden biri de “meşru savunma”dır. TCK’nın 25/2. maddesinde meşru savunma, “*gerek kendisine ve gerek başkasına ait bir hakka yöneltilmiş, gerçekleşen, gerçekleşmesi veya tekrarı muhakkak olan bir saldırıyı o anda hal ve koşullara göre saldırı ile orantılı biçimde defetmek zorunluluğu ile işlenen fiilden dolayı faile ceza verilmez.*” şeklinde düzenlenmiştir. Burada her şeyden önce bir hakka yönelmiş haksız saldırı bulunmalıdır. Bu saldırıdan başka türlü kurtulma olanağı olmamalıdır. Ayrıca saldırı ve savunma arasında orantı olmalıdır.

“Zorunluluk durumu” da hukuka uygunluk sebepleri arasındadır. TCK’nın 25/2. maddesinde “*gerek kendisine gerek başkasına ait bir hakka yönelik olup, bilerek neden olmadığı ve başka suretle korunmak olanağı bulunmayan ağır ve muhakkak bir tehlikeden kurtulmak veya başkasını kurtarmak zorunluluğu ile ve tehlikenin ağırlığı ile konu ve kullanılan vasıta arasında orantı bulunmak koşulu ile işlenen fiillerden dolayı faile ceza verilmez.*” hükmü yer almaktadır. Burada meşru müdafaanın aksine bir haksız saldırı değil bir tehlike söz konusudur. Savunma zorunluluğu ve tehlikeyle orantılılık zorunluluk durumu için de geçerlidir.

Bir diğer hukuka uygunluk sebebi, “ilgilinin rızası”dır. TCK’nın 26/2. maddesine göre, “kişinin üzerinde mutlak surette tasarruf edebileceği bir hakkına ilişkin olmak üzere, açıkladığı rızası çerçevesinde işlenen fiilden dolayı kimseye ceza verilmez.” Burada önemli olan, rızanın kişinin üzerinde tasarrufta bulunabileceği bir konu ile ilgili olması gerektiridir (Özgenç, 2009: 329).

Hukuka aykırılık unsurunda esas olan, her tipik fiilin hukuka aykırı olduğu karinesidir. Ancak olayda hukuka uygunluk sebeplerinden biri mevcut olursa o zaman hukuka aykırılık ortadan kalkar ve fiil hukuka uygun hale gelir.

2. 6183 SAYILI KANUN HÜKÜMLERİNDE YER ALAN FİİLLERİN SUÇUN MADDİ UNSURU BAKIMINDAN TAHLİLİ

6183 sayılı Kanun’un farklı hükümlerinde öngörülen suçlar ve bu suçlara karşı verilebilecek cezalar yer almaktadır. Burada hemen belirtelim ki, daha önce de vurguladığımız gibi, 6183 sayılı Kanun’un “İkinci Bölümü”nde belirtilmiş bulunan yasaklar ve cezaların, maddi unsurunu çalışmamız kapsamına almış bulunmaktayız.

2.1. Sırrın İfşası

6183 sayılı Kanun’un 107. maddesinde “*bu kanunun tatbikinde vazifeli bulunan kimseler, vazifeleri dolayısıyla amme borçlusunun ve onunla ilgili kimselerin şahıslarına, mesleklerine, işlerine, muamele ve hesap durumlarına ait öğrendikleri sırlarla, gizli kalması lazım gelen diğer hususları ifşa ettikleri takdirde Türk Ceza Kanunu’nun 239. maddesine göre cezalandırılır.*” şeklinde bir düzenleme yer almaktadır. Benzer bir düzenleme, VUK’un 362. maddesinde “vergi mahremiyetinin ihlali” başlığı ile düzenlenmiştir. VUK, verginin tahakkukuna kadar geçen evreleri kapsamaktadır. Verginin tahsilatıyla ilgili bir sır açıklaması söz konusu olduğunda ise 6183 sayılı Kanun’un 107. maddesi uygulanacaktır (Gülseven, 1999: 659).

Bu düzenleme kişinin kendi özel alanını koruma hakkına sahip olmasıyla ilgilidir. Kişilik hakkı kapsamında yer alan bu hak mutlak bir haktır ve herkese karşı ileri sürülebilir.

Kişilerin başkalarından gizli kalmasını isteyebileceği bazı yaşam alanları mevcuttur. Yapılan araştırmalarda bu alanlar üçe ayrılmıştır. İlki kişinin ortak yaşam alanıdır. Kişi burada sosyal yaşama katılmakta ve bu alanı diğer kişilerle paylaşmaktadır. İkincisi sadece yakın çevresiyle geçirdiği özel yaşam alanıdır. Sonuncusu ise, kişinin gizli tuttuğu başkasının bilmesini istemediği gizli yaşam alanıdır. Buraya kişinin ailevi ve duygusal yaşamı girdiği gibi ticari ve mesleki gizleri de girmektedir (Güner, 2000: 44).

Bu suçun maddi unsurunu oluşturan hareket, öğrenilen sırların ve gizli kalması lazım gelen diğer hususların ifşa edilmesidir. İfşa etmek, gizli bir şeyi ortaya çıkarma, açığa vurma anlamındadır¹⁰.

İfşa yazılı veya sözlü her türlü araçla yapılabilir. Ayrıca burada suçun oluşması için ifşanın icrai hareketle yapılması da aranmaz. İcrai hareketle gerçekleştirilebileceği gibi ihmali hareketle de yapılabilir. Sır niteliğindeki bilgi ve belgelerin masanın üzerinde veya bilgisayar ekranında herkesin görebileceği şekilde açıkça bırakılması da bu suçun ihmali şekilde işlenmesine sebebiyet verir (Dülger: 15).

Suçun oluşumu için sırların ifşası yeterlidir. Bu durumda tek hareketli suç söz konusudur. Ancak bu ifşa çeşitli şekillerde yapılabilir. Ayrıca ifşanın kamuya yapılması şart değildir. Tek bir kimseye dahi yapılan ifşa suçun oluşumu için yeterlidir.

Netice bakımından incelendiğinde ise, bu suçun oluşumu için ortaya herhangi bir zararın çıkması aranmamaktadır. Yani ifşa eylemi sonucunda amme borçlusunun maddi ve manevi anlamda bir kayba uğrayıp uğramaması suçun oluşumu için önemli değildir. Bu bakımdan sırrın ifşası suç, tehlike suçudur.

6183 sayılı Kanun'un 107/2. maddesinde "Bu Kanunun 41 inci maddesine göre amme alacağını tahsil etme yetkisi verilen kuruluşlara, yapacakları tahsile yönelik bilgilerin ve 22/A maddesine göre borcun olmadığına dair belgeyi arama zorunluluğu getirilen kurum ve kuruluşlara, ödeme ve işleme taraf olanlara ilişkin borç bilgilerinin verilmesi sırrın ifşası sayılmaz; bu kurum ve kuruluşlarda vazifeli bulunan kişiler edindikleri bilgileri ifşa ettikleri taktirde birinci fıkra hükmüne göre cezalandırılırlar. Bu bilgilerin verilmesine ilişkin usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir." hükmü yer almaktadır. Buna göre, tahsil yetkisi verilen idareler ile borcu olmadığına dair belge arama zorunluluğu getirilen kurum ve kuruluşlarca borç bilgilerinin verilmesi sırrın ifşası niteliği taşımayacaktır. Bu hareketler her ne kadar ilk fıkrada yazılı olan tipikliğe uysa da kanun koyucu haklı bir istisnaya yer vermiştir. Esasında bu durum, bir hukuka uygunluk sebebi teşkil etmektedir. Madde devamında ise, adı geçen kurum ve kuruluşlarca edindikleri bilgilerin ifşa edilmesi halinde ilk fıkra hükmüne göre cezalandırılmaları öngörülmüştür. Yani bu kurum ve kuruluşlarda çalışanlar da sırrın ifşası suçunun faili olabilmektedirler. Sırrın ifşası hususunda ilgilinin rızası söz konusuysa bu durum hukuka uygunluk sebebi oluşturacaktır.

Burada şu hususu belirtmekte yarar vardır. Sırrı ifşa edenlere karşı bir ceza verilebilmesi için suçtan zarar gören kimse/kimseler tarafından bu suç sayılan fiili işleyen/işleyenler hakkında yazılı olarak şikâyette bulunulması ve elbette ki dava açılması gerekmektedir.

10 "...ifşa etmesi, yani; yayması, açığa vurması, afişe etmesi, ilan etmesi, kamuoyuna duyurması, özetle; içeriğini öğrenme yetkisi bulunmayan kişi veya kişilerin bilgisine sunması eyleminin..." Yargıtay 12. CD, 2012/2068 E., 2012/18217 K., 11.09.2012, (Erişim Tarihi: 01.08.2015).

2.2. Arttırmalara Katılma ve Arttırmalardan Mal Satın Alma Yasağının İhlali

6183 sayılı Kanun'da yer alan bir diğer yasak da 108. maddede belirtilmiştir. Buna göre, *"Bu kanunun tatbikinde vazifeli bulunan kimseler, bu kanun gereğince paraya çevrilecek malların arttırmasına ne kendi adlarına, ne de diğer kimseler ad ve hesabına iştirak edemeyecekleri ve bu arttırmalardan mal satın alamayacakları gibi, bu malları üçüncü şahıslar vasıtasıyla veya üçüncü şahıslara satın aldırıp onlardan beş sene müddetle teferruğ suretiyle dahi satın alamazlar. Bu memnuiyet, bunların eşlerine ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dahil) kan ve sıhri hısımlarına da şamildir. Bu memnuiyet hilafına yapılan ihalelerin 99 uncu maddeye göre feshi istenebilir."* Kanun koyucu bu hükümlerle, 6183 sayılı Kanun'un uygulanmasında görevli olanların bazı işlemlere katılmaları yasaklanmıştır. Bu yasak, hacze iştirak eden zabıta memuru ve satışı yapılan menkul malı haczetmiş bulunan ihtiyar kurulu azaları ile muhtar için de uygulanır (Özbalcı, 2007: 887).

Bu hükümde yasak olan eylem, söz konusu şahısların paraya çevrilecek malların arttırmasına kendileri veya başkalarının ad ve hesabına iştirak etmeleri veya arttırmalardan mal satın almalarıdır. Ayrıca bu malları üçüncü şahıslar vasıtasıyla veya onlara aldırıp onlardan beş yıl boyunca teferruğ suretiyle dahi satın alamazlar. Görüldüğü gibi burada seçimlik hareketli bir suç söz konusudur. Bu hareketlerden herhangi biri gerçekleştirildiğinde suç oluşmuş sayılacaktır. Yasağa rağmen yapılan bu işlemler kamu borçlusunun yararına bile olsa, yani takip konusu yüksek bir bedelle satın alınmış olsa dahi suç gerçekleşmiş olacaktır.

Üçüncü şahıslar beş senelik süre geçtikten sonra söz konusu malı satın aldıklarında fiil, artık suç olmayacaktır. Diğer bir ifade ile üçüncü şahıslar vasıtasıyla veya onlara aldırıdıkları malları beş yıl içinde üçüncü kişilerden satın almamaları suç oluşmasını engelleyecektir. Bu durumda, üçüncü şahıslara malı aldırılmak tek başına suçun oluşumu yeterli değildir. Aynı zamanda beş yıl içinde onlardan teberru yoluyla dahi geri alındığı zaman suç oluşur.

Mezkûr Kanun'un 108. maddesinde yer alan yasak sadece artırma işlemi yönünden geçerlidir. Bunun dışındaki işlemler suç sayılmayacaktır. Örneğin icra organlarının borçluya kefil olmaları veya alacağı devralmaları suç teşkil etmeyecektir. Oysa 6183 sayılı Kanun'daki bu yasağın İcra ve İflas Kanunu'ndaki görünümü olabilecek "memnu işler" başlıklı 11. maddesi, bütün hukuki işlemler için geçerlidir.

Netice bakımından incelendiğinde ise bu suçun oluşabilmesi için ortaya herhangi bir zararın çıkması şartı aranmamaktadır. Satın alınmadan sadece arttırmaya iştirak etmek bile suçun oluşumu bakımından yeterlidir.

Maddede geçen bu yasaklılık hali, kanuna karşı hile yolunu kapatmak amacıyla, kanunun uygulanmasında görevli olanlara, onların eşlerine ve üçüncü dereceye kadar (bu derece dâhil) kan ve kayın hısımları hakkında da uygulanır. Burada hukuka uygunluk sebeplerinin varlığı tartışılabilir olsa da pek mümkün görünmemektedir.

Buradaki yasaklılık durumlarına aykırılık durumunda, ihalenin 6183 sayılı Kanun'un 99. maddesine göre feshinin istenebileceği hüküm altına alınmıştır. Fesih isteyebilme süresi, üçüncü şahıslar tarafından alınan malların kanunun uygulanmasında görevli olan kişiler tarafından beş yıllık süre içinde geri alınması ile sınırlıdır. Ancak diğer hallerde, 99. maddeye yapılan atıfla fesih isteme süresi malın alınmasından itibaren yedi günlük sürede yapılmalıdır (Yılmaz, 2006: 1050).

2.3. Takdir Muamelelerine ve Kararlara İştirak Etme Yasağının İhlali

6183 sayılı Kanun'un 109. maddesinde bu Kanun'un uygulanmasında bazı komisyonlarda yer alan başkan ve üyeler ile bilirkişilerin yakınlarına yönelik kararlara katılamayacakları yaptırımı bağlanmıştır. Bu düzenlemeye göre, "Bu kanunun tatbikine satış komisyonu reis ve azasıyla, bilirkişiler ve yine bu kanunun tatbiki münasebetiyle kendilerine intikal edecek hadiselerin karara bağlanmasında itiraz komisyonları reis ve azası:

1. Kendilerine, nişanlılarına ve boşanmış olsalar bile eşlerine,

2. Kan veya sıhri usul ve furuuna, evlatlığına veya kendisini evlat edinene yahut kan hısımlığında üçüncü (bu derece dahil), sıhri hısımlıkta bu hısımlığı meydana getiren evlenme ortadan kalkmış olsa bile üçüncü (bu derece dahil) dereceye kadar olan civar hısımlarına,

3. Kanuni temsilcisi veya vekili buldukları kimselere,

ait işlerin takdir muamelelerine ve bu işler hakkında verilecek kararlara iştirak edemezler."

Söz konusu yasa, satış komisyonu başkan ve üyelerinin, bilirkişilerin ve itiraz komisyonu başkan ve üyelerinin tarafsız kalamama olasılıklarının bulunduğu takdir ve kararlara katılmamalarına yöneliktir. Gerçekten de bahsedilen kişilerin kendilerine ait işlerde tarafsız olmaları kabul edilemeyeceği gibi nişanlılarına boşanmış olsalar bile eşlerine ve maddede anılan diğer yakınlarına ait işlemlerde de tarafsız davranmaları beklenemez. Tarafsız davranacak olurlarsa hem kendileri ailevi olarak sıkıntıya düşebilir hem de aldıkları kararlar tartışılır olabilir (Yılmaz, 2006: 1053).

Anılan kişilerin, ayrıldıkları nişanlılarının, maddede yazılı dereceden daha uzak civar hısımlarının, kanuni temsilcilik görevlerinin veya vekâletin sona ermesinden sonra, temsil edilen veya vekil edenin işlerine ait takdir işlemlerine ve kararlara katılmalarına engel bir durum söz konusu değildir (Candan, 2007: 595).

Hareket bakımından yukarıda sayılan kişilere ait takdir işlemlerine katılmaları suçun oluşması için yeterlidir. Katılmak, bu işlem ve kararlarda bilfiil görev almaktır. Yani maddede yazılı olan komisyonlara başkan ve üye sıfatıyla veya bilirkişi sıfatıyla katılmış olmaları gerekmektedir. Bunun dışında, bu sıfatlarla görev alanları etkilemek, bir suç oluşturmayacaktır.

Netice bakımından ise bu fiiller nedeniyle ortaya herhangi bir zararın çıkması öngörülmemiştir. “Tarafsızlıklarını engellemiş olması” ifadesi dahi kullanılmamıştır. Maddede yazılı olan takdir işlem ve kararlarına katılmış olmaları yeterlidir. Bu bakımdan takdir muamelelerine iştirak etmek suç, tehlike suçudur. Maddede yazılı kişiler esasında görevlerini ifa ediyor olmalarına rağmen bu bir hukuka uygunluk teşkil etmeyecektir. Zira kanunun açık hükmü gereğince bu kişilere özgü bir yasaklılık söz konusudur.

2.4. Amme Alacağıın Tahsiline Engel Olma

Kamu borcunun tahsili, hem borçlu için hem de kamu idaresi için oldukça meşakkatlidir. Özellikle borçlular, bu borcu kolay kolay ödemek istemeyeceklerdir. Bu nedenle, tahsilden kaçmak için her yolu deneyebilmektedirler. 6183 sayılı Kanun’da tahsilden kaçınmaya yönelik davranışları engellemek için bazı önlemler alınmıştır.

Kanun’un 30. maddesinde, *“Borçlunun malı bulunmadığı veya borca yetmediği takdirde amme alacağıın bir kısmının veya tamamının tahsiline imkân bırakmamak maksadiyle borçlu tarafından yapılan bir taraflı muamelelerle borçlunun maksadını bilen veya bilmesi lazım gelen kimselerle yapılan bütün muameleler tarihleri ne olursa olsun hükümsüzdür.”* şeklindeki düzenlemeyle amme alacağıın tahsiline imkân bırakmayan tasarruflar geçersiz kılınmıştır. Bu hükümlerle, malları kaçırmak suretiyle borçtan kurtulma olanağı ortadan kaldırılmak istenmiştir (Yılmaz, 2006: 1056).

Ancak bu tür işlemlerin sadece hükümsüz kalması yeterli görülmemiş, bu eylemler aynı zamanda suç sayılarak yaptırıma bağlanmıştır. Bu düzenlemenin yapıldığı 110. maddede,

“Amme alacağıın tahsili için hakkında takip muamelelerine başlanan borçlu kısmen veya tamamen tahsile engel olmak veya tahsili zorlaştırmak maksadiyle mallarından bir kısmını veya tamamını:

- 1. Mülkünden çıkararak, telef ederek yahut değerden düşürerek gerçekte,*
- 2. Gizleyerek, kaçıarak muvazaa yolu ile başkasının uhdesine geçirerek veya aslı olmayan borçlar ikrar ederek, yahut alındılar vererek gerçeğe aykırı surette, varlığını yok eder veya azaltır ve geri kalan mallar borcu karşılamaya yetmezse altı aydan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”* hükmüne yer verilmiştir.

Öncelikle bu suç için, ortada bir kamu alacağı bulunmalı ve bu alacak için tahsil işlemlerine başlanılmış olması gerekmektedir. Tahsil amacıyla takip işlemlerine başlandığını ödeme emrinin tebliği bize gösterecektir. Ayrıca, ödeme emri gönderilmeden tahakkuk etmemiş alacaklar için ihtiyati tahakkuk ve ihtiyati haciz işlemleriyle mal bildiriminde bulunulması da takip işlemlerine başlanıldığını gösterir (Yılmaz, 2006: 1058).

Hareket açısından bakılacak olursak, bu suç seçimlik hareketli bir suçtur. Tipte yer alan hareketlerden birinin yapılmış olması gerekmektedir. Bu eylemler ise iki gruba ayrılmıştır. Birinci grupta; mülkünden çıkarmak, telef etmek, değerden düşürmek yoluyla gerçek surette malvarlığını azaltmak veya yok etmek fiilleri vardır. İkinci grup ise; gizleyerek, kaçıracak, muvazaa yolu ile başkasının uhdesine geçirecek, aslı olmayan borçlar ikrar ederek ya da alındılar vererek gerçeğe aykırı surette malları azaltmak veya yok etmek eylemleri bulunmaktadır.

Mülkünden çıkarmak; satmak veya bağışlamak suretiyle yapılabilir. Telef etmek ise bir daha kullanılmayacak şekilde bozmak olarak düşünülebilir. Örneğin, kamu borcu nedeniyle borçlunun icra yoluyla satılacak arabasını yakması malı telef etmektir. Malı, tamir edilmesi durumunda dahi eski değerini bulamayacak şekilde hasar vermesi de değerden düşürmektir. Kamu borçlusu, bu eylemler sonucu gerçek surette varlığını kaybetmekte veya azaltmaktadır (Candan, 2007: 596).

Gizleme ve kaçırma eylemleri, mal ve malların bulunmasını olanaksız kılacak şekilde saklanması veya kaçırılmasıdır. Bazı malların mal beyanında gösterilmemesi bu kapsamda gösterilemez. Çünkü eksik veya gerçeğe aykırı mal beyanı ayrı bir suç oluşturmaktadır. Malları muvazaa yoluyla başkasının üzerine geçirmek de gerçek irade dışında görünürdeki satış işlemiyle malın mülkiyetini bir başkasına devretmektir. Aslı olmayan borçları ikrar etmesi ise, borçlu aleyhine açılmış bir davada mahkeme önünde borcu kabul etmesi ya da gerçekte olmayan borçlar için senet imzalamak suretiyle yapılabilir (Candan, 2007: 596).

Mal gizleme ve kaçırma eylemlerine yönelik Yargıtay'a intikal eden birçok uyuşmazlık genelde araç haczine yöneliktir. Yüksek mahkeme, kayden yapılan haciz sonrası aracı teslim etmemeyi suçun unsurlarının oluşmadığı gerekçesiyle bu suç kapsamında değerlendirmemektedir. Suçun oluşması için, fiili haczin gerekli olduğu yönünde kararlar vermektedir¹¹. Ayrıca yine yüksek mahkeme, kamu borçlusuna yediemin sıfatıyla teslim edilen malların, tebligata rağmen teslim etmemesini bu suç kapsamında değil, TCK'da düzenlenen yedieminlik görevini suiistimal suçu kapsamında değerlendirmektedir¹².

11 "6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Yasa'nın 110. maddesinde yazılı seçimlik hareketli suçu oluşturabilmesi için, araçlara fiili haciz işleminin gerçekleştirilmiş olması zorunludur. Oysa somut olayda fiili haciz yapılmadığı için atılı suçun unsurları oluşmamıştır. Nitekim yerel mahkeme de beraat kararının gerekçesinde, 6183 Sayılı Yasanın 110. maddesinde yazılı suçun unsurlarını etraflıca tarıtmak suretiyle, olayda unsurların gerçekleşmediğini açıkça belirtmiştir. Kararda bu nedenin yanı sıra ayrıca delil yetersizliğinden de söz edilmiş olması, isabetli bu-lunan ilk gerekçeyi geçersiz kılan bir husus olarak değerlendirilmemelidir." Yargıtay CGK, 2007/7-248 E., 2007/251 K., 27.11.2007, (Erişim Tarihi: 05.07.2015). Aynı yönde bkz. 2007/2848 E., 2008/4766 K., 13.03.2008, (Erişim Tarihi: 05.07.2015).

12 "Kendisine yediemin sıfatıyla teslim edilen mahcuzları tebligata rağmen teslim etmeyen sanığın eylemi yedieminlik görevini suiistimal etmek suçunu oluşturduğu gözetilmelidir." Yargıtay 7. CD, 2004/6412 E., 2007/1052 K., 22.02.2007, (Erişim Tarihi: 16.07.2015).

Malvarlığını yok etme veya azaltma niteliği taşıyan bu eylemlerin, kamu alacağının tahsiline kısmen veya tamamen engel olmak ya da tahsilini zorlaştırmak amacıyla yapılıyor olması gerekmektedir. Görüldüğü üzere burada özel kast aranmaktadır. Eğer bu kast yoksa eylem maddi unsur bakımından uygun olsa bile suç oluşmayacaktır. Olayda amme borçlusunun, amme alacağının tahsilini engelleme kastı olup olmadığı araştırılmalıdır¹³.

Netice bakımından incelendiğinde ise, bu unsurun var olabilmesi için, borçlunun malvarlığını azaltan veya yok eden eylemleri sonucu, geriye kalan malların kamu borcunu karşılamıyor olması gerekmektedir. Yani tek başına bu eylemleri gerçekleştirmek suçun oluşumu bakımından yeterli değildir. Borçlunun kaçırmadığı veya kaçıramadığı mallar borcu karşılıyor ise, suç oluşmayacaktır. Bu malların borcu karşılayıp karşılamadığının araştırılması gerekmektedir¹⁴. Burada hukuka uygunluk sebeplerinin varlığı tartışılabilir olsa da pek mümkün görünmemektedir.

2.5. Gerçeğe Aykırı Bildirimde Bulunma

6183 sayılı Kanun'da yer alan bir diğer yasak 111. maddede düzenlenmiş olan "gerçeğe aykırı bildirimde bulunma" eylemidir. Düzenleme ise şöyledir: *"Bu Kanuna göre istenen mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yapanlarla, yaşayış tarzları mal bildirimine uymayanlar üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır."* Görüldüğü gibi bu düzenleme, 60. maddede yer alan mal beyanında bulunmama suçundan farklıdır. Hiç bildirimde bulunmayanlar bu madde kapsamında değil 60. madde uyarınca cezalandırılacaktır. Öyleyse, gerçeğe aykırı bildirimde bulunma suçu için ilk şart, önceden bir mal bildirimini yapılmış olmasıdır. Hatta borçludan mal bildiriminde bulunması yönünde bir idari işlem yapılması yani bir ödeme emri tebliğ edilmesi gerekmektedir. Aksi halde borçlunun kendi isteği ile vereceği mal bildirimini gerçeğe aykırı olsa bile, bu eylem suç niteliği kazanmayacaktır (Yılmaz, 2006: 1062).

Hareket bakımından bu suç, seçimlik hareketli suçtur. Mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yapılması veya yaşayış tarzlarının mal bildirimine uymaması suçun seçimlik hareketlerini oluşturmaktadır. Bunların ilki olan mal bildirimini gerçeğe aykırı surette yapılması eylemi için, Maliye Bakanlığı'nın Seri A Sıra No 1 Tahsilat Genel Tebliği¹⁵'nde borçlunun kastının varlığına delil olabilecek bazı fiillere yer verilmiştir. Bunlar; borçlunun, başkasının mallarını kendi malı olarak bildirmesi veya bildirdiği mallar üzerinde üçüncü şahısların haklarını da aynı zamanda bildirmemesi, mal olduğu halde beyan ettiğinden başka malları olmadığını bildirmesi gibi hallerdir. Bu durumlar, borçlunun gerçeğe aykırı bildirim yaptığı hususundaki kastının karinesidir.

13 Yargıtay 7. CD, 1998/7205 E., 1998/7464 K., 30.09.1998, (Erişim Tarihi: 08.07.2015).

14 Yargıtay 7. CD, 2000/15196 E., 2000/17126 K., 13.12.2000, (Erişim Tarihi: 15.07.2015).

15 30.06.2007 tarihli Resmî Gazete'de yayımlanmıştır.

Kamu borçlusunu, esasında kendisine ait olan mallarını bildirmeyerek yani gizleyerek borçtan kurtulmaya çalışabilir. Yüksek mahkeme verdiği bir kararda, tapuda kayıtlı taşınmaz olduğu saptanan sanığın, taşınmaz icra takibinden önce harici senetle sattığı iddiasını, satışın geçersiz olduğu ve sanığın bu taşınmazdan yararlanmasının mümkün olduğu gerekçesiyle 6183 sayılı Kanun'un 111. maddesi kapsamında cezalandırılması gerektiğine karar vermiştir¹⁶.

Var olmayan malın bildirilmesi de bu suç kapsamında değerlendirilmelidir. Bu şekilde tahsil dairesi oyalanmaya çalışılmış olabilir (Yılmaz, 2006: 1063). Zaten yasa metninde "gerçeğe aykırı" lafzı kullanılmıştır. Adına kayıtlı bir mal olmadığı halde varmış gibi göstermek de gerçeğe aykırı beyan olarak kabul edilir.

Kamu borçlusunun mal bildiriminde gösterdiği malların değerlerini olduğundan yüksek gösterilmesi tahsil dairesinden diğer malların kaçırılması amacıyla yapıyorsa bu durum da suç kapsamında değerlendirilmelidir. Böyle bir amaçtan bahsedebilmek için, tahsil dairesi değerlemeyi yapmaya kadar diğer malların kaçırıldığı veya kaçırılma girişiminde bulunduğu ispatlanması gerekmektedir (Yılmaz, 2006: 1063). Şayet kamu borçlusunu malların değerinin bildirdiğinden daha düşük olduğunu bilerek ve gerçeğe aykırı bildirimde bulunma isteğiyle söz konusu bildirim yapmışsa, bir diğer deyişle gerçeğe aykırı bildirimde bulunduğunu biliyor ve istiyorsa suçun oluşacağını söylemek gerekir. Zira gerçeğe aykırı bildirimde bulunma suçunun oluşması bakımından genel kast yeterli olup ayrıca "mal kaçırma" veya "kamu alacağının tahsiline engel olma" yönünde özel kastın mevcudiyetine gerek yoktur (İnci, 2010: 94).

Bununla birlikte borcuna karşılık bildirdiği malların borcu karşılayıp karşılamadığı araştırılmadan, başkaca malları olduğundan ve bunları bildirmediğinden bahisle kamu borçlusunu hakkında gerçeğe aykırı mal bildiriminde bulunmaktan dolayı mahkûmiyet hükmü tesis edilemez. Ayrıca gerçeğe aykırı bildirimde bulunma suçunun taksirli halinin cezalandırılacağına ilişkin bir düzenlemeye kanunda ayrıca ve açıkça yer verilmemiştir. O halde bu suçun taksirle işlenebileceğinden bahsetmek de mümkün değildir (İnci, 2010: 93-94).

16 "Sanık, aleyhinde yapılan icra takibinde İcra Memurluğuna süresinde verdiği 7.5.1990 tarihli dilekçesinde, "hiçbir işte çalışmadığını ve adına kayıtlı taşınır veya taşınmaz malının bulunmadığını" bildirmiştir. Yapılan araştırmada tapuda adına kayıtlı taşınmaz olduğu saptanan sanık, bu taşınmazı 16.4.1990 tarihli icra takibinden önce 20.9.1989 günlü harici senetle sattığını, bu nedenle mal beyanında göstermediğini savunmuşsa da, tapuda kayıtlı taşınmazın harici senetle yapılan satış geçersizdir. Tapuda malik gözüken sanığın taşınmazdan her zaman yararlanması, tasarrufta bulunması mümkündür. Sanığın mal beyanında adına tapuda kayıtlı taşınmaz harici senetle sattığını ve teslim ettiğini bildirmemesi ve icra takibi sırasında yapılan araştırma sonucu taşınmazın bulunması, iyi niyetle olmadığını göstermektedir. Suç tarihinde, adına kayıtlı taşınmaz olduğu halde, mal beyanında bildirmeyen sanığın, yüklenen suçtan cezalandırılmasına karar verilmesi gerektiğinden, Yerel Mahkeme direnme hükmü bozulmalıdır." Yargıtay CGK, 1991/8-355 E., 1992/3 K., 03.02.1992, (Erişim Tarihi: 01.08.2015).

Seçimlik eylemlerden bir diğeri ise, kamu borçlusunun yaşayış tarzının yaptığı mal bildiriminde uyumsuzluk göstermesidir. Gerçekten de pek çok kamu borçlusu mal ve geliri olmadığını bildirdiği halde oldukça lüks içinde yaşamaktadır. Mal ve gelir bildiriminde bulunmayan borçlunun, geçim kaynaklarını yani yaşamını nasıl finanse ettiğini göstermesi gerekir. Bu aynı zamanda borçlunun yaşam tarzı ile ilgili de bilgi verir. Bildirilen yaşam tarzı ile gerçekte yaşadığı arasındaki uyumsuzluk borçlunun doğru bildirimde bulunup bulunmadığını ortaya çıkaracaktır. Bu uyumsuzluğu alacaklı olan tahsil dairesi kanıtlayacaktır. Banka, tapu dairesi, diğer kamu kurum ve kuruluşlarından elde edilen bilgiler, basında çıkan haber ve resimler ispat aracı olarak kullanılabilir (Candan, 2007: 598). Ancak borçlu yaşam tarzını mal bildiriminde kanunen göstermeye mecbur olmadığı üçüncü şahısların yardımları ile sürdürüyorsa bu suç kapsamında değerlendirilmez. Fakat borçlunun bu durumu ispatlaması gerekmektedir (Özbalcı, 2007: 894).

Netice itibariyle bakıldığında, suçun oluşumu için bir zarar veya sonucun ortaya çıkması aranmamıştır. Suç tanımında sayılan seçimlik hareketlerden birinin gerçekleşmesiyle suç da oluşmuş olacaktır. Bu bakımdan gerçeğe aykırı bildirimde bulunmak suçun tehlike suçudur.

2.6. Mal Edinme ve Artmalarını Bildirmeme

6183 sayılı Kanun'un 61. maddesine göre, daha önce yapılan mal bildiriminde malı olmadığını gösteren veya borca yetecek kadar mal göstermemiş olan borçlular, sonradan edindikleri malları ve gelirlerindeki artmaları edinme ve artma tarihinden başlayarak 15 gün içinde tahsil dairesine bildirmek zorundadırlar. Görüldüğü gibi, borçlunun sonradan edindiği malları, gelir ve kazanç artmalarını tahsil dairesinin herhangi bir uyarısı olmaksızın bildirme yükümlülüğü vardır (Özbalcı, 2007: 895). Bu yükümlülüğü yerine getirmeyenler için ise 112. maddede yaptırım öngörülmüştür. Buna göre, *“Usulü dairesinde mal bildiriminde bulduktan sonra, edinilen mallarla, her türlü mallarında, kazanç ve gelirlerinde olan artmaları 61 inci madde hükümleri gereğince zamanında bildirmemek suretiyle amme alacağının tahsilini engellemiş veya zorlaştırmış olanlar bir seneye kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”*

Öncelikle bu suçun oluşması için, daha önce usulünce bir mal bildirimini yapılmış ve bu malların amme borcunu karşılamamış olması gerekmektedir. Ayrıca bu bildirimden sonra edinilen bir mal veya gelir artması olmalıdır. Edinilen malların ve artan gelirin ise süresi içinde bildirilmemiş olması da bu suçun şartlarındandır.

Kamu borçlusu sanığın, bildirim yapılmaması şeklindeki hareketinin ihmali nitelikte olduğunu söylemek mümkündür (Pınar ve Bacaksız, 2008: 120). Daha ayrıntılı bir açıklama ile, hareket yönünden bakıldığında bu suç için, mal, kazanç veya gelirdeki artmayı bildirmemek eylemi aranmaktadır. Görüldüğü gibi, bu suç tek hareketli bir suçtur. Düzenlemede suçun oluşumu için başka seçimlik hareketlere yer verilmemiştir. Ayrıca bu suç bağlı hareketli bir suçtur. Kanunda “bildirmemek

suretiyle” ifadesi kullanılarak suçun hangi tür hareketle işleneceği belirtilmiştir. Bilindiği gibi hareketsizlik de ceza hukuku bakımından bir harekettir. Bildirmeme eylemi icrai bir eylem değildir. Bu sebeple yapılması gereken bir yükümlülüğün yerine getirilmemesi dolayısıyla meydana gelecek bu suç, ihmali suçtur.

Sonradan edinilen malları, gelir ve kazanç artmalarını bildirmemek tek başına bu suçun oluşumu için yeterli değildir. Ayrıca bu eylemin amme alacağının tahsilini engellemiş veya zorlaştırmış olması gerekmektedir. Yani söz konusu suç bir netice suçudur. Ortaya çıkması gereken suç borcun tahsilinin engellenmiş veya zorlaştırılmış olmasıdır. Örneğin artan gelir hacz edilebilen bir gelir değilse, bu durumu bildirmemek tahsili etkilemeyeceği için bu suç oluşmayacaktır (Yılmaz, 2006: 1067). Suçun oluşması için tahsilatın illa engellenmesine de gerek yoktur. Zorlanmış olması da yeterlidir. Mesela sonradan edinilen malların alacaklı kamu idaresince sarf edilen özel çabayla güçlülükte tespit edilmesi bu kapsamda değerlendirilebilir (Candan, 2007: 599).

2.7. Amme Borçlusuna Ait Ellerinde Bulundurdukları Malları Bildirmeme

6183 sayılı Kanun’un 55. maddesinin son fıkrasında, borcunu vadesinde ödemeyen kamu borçlularına ait malları elinde bulunduran üçüncü kişilerden bu malların yedi gün içerisinde bildirmelerini isteneceği belirtilmiştir. Bu bildirim yerine getirmeyen üçüncü kişiler için 113. maddede yaptırım öngörülmüştür. Bu düzenlemeye göre, *“Amme borçlusuna ait ellerinde bulundurdukları malları 55 inci maddenin son fıkrası gereğince yapılan talebe rağmen bildirmeyenler altı aya kadar hapis cezası ile cezalandırılır.”*

Borçlulara ait malları ellerinde bulunduranlara yapılabilecek mal bildirim talebi için ön koşul, kamu borcunun vadesinde ödenmemiş olmasıdır. Kamu borçlusuna ödeme emri tebliğ edilmesi ve onun yedi gün içinde ödemeyip mal beyanında bulunmaması şartı aranmamaktadır. Alacağın vadesinde ödenmemesi üzerine alacaklı kamu idaresi, borçluya ait malları elinde bulundurduğunu öğrendiği üçüncü kişilerden bu istekte bulunabilir (Candan, 2007: 600). Borçlulara ait malları elinde bulunduranlara bu talep ödeme emri ile yapılmaz, yazı ile gönderilmesi gerekir. Kendisine böyle bir yazılı talep tebliğ edilen kişiden elinde borçluya ait mal varsa bunu yedi gün içinde bildirmeleri istenir (Yılmaz, 2006: 1068).

Hareket bakımından bu suç da tek hareketli bir suçtur. Bildirmeme eylemi ile suç tamamlanmış olur. Kanun tarafından kendisine yüklenilen yükümlülüğü yerine getirmeme şeklinde bir eylem söz konusu olduğu için ihmali suçtur. Suçun hangi tür hareketle işleneceği belirtildiği için aynı zamanda bağlı hareketli bir suç söz konusudur.

Netice bakımından ise yukarıdaki suç tipinde olduğu gibi tahsile engel olma tahsili zorlaştırma gibi bir sonuca bağlanmamıştır. Bu açıdan, bir netice suçundan

bahsedilemez. İhmali bir hareket olan bildirim yapılmamasıyla suç tamamlanmış olur. Yani neticesi harekete bitişik suç söz konusudur.

2.8. İstenecek Bilgileri Vermeme

Kamu borcunun vadesinde ödenmemesi durumunda, tahsil dairesi borçluya amme alacağının ödenmesi için 6183 sayılı Kanun'un 55. maddesi uyarınca ödeme emri tebliğ eder. Ödeme emrini alan kamu borçlusuna yedi gün içerisinde ya borcunu ödemek ya da mal bildiriminde bulunmak zorundadır. Eğer malı olmadığını bildirmişse, bununla birlikte bazı bilgileri de kamu idaresine vermek zorundadır. 6183 sayılı Kanun'un 114. maddesi bu bilgileri vermeyenler için öngörülen yaptırımı düzenlemektedir. Buna göre, *"Kendisine ödeme emri tebliğ olunan ve malı olmadığı yolunda bildirimde bulunan amme borçluları bu bildirim ile birlikte veya bildirim tarihinden itibaren 15 gün içinde:*

1. *En son kanuni ikametgâh ve iş adreslerini,*

2. *Varsa devamlı mükellefiyetleri bulunan diğer tahsil dairelerini ve amme idarelerini ve bunlardaki hesap ve kayıt numaralarını bildirmek, nüfus kayıt suretini vermek mecburiyetindedirler.*

Bu vazifeyi makbul bir özre dayanmadan zamanında yerine getirmeyenler elli güne kadar adli para cezası ile cezalandırılır."

Suçun oluşması için ön koşul, kamu borçlusuna ödeme emri tebliğ edilmiş olması ve onun da malı olmadığına dair bildirimde bulunmuş olması gerekmektedir. Ayrıca malı olmadığına dair bildirimden sonra on beş gün geçmiş olmalıdır.

Böyle bir düzenleme, borçluları doğru beyana sevk etmesi açısından oldukça önemlidir. Çünkü kamu borçlusuna bir tahsil dairesince tanınmazsa diğeri tarafından tanınabilir veya nüfusa kayıtlı olduğu yerde, son ikametgâhının bulunduğu yerde kendisini tanıyanlar olabilir (Gülseven, 1999: 668).

Yukarıdaki bilgilerden herhangi birini kabul edilebilir bir özre dayanmadan süresi içinde vermeyenler için bu suç oluşmuş olacaktır. Hangi bilgilerin verilmesi gerektiği maddede belirtilmiştir. Verilmesi gereken bilgilerden en az birinin verilmemesi bile suçu oluşturur. Bu bakımdan seçimlik hareketli suç söz konusudur. İstenen bilgilerin verilmemesi kanunla kendisine yüklenen bir yükümlülüğün ihlali olduğu için bu suç da ihmali suçtur.

Söz konusu süre içerisinde bilgilerin verilmemiş olması makbul bir özre dayanıyorsa bu suç oluşmayacaktır. Her ne kadar hareket unsuru gerçekleşse de, eğer kamu borçlusuna, geçerli bir özür ileri sürer ve bunu kanıtlarsa bu durum suç teşkil etmeyecektir. Özrünün makbul olup olmadığının takdiri ise davaya bakan yargı merciine aittir (Candan, 2007: 600). Buradaki makbul özür, şahsi cezasızlık sebebi olarak nitelendirilebilir.

Netice bakımından bu suç için ortaya bir zarar veya sonucun çıkması aranmamıştır. İstenilecek bilgilerin zamanında makbul bir özre dayanmadan verilmemesi durumunda suç tamamlanmış olacaktır. Dolayısıyla bu suç da tehlike suçudur.

6183 sayılı Kanun'un "İkinci Bölümü"nün 110 ilâ 114. maddesinde belirtilmiş bulunan suçlar, yine aynı Kanun'un 115. maddesi uyarınca alacaklı amme idaresinin o mahaldeki en büyük memurunun ihbarı üzerine Cumhuriyet Savcılığı tarafından takip olunmaktadır. Bu bağlamda Cumhuriyet Savcılığı tarafından suçların takibatı, amme idaresinin bu suçların işlendiğine dair kanaatinin oluşması ve gerekli incelemeyi yapmış olmasına bağlıdır. Alacaklı tahsil dairesi tarafından bir inceleme yapılması, inceleme sonucunda bir suç olduğu tespit edilmiş ise bunun raporla tespit edilmesi gerekmektedir. Sonuç itibarıyla bu inceleme sonucunun, açılacak olan kamu davası için bir "dava şartı" olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

SONUÇ

Kamu alacağı niteliğinde olmayan alacakların cebri takip ve tahsilatını düzenleyen İcra İflas Kanunu'nun "On Altıncı Bab"ında 331 ilâ 354. maddeleri dâhilinde cezaî hükümler yer almaktadır. Bu maddeler genel olarak değerlendirildiğinde kimi zaman suçun cezasının ne olacağı İcra İflas Kanunu hükümleri kapsamında belirlenmişken kimi zaman da TCK'ya atıfta bulunulmuştur. 6183 sayılı Kanun'da belirtilmiş bulunan suçlar, yasaklar ve bu hükümlere aykırı hareket edenler hakkında ne gibi bir ceza hükmedileceği ise mezkûr Kanun'un kendisinde düzenlenmiş, TCK'ya atıfta bulunulmaktan kaçınılmıştır. Bunun 6183 sayılı Kanun'un kamu kurumlarına, kamu gücü ve kudretinin, üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek duymaksızın, doğrudan doğruya hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösteren işlemlerin yapılabilmesi yetkisini idareye vermesinden kaynaklandığı söylenebilir. Bu durumun bir istisnası aynı Kanun'un 107. maddesinde düzenlenen "Sırrın ifşası" hükmüdür. Bu suça karşı verilecek ceza için TCK'ya atıfta bulunulmasının da ciddi bir gerekçesi vardır. Kamu alacağının cebren takip ve tahsilinde görevli olanlar, görevleri nedeniyle amme borçlusunun ve onunla ilgili kimselerin şahıslarına, mesleklerine, işlerine, muamele ve hesap durumlarına ait öğrendikleri sırlarla, gizli kalması lazım gelen diğer hususları üçüncü bir kişi ya da kurumlarla paylaştıkları takdirde VUK'un 362. maddesinde düzenlenmiş bulunan "vergi mahremiyetini ihlal" suçunu işlemiş olacaktırlar. Her ne kadar VUK'taki bu düzenleme ile verginin tahakkuk sürecinde öğrenilen bilgileri kastedilmiş olsa da vergilendirme süreci tahsili de kapsadığından bir bütün olarak düşünmek gerekirken, tahakkuk sürecinde öğrenilen bilgilerin ifşası ile cebri takip ve tahsil sürecinde öğrenilen bilgilerin ifşasının suçun niteliği bakımından bir fark olmadığı söylenebilmektedir. Her iki suç için farklı cezalar hükmedilmesi doğru olmayacaktır. Bu bakımdan iki kanun da benzer suç ile ilgili TCK'nın aynı maddesine atıfta bulunulmuştur.

Bir fiilin suç sayılabilmesi ve cezalandırılabilmesi için suçun unsurlarının aynı fiilde eksiksiz bir şekilde var olması gerekmektedir. Kanuni unsur (tipiklik), maddi unsur, manevi unsur ve hukuka aykırılık unsurları bir fiilde vücut bulduğunda ancak bu fiil suç olarak kabul edilebilecektir. Suçun en önemli unsurlarından biri olan maddi unsur, bir eylem niteliğinde karşımıza çıkmaktadır. Kanunun aksini emrettiği davranışta bulunmak veya kanunun emrettiği davranışta bulunmamak veyahut yasakladığı hareketi yapmak olarak kısaca tanımlanan maddi unsur, fiili suç niteliğine dönüştürecektir. Yukarıda 6183 sayılı Kanun hükümlerinde belirtilmiş bulunan yasalara uymama ya da suç olarak tanımlanan hareketleri yapma, bir insan eylemiyle dış dünyada bir değişiklik meydana getirdiğinde örneğin kamu alacaklarının tahsilatını güçleştiren bir eylemde bulunulduğunda ya da kamu borçlusu veya vergi mükellefi olan bir kişinin temel hak ve özgürlüklerine müdahale niteliğinde olan sırrın ifşa edilmesi halinde suçtan bahsedebilmek mümkün olacaktır. Bu bağlamda yargılama sürecinde yapma ya da yapmama şeklinde bir fiilin olup olmadığı ve dolayısıyla bu fiil nedeniyle dış dünyada bir değişiklik meydana gelip gelmediği yani suçun maddi unsuru iyi irdelenmeli ve diğer unsurlar ile birlikte ele alınarak fiil “suç” niteliğine büründüğünde suç işleyene ceza verilmelidir.

6183 sayılı Kanun hükümleri, kamu borçlarından dolayı kamu borçlularını sadece mal varlığı ile sorumlu tutmaktadır. Parasal nitelikli borçlardan dolayı, genel hukuk ilkelerine uygun olarak, herhangi bir hürriyeti bağlayıcı ceza öngörülmemiştir. Bununla birlikte borçlu, üçüncü kişiler ya da cebri takip ve tahsil işlemlerini yürüten kamu görevlileri hakkında adı geçen kanunda düzenlenmiş bulunan yükümlülüklerin yerine getirilmemesi nedeniyle kimi hapis cezaları düzenlenmiştir. Elbette ki bu hapis cezalarını doğuran neden, kamu borcunun zamanında ödenmemesi ya da hiç ödenmemesi değildir. Kamu alacağının takibatını zorlayan, bir anlamda alacaklı tahsil dairelerini yanlış yönlendiren iş ve işlemlere muhatap olan taraflarla ilgili bu eylemleri nedeniyle ceza hükümlerine yer verilmiştir. Bu düzenlemelerin amacı, kanunun emrettiği yükümlülüklerin yerine getirilmesini sağlamaktır. Bununla birlikte, cezaların, suç işlenmesini caydırıcı niteliğinin de olduğunu söylemek mümkündür. Fakat ceza hükümleri hem uygulayıcılar hem de kendisine bir takım yükümlülükler getirilen kişiler tarafından yeterince bilinmemektedir. Bu bakımdan uygulamada istenmeyen sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. 6183 sayılı Kanun hükümlerinin kamu borçluları ve özellikle de vergi mükellefleri açısından meslek mensupları tarafından da iyi bilinmesi, idarenin de taraflardaki bu bilgisizlikleri giderişi tedbirler alması, bu konuda azami özen göstermesi gerekmektedir. Bu bağlamda, tahsil dairelerinin yükümlendirici her bir idari işleminin, yükümlülüklerin yerine getirilmemesi halinde, ortaya çıkabilecek hukuki sonuç ya da sonuçlara ilgililere yapacağı tebligatlarda yer vermelidir. İdari işlemler karşısında mükelleflerin ya da vatandaşların idareye başvurma, dava açma gibi ne tür haklarının olduğu idari işlemlerin tebligatlarında belirtilmesi ne kadar önemli ise; adına idari işlem tesis edilenlerin, idari işlemde belirtilen yükümlülükleri yerine getirmemesi halinde cezai sorumluluklarının ne olduğunun ilgililere yapılan tebligatlarda belirtilmesi de o kadar önemlidir.

KAYNAKÇA

- Alacakptan, U. (1975), *Suçun Unsurları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No: 372.
- Arslaner, Hakan (2015), *Vergi Cezalarının Mükelleflerce Algılanış Biçimi Konusunda Bir Alan Çalışması: Aydın İli Örneği*, 30. Maliye Sempozyumu, 20-24 Mayıs 2015, Antalya.
- Bayraklı, H. Hüseyin, (2006), *Vergi Ceza Hukuku*, Afyonkarahisar: Külcüoğlu Yayınları.
- Candan, Turgut (2007), *Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Açıklamalı*, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.
- Çiftcioğlu, C. Topel (2013), Türk Ceza Kanunu'nda Taksir, *Ankara Barosu Dergisi*, S: 3, 317-338.
- Dülger, M. Volkan, *5237 Sayılı YTCK'da Kastın Unsurları ve Türleri- Özellikle Olası Kastın Değerlendirilmesi*, <http://www.dulger.av.tr/pdf/kastinunsurlariturleri.pdf> (Erişim tarihi: 15.04.2015).
- Erem, Faruk (1968), "Nedensellik Bağı ve Ümanist Doktrin", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: 25, S: 3-4, 1-22.
- Erem, Faruk (1995), *Ümanist Doktrin Açısından Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Cilt 1, Ankara: Seçkin.
- Gülseven, Mustafa (1999), *Açıklamalı-İçtihatlı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun*, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Güner, Semih (2003), "Sır Saklama Yükümlülüğü", *Ankara Barosu Dergisi*, S: 3, 43-53.
- Hakeri, Hakan (2008), *Ceza Hukuku Temel Bilgiler*, Ankara: Seçkin.
- İçel, Kayıhan (2007), "Ceza Hukukunda Temel Kusurluluk Şekli Kast", *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Y: 6, S: 12, 61-70.
- İnci, Z. Özen (2010), "Kamu İcra Hukukunda Mal Bildirimine İlişkin Yükümlülükler ve Bu Yükümlülüklerle Uymamanın Cezaî Sonuçları", *İzmir Barosu Dergisi*, Y: 75, S: 1.
- Keyman, Selahâttin (1980), "Tipiklik ve Ceza Hukuku", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: 37, S: 1-4, 59-105.
- Keyman, Selâhâttin (1988), "Cürmi Fiilin Yapısal Unsuru Olarak Hareket", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: XL, S: 1-4, 121-171.
- Malkoç, İsmail (2013), *Açıklamalı Türk Ceza Kanunu*, 1. Cilt, Ankara: Sözkese Matbaacılık.
- Ömeroğlu, Ömer (2013), "Ceza Hukukunda Nedensellik İlişkisi Üzerine (Teoriler Dışında Bir Bakış)" *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C: 15, Özel Sayı, 1529-1582.
- Özbalcı, Yılmaz (2007), *Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları*, Ankara: Oluş Yayıncılık.
- Özbek, V. Özer, Kanbur, M. N., Bacaksız, P., Doğan, K., Tepe, İ., (2010), *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Ankara: Seçkin.

Özgeç, İzzet (2009), *Türk Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Ankara: Seçkin.

Pınar Burak, Bacaksız, Pınar (2008) “5237 Sayılı Türk Ceza Kanunu Sonrası Kamu İcra Suçlarının Durumu III- Kamu Alacağının Tahsiline Engel Olma Suçları”, *Legal MİHDER*, C: 4, S: 9, 111-128.

Toroslu, Nevzat (2009), *Ceza Hukuku Genel Kısım*, Ankara: Savaş Yayınevi.

Yılmaz, Kazım (2006), *Kamu (Amme) Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Yasa Açıklama Yorum Yargı Kararları ve Vergi Alacakları Nedeniyle Yurt Dışına Çıkış Yasağı*, Ankara: Ce-Ka Yayınları.

**YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN
HABERLER**

YARGI TİPİ SAYIŞTAYLAR FORUMU 1. TOPLANTISI

Yusuf SÜNBÜL*

ARKA PLAN

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Teşkilatı (INTOSAI), iki farklı Sayıştay tipini bünyesinde barındırmaktadır:

- Anglo-Sakson ülkelerde görülen, parlamentoya bağlı olan ve yargısal yetkileri bulunmayan Sayıştaylar,

- Yasama ve yürütme erklerinden bağımsız olan ve yargısal yetkilerle donatılmış Sayıştaylar (Yargı tipi Sayıştaylar).

Yargı tipi Sayıştaylarda; hem yargısal görevlerin hem de denetim görevlerinin yerine getirilmesinde mensupların açık bir bağımsızlığı ve görev teminatı bulunmaktadır. Ayrıca bu tip Sayıştaylar, gerek iş programlarının oluşturulması ve icra edilmesi, gerekse de kaynaklarının ve varlıklarının yönetilmesinde güçlü bir bağımsızlığa sahiptirler.

INTOSAI bünyesinde oluşturulan Yargı Tipi Sayıştaylar Forumu ve Başsavcılık Ağı Çalışma Grubu, Yargı yetkisine sahip Sayıştayların bu niteliklerini ve ayrıca bağımsızlık karakterini daha fazla ortaya çıkarmayı ve güçlendirmeyi amaçlamaktadır.

Fransa Sayıştayı tarafından ortaya atılan “Yargı Tipi Sayıştaylar Forumu ve Başsavcılar Ağı” projesi, 10-11 Eylül 2014 tarihlerinde Meksika’da gerçekleştirilen “INTOSAI Sayıştayların Değer ve Katkıları Çalışma Grubu’nun” (WGVBS) 7. toplantısında kabul edilmiştir. Bunun sonucu olarak, Viyana’da düzenlenen 66. INTOSAI Yönetim Kurulu Toplantısında sunulan faaliyet raporunda, Forum’un WGVBS’nin bir alt grubu olarak kurulduğu bilgisine yer verilmiştir. Forum kapsamında gerçekleştirilen faaliyetlerin ilk sonuçlarının 2016 yılında Birleşik Arap Emirlikleri Sayıştayının ev sahipliğinde yapılacak 22. INCOSAI’de sunulması planlanmıştır.

Forum kapsamında yapılan çalışmalar video konferanslar ve anketler yoluyla ilerlemiştir. İlk etap çalışmaları 3 grup altında gerçekleştirilmiştir:

- 1) Sayıştayların Bağımsızlığı
- 2) Sayıştay Yargısı
- 3) Başsavcılık

Çalışma Grubunda yer alan Sayıştaylar, bu kapsamda yapılan ilk etap çalışmalarını sonuçlandırmak ve bir yol haritası çizmek amacıyla 12-13 Kasım 2015 tarihlerinde Paris’te toplanmışlardır.

* Sayıştay Denetçisi

Toplantıya Türk Sayıştay dışında Brezilya, Fas, Fransa, İspanya, İtalya, Peru, Portekiz, Şili ve Tunus Sayıştayından temsilciler üye olarak katılmıştır. Ayrıca; Avrupa Komisyonu, Fildişi, Güney Kore, Mali, Nijer, Senegal ve Yunanistan temsilcileri de toplantıya gözlemci olarak iştirak etmişlerdir.

TOPLANTI GÜNDEMİ

Fransa Sayıştay Başkanı Didier MIGAUD, Şili Sayıştay Başkanı Patricia ARRIAGADA ve Fransa Sayıştay Başsavcısı Gilles JOHANET tarafından yapılan açılış konuşmalarının ardından, Paris Deklarasyonu tanıtılmış ve katılımcıların değişiklik talep/önerilerine sunulmuştur. Toplantı; hazırlık çalışmalarına uygun olarak üç konu başlığı altında yapılan oturumlar ile devam etmiştir.

- “Sayıştayların Devlet Teşkilatı İçindeki Konumu ve Diğer Anayasal Kurumlar ile Olan İlişkisi” konulu ilk oturumda, Kurumumuz ile birlikte Peru, Portekiz ve Tunus Sayıştay temsilcileri tarafından sunum yapılmıştır.

- “Sayıştayların Yargısal Görevlerinin Önemi ve Kapsamı” konulu ikinci oturumda ise Fransa, Portekiz ve Fas temsilcileri sunum yapmışlardır.

- Brezilya, Fransa, İtalya ve İspanya Sayıştay temsilcilerinin sunum yaptığı üçüncü oturumda ise Başsavcılık konusu ele alınmıştır.

Oturumların ardından, bu üç çalışma toplantısının sonuçları ile anketlere verilen cevaplar özetlenmiş ve Paris Deklarasyonu’nda yapılması önerilen değişiklikler tartışılmıştır.

Toplantının sonunda Paris Deklarasyonu kabul edilmiş ve 2017 yılı Kasım ayında gerçekleştirilecek Forum toplantısının Kurumumuz ev sahipliğinde Ankara’da yapılması kararlaştırılmıştır.

SONUÇ

Yargısal yetkileri ile öne çıkan ve bu yetkilerini muhafaza etmek ve INTOSAI bünyesinde iyi uygulama modeli olarak sunmak isteyen Sayıştayların oluşturduğu Forum, çalışmalarını daha geniş bir alana yaymak niyetindedir. Tüm dünyada sayıları kırk civarında olan Yargı Tipi Sayıştayların tümünün çalışmalara dâhil edilerek uygulama paylaşımlarının artırılması ve bu tip Sayıştaylara has karakteristik özelliklerin daha bilinir kılınması Forumun gerçekleştirmek istediği kısa vadeli hedeflerini oluşturmaktadır.

EK: PARİS DEKLARASYONU

YARGI TİPİ SAYIŞTAYLAR FORUMU

Yargı Tipi Sayıştaylar Paris Deklarasyonu¹

INTOSAI “Sayıştayların Değer ve Katkıları Çalışma Grubu” çerçevesinde, Yargı Tipi Sayıştaylar² 13 Kasım 2015 tarihinde Paris’te toplanmıştır. Önceki çalışmalarının devamı olarak, Yargı Tipi Sayıştayların temel değerleri ve özelliklerini vurgulamışlar ve Forum’un geleceği konusunda mutabakat sağlamışlardır

Ortak değerleri geliştirecek bir yaklaşımı ve bu Forum bünyesinde ortak bir eylem programı tesis etme isteğiyle, Sayıştaylar aşağıdaki Deklarasyon’u kabul etmişlerdir:

1.Devletin hukuk sistemi içerisinde, aşağıdaki durumların varlığı halinde bir Sayıştayın yargı yetkisine sahip olduğu kabul edilir:

- Bütünsel olarak veya teşkilatı içerisindeki bir bileşenin yargı kurumu olarak ifade edilmesi

- Hüküm verme yetkisi ile yetkili kılınmış olması. Bu hükümler, bir hak ve yükümlülüğü tanımaya veya tanıtmaya yönelik bağımsız ve çekişmeli bir süreç sonucunda verilmiş olmalıdır.

Kendi mevzuatına uygun olarak, savcılık (ya da Sayıştayın bu görevi ifa eden görevlileri) hukukun doğru uygulanmasını temin eder, Sayıştay yargılamasına konu olan durumlarda dava açar ve ayrıca öngörülmüşse, bünyesinde yer aldığı Sayıştayın çalışmalarını izler.

2. Yargı Tipi Sayıştayların Ortak Değerleri:

2.1. Bağımsızlık

Yargı Tipi Sayıştaylar, yürütme ve yasama erkleri karşısında görevlerini tam bir bağımsızlık içinde yerine getirirler. Yasanın öngördüğü durumda; Başkan, yargısal yetkileri olan mensuplar ve savcı (ya da başsavcı) azledilemeyen bir statüye sahiptirler (hukuki ve fiili).

Sayıştayların bağımsızlığı; aynı zamanda varlıklarının yönetimi, çalışma programının belirlenmesi, denetimlerin icra edilmesi ve ilamların infazını da kapsar.

Sayıştayların yargısal statüsü, diğer tüm faaliyetlerindeki bağımsızlığını pekiştirir. Bir savcılık makamının bulunması da, yasanın öngördüğü usullere riayet edilmek şartıyla, bu açıdan ilave bir teminat sağlar.

1 Fransızca metin esas alınarak Türkçeye tercüme edilmiştir.

2 Brezilya, Fas, Fransa, İspanya, İtalya, Peru, Portekiz, Şili, Tunus, Türkiye

2.2. Kanunilik ve Nesnellik

Yargı Tipi Sayıştayların denetim prosedürleri kanunla belirlenir. Bu prosedürler gerçeklerin anlaşılması ve nesnel kanıtların araştırılmasına katkı sağlar. Mevzuat tarafından öngörüldüğünde; oyçokluğu/oybirliği ile karar alınması nesnelliği artırır.

Yargı tipi Sayıştaylar, savunulabilir güçlü mesleki standartlar izlemek zorundadır.

2.3. Kişilerin Haklarına Saygı

Bir yargılama sürecinde davalıların sahip olduğu haklara denk haklar vermek suretiyle, Yargı Tipi Sayıştaylar denetledikleri kurumlara ve ilgili kişilerin haklarına saygı gösterilmesine özel önem atfeder. Yargılamalarda olduğu gibi, denetimlerde de çekişmeli bir aşama yer alır.

2.4 Tarafsızlık ve Şeffaflık

Yargı Tipi Sayıştaylar görevlerini ifa ederken, vatandaşlara ve aynı zamanda onların temsilcilerine tarafsızlık, şeffaflık ve kamunun menfaatinin korunacağı garantisini verirler.

Yargısal statülerinin ayrılmaz bir parçası olan bu garantiler, vatandaşların ve temsilcilerinin doğru bir şekilde bilgilendirilmesine, toplumun kurumlara olan güvenine ve iyi Devlet Yönetimine katkı sağlar.

2.5. Hesap Verebilirlik

Sayıştaylara tanınan yargısal yetkiler, kamu kaynağının yönetilmesinden sorumlu olan kişilerin doğrudan ve oldukça etkili bir şekilde hesap verebilmesinin temelleridir.

Bu yetkiler, Sayıştayların kamu kaynağının etkin kullanımını garantiye almak, hataları ve kötü yönetilmesini engellemek ve gereken durumlarda zararı gidermek amacıyla yapılacak diğer faaliyetlerini güçlendirir.

Bu yetkiler ve bunların etkili kullanımı yolsuzluk ve rüşvet ile mücadele edilmesine katkı verir

3. Forumun Eylem Programı

Sayılan ortak değerlere dayalı ve kamu idarelerinin modernizasyonuna katkıda bulunma noktasında istekli olarak, imza sahibi Sayıştaylar:

3.1. İyi uygulamaları ortaya çıkarmak ve yaymak için Forum bünyesinde yapılan ortak çalışmalarını takip eder ve çalışmalarını derinleştirir.

3.2. İyi uygulamaları teşvik etmek ve işbirliğini güçlendirmek amacıyla bu değerleri paylaşan INTOSAI üyesi diğer Yargı Tipi Sayıştayları, Forum'a en kısa sürede katılmaya davet eder.

3.3. INTOSAI bünyesinde, Yargı Tipi Sayıştay modelini oluşturmayı diler:

- Sayıştayların bu niteliklerinin INTOSAI mesleki standartlarına dahil edilmesine çaba sarf eder.

- INTOSAI Gelişim İnisyatifi Sekreterliği tarafından geliştirilen Sayıştayların yargısal faaliyetlerinin performansının ölçülmesi taslağı ile ilgili değerlendirme kriterlerinin revize edilmesine katkıda bulunur.

- Savcılığa (ya da Sayıştayın bu görevi ifa eden görevlilerine) ait görevlerin analiz edilmesine yardımcı olur.

3.4. Birikimlerini Uluslararası fonların finansörleriyle paylaşma noktasında isteklidir. Yargı Tipi Sayıştayların kapasitelerini artırmak amacıyla çok taraflı ve/veya iki taraflı destek kuruluşları tarafından finanse edilen ve özellikle INTOSAI-Bağışçılar işbirliği çerçevesindeki projelere etkin biçimde katılır.

3.5 Özellikle INTOSAI ve diğer Bölgesel örgütlerinkiler olmak üzere, konu ile ilgili diğer yaklaşımları da dikkate alarak yolsuzluk, rüşvet ve kötü yönetim ile daha iyi mücadele etmek için organize olur.

*

Gelecek Forum toplantısı Kasım 2017'de Ankara'da yolsuzluk ve rüşvet ile mücadelede kullanılan araçlar konusunda olacaktır.

**YÜKSEK DENETİM
DÜNYASINDAN
MİSAFİR YAZARLAR**

THE ACTIVITIES BY THE CHAMBER OF ACCOUNTS OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN FOR CAPACITY BUILDING

Vugar GULMAMMADOV*

The Chamber of Accounts of the Republic of Azerbaijan (SAI) is the only body performing external audit function in public financial management system of the country. The CoA has identified the main target in its activity to contribute for transparent, reasonable, economic, efficient and effective use of public funds in favour of state development and citizens' well-being. To achieve this, CoA has chosen the management type embracing the activities based on strategic development and towards sustainable capacity building. Moreover, the activity of CoA is intended to achieve the below mission and, with regard to this, the approach is based on the following vision:

The CoA has been established in line with the relevant article of the Constitution of the Republic of Azerbaijan and was succeed to form the legal base within its existence. This implies the Law of the Republic of Azerbaijan on the Chamber of Accounts, the Internal Regulation of the Chamber of Accounts, the other by-laws related with state budget legislation and etc. In addition, CoA closely cooperates with other SAIs and is guided by Lima and Mexico Declarations in its activity and carries out ongoing activities to develop the national legislation in this area.

Mission

To conduct objective and impartial audits to help improve the performance and management of audited bodies and promote accountability, thus ensuring the most economic, efficient and effective use of Azerbaijani resources.

Vision

To undertake independent, highest quality, timely and professional audits to international standards and thus help Azerbaijan spend its financial resources wisely

The CoA grounds its activity on the principles of legality, transparency, accountability, collegiality, independence, objectivity and fairness and carries out the following functions:

- renders opinion on drafts of the State budget and on those of the extra-budgetary State funds (institutions);

* Chairman of the Chamber of Accounts of the Republic of Azerbaijan (Azerbaycan Sayıştayı Başkanı)

- to supervise the volume, the structure, as well as the timely and targeted execution of revenue and expenditures items of the State budget and of the extra-budgetary State funds (institutions) budgets;
- to render opinion on the annual State budget execution report and the appropriate draft laws;
- to analyze whether budget financing is carried out as provided in an approved State budget; and to prepare and submit proposals to the Parliament regarding elimination of discovered deviations and improvement of the budget process in general;
- to supervise the management of state property, the issuance of orders in respect to such property, and the inflow of funds generated from the privatization of state property to the State budget;
- based on assignment of the Parliament and its permanent committees, to carry out financial expertise of draft laws concerning the State budget and extra-budgetary State funds (institutions), as well as of the international agreements, which are approved by the Parliament;
- to analyze and inform the Parliament on whether the State budget funds are entered into the treasury account and utilized in conformity with targets established in an approved State budget;
- to obtain and analyze the information from the National Bank and other authorized credit institutions about the flow of finances of the State budget and those of the extra-budgetary funds (institutions) in bank accounts, and to give relevant proposals to the Parliament;
- to inform the Parliament about law violations, which were discovered as a result of supervisory measures taken;
- promptly sends relevant documents to the Office of the Public Prosecutor of the Republic of Azerbaijan when law violations with criminal signs are revealed during the control activities conducted in the auditees to supervise the management of state property, the issuance of orders in respect to such property, and the inflow of funds generated from the privatization of state property to the State budget, the use of funds allocated from state budget to judicial persons and municipalities;
- to operate in close contact with other State supervisory bodies;
- to conduct audit of the revenues and expenditures of the state budget and consolidated budget, including extra-budgetary funds, in accordance with the legislation.

The development of CoA is realized on strategic plans for 3 years. The current Strategic Plan covers the period of 2015-2017 and foresees to strengthen the skills acquired previously and the legal position of the institution. The CoA's aim of strengthening the legal status is to conduct control activities appropriately and to achieve the realization of international challenges assigned to modern SAIs to control the economy, effectiveness and efficiency by transparent accountability.

It should be underlined that the recent development processes of CoA are closely connected with substantial changes in approach applied in public financial management in Azerbaijan. These changes stimulate the implementation of new skills and audit methods. With regard to this, the CoA as other public institutions benefits from the support of the international projects accompanied by significant progress. For instance, the last international project conducted by CoA focused mainly on following areas:

- Introduction of Performance audit;
- Upgrading Financial audit;
- Enhancing Legislative framework and standards;
- Implementation of Human resources and training.

The consultancy services were engaged in CoA to assist in developing the prioritized areas as separate components of the project with the support of financial organizations. Trainings and seminars embracing different topics were held for the large audience of the Chamber's staff within the projects considering the overall capacity building.

Alongside with this, performance audit manual, performance audit methods guidance, Performance audit strategy for 2015-2016, Pilot audit reports on performance audits, financial audit manual, Financial audit strategy for 2015-2017, Information technology audit strategy for 2015-2017, report on cost benefit analysis on implementation of computer assisted audit techniques, also new draft Law on the Chamber of Accounts responding the requirements of Lima and Mexico Declarations were prepared and 49 standards (ISSAIs) were translated to Azerbaijani language. The effectiveness of the project from practical aspect was possible due to the active support of Turkish Court of Accounts, the SAIs of Netherlands, Great Britain and Ireland in addition to the involvement of international consultants.

During the current strategic period for 2015-2017 the CoA will focus on building and strengthening the skills as well. So, this can also be named as the period of enhancement of skills. As a whole, the main goal is to achieve extensive use of acquired and developed skills in practice. These were the main skills for audit staff rather than being additional and are accepted as required ones in their daily routine.

With confidence we can state that, these skills have turned to be the indispensable part of daily activity of the Chamber and become the main tools for practical implementation of the recommendations, standards and procedures prepared within 2012-2014. The current expectations lies on enhancing these achievements more and use as 'platform' in achieving consistent success in each year of current strategic development period. This progress process requires recognition of real pace of change and builds on "platform approach".

The platforms can be viewed as below:

Planning platforms for 2015-2017

1st Platform (ends in 2015)	2nd Platform (ends in 2016)	3rd Platform (ends in 2017)
<ul style="list-style-type: none">• Consolidation• provide adopting and more implementation of best practices acquired in 2013-2014	<ul style="list-style-type: none">• Enhancement• Enhancing more the skills of the Chamber	<ul style="list-style-type: none">• Full implementation• New activities has become the main part of the activity of the Chamber

The above mentioned platform approach plays the key conceptual role for CoA to achieve five main strategic targets and guarantees systemized and durable development process as:

1. to establish relations with external stakeholders;
2. to implement new law and audit standards;
3. to implement the analysis function of state budget;
4. To enhance the audit function;
5. To conduct the implemented human resources and training policy.

The international cooperation of CoA is another platform of activity directed to master the best practices on skills and administrative management methods. In this regard, the Chamber attempts to have an active position in several organizations and its sub-committees valuing the multiple initiatives taken in global society of SAIs on INTOSAI 3rd Strategic Goal- Knowledge Sharing. These involve Professional Standards Committee, Compliance Audit Sub-committee, Task Force on Procurement Contract

Audit, Working Group on Public Debt, Working Group on Audits of Funds allocated to Disasters and Catastrophes and so on.

Along with this, the CoA pays special importance for building bilateral relations with other SAIs. And, these relations are regulated by agreements and memorandum of understanding signed with those SAIs and covers conducting joint and parallel control activities including other issues.

As a conclusion it should be stressed that, the CoA is constantly interested in implementation of new cooperation forms. Thus, our institution decided to favour from twinning project as new format of institutional cooperation within the EU Neighbourhood Policy Activity program on Azerbaijan. Considering the relevant requirement, the Twinning Project Fiche on “Support to ISSAIs implementation in the activity of the Chamber of Accounts” was prepared and currently appropriate procedures are implemented in call for proposals. With the implementation of twinning tool the Chamber aims to achieve best practices of the SAIs of EU member countries and provide the consistency of ISSAIs implementation in its professional activity.

SAYIŞTAY

KARARLARI

- Temyiz Kurulu Kararları

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 06.01.2015

No : 39893

Belediye Başkanlarına 5393 sayılı Kanun'da belirtilen özlük haklarının dışında ek gösterge ve kıdem aylığı ödenemeyeceği hk.

954 sayılı İlam'ın 1. maddesi ile, Belediye Başkanı aylık ödeneğinin 5393 sayılı Kanun ile belirlenen tutarın üzerinde olması nedeniyle ...-TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, 24.03.2004 tarihli Mahalli İdareler Genel Seçimlerinde belediye başkanı seçilen'nin 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkındaki Kanun uyarınca SSK (SGK) ile ilişkisini kesip Emekli Sandığına tabi olarak çalışmak istediğini ve 23.08.2005 tarihinde intibakının yapılarak SSK'da geçen hizmetlerinin Emekli Sandığına devir edildiğini;'nın belediye başkanı seçilerek devlet memuru sıfatını aldığını ve SSK'da geçen hizmetlerinin Emekli Sandığı ile birleştirilmesi sonucu, gösterge + ek göstergedeki kesilen Emekli Sandığı kesenek ve kurum karşılıklarının ilgilinin maaşından kesilerek Emekli Sandığına yatırıldığını;

Belediye Başkanı SGK'ya tabi olarak çalışmış olsaydı maaşının 70.000 x katsayı üzerinden ödenmesi gerekirken, SSK'daki hizmetlerinin Emekli Sandığı ile birleştirildikten sonra devlet memuru sıfatı kazandığını; bu nedenle de 1/4 derece/kademe/ek gösterge ve kıdem aylığı üzerinden devlet primi kesilmesi gerektiğinden belediye başkanına fazla bir ödeme yapılmadığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık karşılama yazısında; "..... Belediyesi Hesap İşleri Müdürlüğü 2009 yılı idare hesabının 8. Dairece Yargılanması sonucu çıkarılan 12.01.2012 tarih ve 954 sayılı ilamın 1'inci maddesine yer alan tazmin hükmünü harcama yetkilisi sıfatıyla temyiz eden'nın ilgi yazı ekinde gönderilen dilekçesi ve ekleri incelendi.

Dilekçede özetle, Belediye Başkanı'ya yapılan ödemede herhangi bir fazlalık bulunmadığı ileri sürülerek tazmin kararının kaldırılması istenilmekte ise de, ilamda da belirtildiği üzere ilgiliye 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 39'uncu maddesine göre ödeme yapılmak yerine, emekli sandığı iştirakçisi olması nedeniyle emeklilik keseneği ve kurum karşılığının tespit edilmesi amacıyla bordroda yer alan aylık, ek gösterge ve kıdem aylığı gibi tutarlarda birer maaş unsuru gibi değerlendirilmiş ve hesaplama dahil edilmek suretiyle fazla ödemede bulunulmuştur.

Bu nedenle talebin reddedilerek Daire Kararının onanmasının uygun olacağı düşünülmektedir.” Denilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun “Belediye Başkanının Özlük Hakları” başlıklı 39. maddesinde,

“Belediye başkanına nüfusu;

- a) 10.000’e kadar olan beldelerde 70.000,
- b) 10.001’den 50.000’e kadar olan beldelerde 80.000,
- c) 50.001’den 100.000’e kadar olan beldelerde 100.000,
- d) 100.001’den 250.000’e kadar olan beldelerde 115.000,
- e) 250.001’den 500.000’e kadar olan beldelerde 135.000,
- f) 500.001’den 1.000.000’a kadar olan beldelerde 155.000,
- g) 1.000.001’den 2.000.000’a kadar olan beldelerde 190.000,
- h) 2.000.001’den fazla olan beldelerde 230.000,

Gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ödenir. Nüfusu 50.001’den az olan il merkezi beldelerde bu ödeneğin hesaplanmasında (c) bendinde belirtilen gösterge rakamı esas alınır.

Belediye başkanının görevli, izinli ve hasta bulunduğu sürelerde ödeneği kesilmez.

Belediye başkanlığı yapmış olanların, personel kanunlarına tâbi bir kadroya atanmaları hâlinde belediye başkanlığında geçen süreleri memuriyette geçmiş sayılır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu uyarınca Devlet memurları ile bakmakla yükümlü buldukları için uygulanan sosyal hak ve yardımlar, aynı esas ve usullere göre belediye başkanları ile bakmakla yükümlü buldukları için de uygulanır.” hükümlerine yer verilmiştir.

Yukarıda bahsedilen mevzuat hükümlerinden de anlaşılacağı üzere, belediye başkanlarına, belediye nüfusuna göre belirlenmiş olan gösterge rakamları ile memur aylık katsayısının çarpımı sonucu bulunacak tutarda aylık brüt ödenek ücret olarak ödenebilecektir. Ayrıca, Devlet memurları için 657 sayılı Kanun ile öngörülen sosyal hak ve yardımlardan da yararlanabileceklerdir. Bunların dışında kendilerine taban aylığı, ek gösterge, tazminat vb. diğer adlar altında herhangi bir ödemede bulunulması ise mümkün değildir.

Zira, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 527 sayılı KHK ile değişik 1. maddesinin (A) fıkrasında da; “Aylıklarını 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu, 3269 sayılı Uzman Erbaş Kanunu, 3466 sayılı Uzman Jandarma Kanunu, 2914 sayılı Yükseköğretim Personel Kanunu ve 2802

sayılı Hakimler ve Savcılar Kanununa göre almakta olan personele 1000 gösterge rakamı üzerinden memuriyet taban aylığı ödenir.

.....

Bu aylıklara hak kazanılmasında ve ödenmesinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve diğer personel kanunlarının aylıklarla ilgili hükümleri uygulanır.

Bu göstergeler 657 sayılı Kanun ve diğer personel kanunlarına ve kanun hükmünde kararnamelere göre her ne ad altında olursa olsun ödenmekte olan zam, tazminat, ödenek, ücret ve benzeri ödemelerin hesabında dikkate alınmaz.” denilmek suretiyle de kimlere memuriyet taban aylığı ödenebileceği tek tek sayılmıştır. Dolayısıyla, gerek 375 sayılı KHK ile getirilen genel düzenleme, gerekse 5393 sayılı Kanun’un 39. maddesi hükmü kapsamında belediye başkanına memuriyet taban aylığının ödenmesi mümkün değildir.

Ayrıca, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun “Göstergeler” başlıklı 43. maddesi (B) bendinde; “Ek Gösterge: Bu Kanuna tabi kurumların kadrolarında bulunan personelin aylıkları; hizmet sınıfları, görev türleri ve aylık alınan dereceler dikkate alınarak bu kanuna ekli I ve II sayılı cetvellerde gösterilen ek gösterge rakamlarının eklenmesi suretiyle hesaplanır. II sayılı cetvelde yer alan unvanlarda değişiklik yapmaya ve yeni unvanlar ilave etmeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.” hükmüne yer verilmiş olup, söz konusu madde hükmünden de anlaşılacağı üzere bahsi geçen I ve II sayılı cetvellerde yer almayan ve aylığı 657 sayılı Kanun kapsamında belirlenmeyen Belediye Başkanına ek gösterge ödenmesine imkan bulunmamaktadır.

Bu itibarla dilekçi iddialarının reddi ile 954 sayılı İlam’ın 1. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 06.01.2015

No : 39886

Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca hazırlanmış olan el ile elenmiş ve yıkanmış kum-çakıl hazırlama fiyatını oluşturduktan sonra bu malzeme için ayrıca elek artığı malzeme nakli adı altında ek bir ödeme yapılmasının mümkün olmadığı hk.

602 sayılı İlam'ın 10. maddesi ile, A.Ş. taahhüdünde bulunan "..... İnşaatı" işinde 07.005/07 No'lu nakliye pozundan elek artığı malzeme nakli bedeli ödenmesi nedeniyleTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, sözleşme gereği kullanılacak Agregat Tesis Sözleşmesi eki Özel Teknik Şartnamesinin "F- Malzeme Temini" başlıklı maddesinin 1. fıkrasında "İnşaat için gerekli kum - çakıl, Aras nehrinden temin edilecektir" denildiğini; sözleşme eki Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 6. maddesi uyarınca DSİ Genel Müdürlüğünce yapılan ihalelerde Kum-Çakıl Ocağının idarece tahsis edildiğini ve tahsis edilen kum - çakıl ocaklarının tamamının aynı mahiyette olmadığını; ocakların malzeme kalitesi ve gronülometrisinin farklılık gösterdiğini; tahsis edilen ocaklar arasında elek artığı malzeme oranı %10'un altında olan ocaklar olabildiği gibi, bu oranın üzerinde olan ocakların da mevcut olduğunu; elek artığı malzeme oranının %10'dan fazla olduğu ocaklarda malzeme alınabilmesi ve ocağın işletilmesi için sözleşme eki birim fiyat tariflerinde elek artığı malzeme bedeli ve nakliye ödenmesinin öngörüldüğünü; bu bedellerin ödenmemesi halinde bu ocakların işletilemediğini ve işin aksadığını; yüklenicinin ocak konusunda bir seçimi söz konusu olmadığı için idarece yükleniciye tahsis edilen Aras nehri Yağan malzeme ocağı gronülometrisinin Bölge Müdürlüğü Kalite Kontrol Laboratuvar Şube Müdürlüğünün 01.08.1996 tarihli ekli raporuna göre elek artığı malzeme oranının % 16,10 olduğunu; burada belirtilen elek üstü miktarının Bölge Müdürlüğünde yer alan kum - çakıl ocakları arasındaki en düşük değer olduğunu; tahsis edilen ocaktan çıkan malzemenin zayıtatının % 10'dan fazla olduğunu; zayıtat yani elek artığı malzemenin yüklenici tarafından çıkarılarak ocak dışında nakledilip depo edildiğini;

Söz konusu "Elek Artığı Malzeme Nakli" Taşıma bedelinin DSİ Birim Fiyat Tarifleri Kitabının sayfa 20 Poz No: 08.009/2 Elek artığı malzeme ile ilgili kısmında "Ocaktan çıkarılıp elenen kum ve çakıllı malzemenin poz. 08.009 ve 08.009/1 no'lu malzemelerin gronülometrisine uymayan elek artığı malzemenin elek şantiyesine ortalama 30 m uzaklıkta istenen boyutta fiğüre edilmek şartıyla hazırlanması, elek artığı malzemenin ocaklardan veya dereden çıkarılması, depolanması, elenmesi, yıkanması ve taşıtlara yüklenmesi" denildiğini;

08.009 pozunun; “Kum ve çakılın dere veya ocaktan çıkarılması, ... elenmiş malzemenin granülometri ve evsafının araştırılması... taşıma bedelleri hariç olmak üzere iş yerinde hazırlanan elenmiş kum ve çakılın (granülometrik) beher metre küpünün bedeli” olarak ve 08.009/1 pozu ise “... iş yerinde hazırlanan elenmiş ve yıkanmış kum ve çakılın (granülometrik) beher metre küpünün bedeli” olarak tarif edildiğini;

Yukarıda belirtilen tariflerden görüleceği gibi 08.009 ve 08.009/1 pozlarının tarifinde “yapılacak imalatlar için gerekli granülometriye uygun elenmiş yıkanmış kum ve çakıl” malzemesinin tariflendiğini; oysa söz konusu edilen 08.009/2 pozunun tarifindeki “08.009 ve 08.009/1 no’lu malzemelerin granülometrisine uymayan elek artığı malzemenin” tabirinin ise “yapılacak imalat için gerekli granülometriye uymayan zayıf malzemesi” olarak tarif edildiğini;

Bu nedenle, 08.009/2 pozuna ait bedelin ödenebilmesi için, kum-çakılın istenilen granülometriye uymayan kısmının makine ile elenerek ayrılmasına veya yapılan imalatın içinde kullanılan kum-çakılın makine ile hazırlanması gerektiğine dair bir hüküm bulunmadığını; elendikten sonra 08.009 ve 08.009/1 no’lu malzemelerin granülometrisine uymayan elek artığı malzemesine ve nakliyesine bu bedelin ödeneceği şeklinde hükmün bulunduğunu;

Ayrıca, beton imalat pozlarının analizlerinde bulunan 04.003 ve 04.006 poz no’lu malzemelerin granülometrisine uymayan elek artığı malzemelerin aynı zamanda 08.009/2 pozunun tarifinde zikredilen 08.009 ve 08.009/1 poz no’lu malzemelerin de granülometrisine uymadığını; bu nedenle 04.003 ve 04.006 pozları kullanılarak bedeli ödenen imalatlarla ilgili elek artığı malzemesine bedel ödenmesinde 08.009/2 poz no’lu birim fiyatın tarifine aykırı bir husus bulunmadığını;

08.009/2 pozunun çok uzun yıllardan beri elek artığı (yapılacak imalat için gerekli granülometriye uymayan zayıf malzemesi) fiyatının DSİ Birim Fiyat Cetvelinde yer aldığını ve yapılan ihalelerde yüklenicilerin bunu dikkate alarak teklif verdiklerini; daha önceki yıllarda DSİ Birim Fiyat Tarifleri 1978 baskısında (IV. Baskı) 08.009 ve 08.009/1 pozlarının yer aldığını ve bünyesinde kum-çakıl bulunan imalatların birim fiyatlarında bu pozların kullanılmakta olduğunu; 1982 yılında yayınlanan 5. baskı ve daha sonraki baskılarda 08.009 ve 08.009/1 no’lu pozların Birim Fiyat Tariflerinden çıkartıldığını ve birim fiyat cetvellerinin oluşturulmasında, kum-çakıl için 04.003 ve 04.006 pozlarının kullanılmaya başlandığını; ancak 08.009/2 pozunun tarifinde bir değişiklik yapılmasına gerek duyulmadığını; çünkü 04.003 ve 04.006 poz no’lu malzemelerin granülometrisine uymayan elek artığı malzemelerin, aynı zamanda 08.009 ve 08.009/1 poz no’lu malzemelerin granülometrisine de uymadığını ve dolayısıyla bu tarifin kapsamında kaldığını; böylece granülometriye uymayarak elek artığını oluşturan malzemelerde ihtiyacı karşılamak için 08.009/2 no’lu poz çıkartılmayarak aynen bırakıldığını;

DSİ Birim Fiyat Cetvellerinin Analizlerinde yer alan pozlara ait fiyatların ihaleden sonra değiştirilmesinin işin sözleşmesine aykırı olduğunu; dolayısıyla, sorguda ifade edildiği gibi beton imalatlarındaki el ile kum-çakıl hazırlanması rayicinin analizden çıkarılarak bunun yerine makine ile kum-çakıl hazırlanması rayicinin konulması suretiyle birim fiyatın yeniden oluşturulmasının mümkün olmadığını;

İdarece tahsis edilen ocaklardan yüklenici tarafından idare adına elenerek çıkarılan malzemenin, imalatların bünyesinde kullanılmayan zayıf malzemesine (granülometrisi uygun olmayan malzemeye) "08.009/2 poz no'lu elek artığı malzeme ve nakliye bedelinin ödenmesi" gerekte olduğunu, çünkü meydana gelen elek artığı malzemenin tamamen idarece gösterilen ocağın yapısı ile ilgili olduğunu; burada esas olanın malzemenin ocaktan ne ile ne şekilde çıkarıldığı değil, ocaktan çıkarılıp elekten geçirilerek istenilen evsaf ve granülometride malzeme elde edildikten sonra imalatta kullanılmayan zayıf malzemesinin (elek artığı malzeme) meydana gelip gelmesi olduğunu;

Eleme yıkama tesisinin ... ocağının dar bir alanda kurulması nedeni ile elek artığı malzemenin taşırarak depo edilme zorunluluğu doğduğunu; idarece yerinde yapılan incelemeler sonucunda 18.08.2005 tarih ve 4741 sayılı DSİ Genel Müdürlüğü Oluru ile taşıma mesafesinin 130 m olduğunun tespit edildiğini; bu mesafeden Poz No: 08.009/2 Elek artığı malzeme nakliyesine dahil olan 30 m'lik mesafenin düşülerek bulunan (130-30) = 100 metre için nakliye bedeli ödendiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık karşılama yazısında; "Sorumlu, 08.009/2 poz no.lu birim fiyat içinde ödendiği halde, mükerrer olarak 07.005/07 poz no.lu birim fiyat ile elek artığı malzeme nakliye bedeli ödendiği gerekçesiyle verilen tazmin hükmünün;

Ocağın, idarenin yazılı izniyle belirlendiğini ve fiilen yapılan işin karşılığı olduğunu, zira 08.009/2 poz no.lu birim fiyat tarifinin Not:3 ayrımında ocak ile yıkama – eleme tesisi arasındaki taşıma bedelinin ayrıca ödeneceğinin öngörüldüğünü ileri sürerek kaldırılmasını istemiştir.

Ancak, 08.009/2 poz no.lu birim fiyat makine ile elenmeye yöneliktir. Oysa el ile hazırlandığı sabit olan 04.003/b,c ve 04.006/b,c no.lu pozlar için bu bedelinin ödenmesi mümkün bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, Temyiz Kurulunun çok yakın bir zamanda verdiği 15.05.2012 tarihli ve 34716 (Dosya), 34957 (Tutanak) sayılı "beton imalatlarında kullanılan kum-çakıl için 08.009/2 numaralı pozdan elek artığı malzeme hazırlanması bedeli"nin ödenemeyeceğine yönelik tasdik kararı bulunmaktadır.

Hazırlanan malzemenin kendisine ödeme yapılmasına cevaz verilmezken, nakline ödeme yapılamayacağı izahtan varestedir.

Bu nedenlerle talebin reddedilmesi uygun mütalaa olunmaktadır.” denilmiştir.

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesi neticesinde;

Beton imalatında kullanılan kum-çakılın temin bedeli ödenirken, malzemenin el ile elenmiş, yıkanmış ve zayıfatı dahil olarak fiyatı esas alınmasına rağmen; bu malzemenin bir kısmına elek artığı malzeme nakli adı altında 07.005/07 pozu ile ayrıca ödeme yapıldığı gerekçesiyle tazmin hükmü verildiği görülmüştür.

Elek artığı malzeme bedeli, makine ile kum-çakıl çıkarıldığında uygulanan bir ödemedir. Bu ödeme, elek artığı malzeme birim fiyatını veren 08.009/2 poz nolu birim fiyat tarifinde belirtildiği üzere, 08.009 ve 08.009/1 poz nolu birim fiyatlar üzerinden bedeli ödenen malzemeye, yani makine ile kum-çakıl çıkarılması ve hazırlanması halinde meydana gelen elek artığının giderini karşılamak amacıyla yapılmaktadır.

08.009/2 poz numaralı fiyatın tarifi şöyledir: “Ocaktan çıkarılıp elenen kum ve çakıllı malzemeden Poz. 08.009 ve 08.009/1 numaralı malzemelerin gronülometrisine uymayan elek artığı malzemenin elek şantiyesine ortalama 30 m uzaklıkta istenilen boyutta fiğüre edilmek şartıyla hazırlanması, elek artığı malzemenin ocaklardan veya dereden çıkarılması, depolanması, elenmesi, yıkanması ve vasıtalara yüklenmesi için lüzumlu her türlü işçilik, malzeme, makine ve alet edevat masrafları ile müteahhit kârı ve genel masraflar dahil beher metre küpünün bedeli:

ÖLÇÜ: Elek artığı malzemenin kabarma ve çökmesi nazarı dikkate alınmadan fiğüre ebadı üzerinden hesab edilen m³ cinsinden.

NOT: 1) Zayıfatın eleğe giren tuvenan malzemenin %10’undan daha az olması halinde (%10 dahil) hiçbir bedel ödenmez. 2) Zayıfatın %10’dan fazla olması durumunda %10’un üstündeki miktar için bu fiyat uygulanır. 3) Varsa ocak ile yıkama-eleme tesisi arasındaki taşıma bedeli ayrıca ödenir. Ancak nakliye bedelinin ödenebilmesi için, yıkama-eleme tesisinin kurulacağı yerin İdarenin yazılı izniyle seçilmesi gerekir.”

Dilekçede de belirtildiği üzere, DSİ Genel Müdürlüğü, 1982 yılından itibaren beton imalatlarında kullanılan 08.009 ve 08.009/1 poz numaralı makine ile kum-çakıl temini fiyatlarını iptal etmiş ve Bayındırlık ve İskan Bakanlığının 04.003 ve 04.006 poz numaralı el ile kum-çakıl temini fiyatlarını esas almıştır. Bu düzenleme yapılırken bu malzemeler için ayrıca elek artığı adı altında ilave bir ödemeye yer verilmemiştir. Öte yandan 08.009/2 poz numaralı fiyatın tarifi incelendiğinde, bu fiyatın münhasıran 08.009 ve 08.009/1 poz numaralı malzemelerin temini için öngörülen ilave bir ödeme olduğu görülmektedir. Buna göre, asıl imalatı yapılmayan ve dolayısıyla fiyatı ödenmeyen bir imalata ait ek fiyatın ödenmesi de düşünülemez.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı kum-çakıl rayiçleri incelendiğinde, malzemelerin ihtiyaca göre ayrı ayrı (elenmiş, yıkanmış gibi) fiyatlandırıldığı görülmektedir. Bu fiyatlar zayıfat dahil fiyatlardır. Bu nedenle elek artığı malzeme nakli adı altında 07.005/07 pozu ile ayrıca ödeme yapılması mümkün değildir.

Dilekçinin 08.009/2 poz numaralı fiyatın birim fiyat listesinde yer aldığı şeklindeki iddiasının da Bayındırlık İşleri Genel Şartnamesinin 39. maddesindeki; “Sözleşme eki keşif özetinde veya birim fiyat cetvelinde herhangi bir yapım ve hizmet işi için fiyat gösterilmiş olması müteahhide, mutlaka o türden yapım ve hizmet işlerini yapmak hakkını vermez” hükmü karşısında bir geçerliliği bulunmamaktadır.

Bayındırlık ve İskan Bakanlığı el ile elenmiş ve yıkanmış kum-çakıl hazırlama fiyatını oluşturduktan sonra bu malzeme için ayrıca elek artığı malzeme nakli adı altında ek bir ödemeye yer vermemiştir. Birim fiyatı düzenleyen makamın vermediği ek ödemeyi sözleşmeye aykırı olarak ödemenin hukuki dayanağı olamaz. Sözleşmeye bağlı olarak el ile elenmiş ve yıkanmış kum-çakıl temini mümkün olup, bu malzemenin bir kısmına ayrıca elek artığı malzeme nakli adı altında ödeme yapılması yukarıda açıklanan sözleşme hükümlerine aykırılık teşkil etmektedir.

Bu itibarla, dilekçi iddialarının reddi ile 602 sayılı İlam’ın 10. maddesiyle verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

TEMYİZ KURULU KARARI

Tarih : 06.01.2015

No : 39876

Belediyeye bedeli ödenmek suretiyle mal satıp hizmet sunan, inşaat ustalığı ve işçiliği yapan kişilerin konaklama giderlerinin belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığı hk.

845 sayılı İlam'ın 2. maddesi ile, Belediyeye bedeli mukabilinde mal satıp hizmet sunan, inşaat ustalığı ve işçiliği yapan kişilerin konaklama giderlerinin belediye bütçesinden ödenmesi nedeniyleTL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle, halı saha yapımı için ihaleye çıkılması sonucu sadece'dan firmasının katıldığı;firmasının merkezininda olması sebebiyle halı saha yapımı sırasında işçilerinin yatacak yer temininin sağlanması halinde bu işin yapılabileceğini beyan ettiğini; İlçede ihtiyaç duyulan bu tesisi yapmak üzere başka bir şirket müracaat etmediğinden bu tekliflerinin zorunlu olarak belediyece kabul edildiğini belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

Başsavcılık karşılama yazısında; “Benzer iddialar yargılama öncesinde de dile getirilmiş olup, Daire kararında bu hususlara yer verilmiştir. Yeni bir iddia ortaya konulmadığı gibi, bu durumun kamu zararı oluşmadığı şeklinde ortaya getirilmiş olması, Daire kararının gerekçelerini ortadan kaldırmamaktadır. Bu bakımdan, Daire tarafından verilen kararın tasdikine karar verilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.”

Rapor dosyası ve ekli belgelerin incelenmesi neticesinde;

Belediye tarafından bedeli mukabilinde çalıştırılan ve çeşme yapım işinde görev yapan işçilerin, sokak köpekleri ile mücadele için ilçeye gelen şirket elemanlarının, halı saha yapım işi ihalesi uhdesinde kalan firma bünyesinde çalışan işçilerin ve parke taşı döşeme işinde çalışan işçilerin konaklama giderlerinin belediye bütçesinden ödendiği görülmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 60. maddesinde belediyenin giderleri sayılmış olup, belediyeye bedeli ödenmek suretiyle mal satıp hizmet sunan, inşaat ustalığı ve işçiliği yapan kişilerin konaklama giderlerinin belediye bütçesinden ödenmesi mümkün değildir.

Dilekçede, ilam konusu edilen işlerden biri olan halı saha yapımı ihalesine tek firmanın katıldığı ve bu firmanın da bu iş için çalışacak işçilerinin yatacak yer temininin belediye tarafından karşılanmasını şart koştuğu ifade edilmişse de, konaklama bedeli firmanın maliyet unsuru olduğundan firma tarafından karşılanması gerekmektedir.

Temyiz Kurulu Kararları

Bu itibarla, dilekçi talebinin reddedilerek 845 sayılı İlam'ın 2. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE

Karar verildi.

SAYIŞTAY DERĐİSİ YAYIN İLKELERİ VE YAZIM KURALLARI

- Sayıştay Dergisi Yayın İlkeleri
- Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları

SAYIŞTAY DERGİSİ YAYIN İLKELERİ

- Sayıştay Dergisi üçer aylık dönemler halinde yayımlanan hakemli bir dergidir.
- Derginin yayın konusu denetim, yönetim ve hukuk başta olmak üzere sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.
- Derginin yazım dili Türkçe'dir. Yayın Kurulunun uygun gördüğü durumlarda İngilizce yazılar da yayımlanır.
- Dergiye gönderilecek yazılarda Sayıştay Dergisi Yazım Kuralları'na ve Türk Dil Kurumu Yazım Kılavuzu'na uyulması esastır.
- Dergide yayımlanması istenen yazılar MS Word formatında, dergi@sayistay.gov.tr adresine e-posta yoluyla ya da CD'ye kaydedilmiş olarak aşağıdaki adrese posta yoluyla gönderilir:
- Sayıştay Dergisi
- Sayıştay Başkanlığı
- Balgat/ANKARA
- Dergiye gönderilecek yazılar daha önce hiçbir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çalışmalar Yayın Kurulunun ön incelemesine tabidir. Ön incelemede konu, şekil ve içerik açısından uygun bulunan yazılar değerlendirilmek üzere iki ayrı hakeme gönderilir.
- Hakem değerlendirmesi sonucunda hakemlerden birinin olumlu, diğerinin olumsuz görüş bildirmesi durumunda yazı üçüncü bir hakeme gönderilir. Yazının yayımlanabilmesi için en az iki hakemin olumlu görüş bildirmesi gerekir.
- Yayın Kurulu hakem değerlendirmeleri doğrultusunda yazıların aynen yayımlanmasına, yazarından düzeltme talep edilmesine ya da yayımlanmamasına karar verir ve bu karar yazarlara bildirilir. Yayımlanmasına karar verilen yazılara hangi sayıda yer verileceğine de Yayın Kurulu karar verir. Gönderilen yazılar yayımlansın ya da yayımlanmasın iade edilmez.
- Yayımlanmak üzere gönderilen çeviriler için 5/12/1951 tarih ve 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'na göre gerekli iznin alınmış olması ve belgelendirilmesi şarttır. Çeviriler, orijinal metni ile birlikte gönderilir.
- Yayımlanmasına karar verilen yazıların tüm hakları Sayıştay Başkanlığına aittir.
- Dergide yazıların yayımlanmış olması, yazara ait görüşlerin Sayıştay tarafından paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.

- Dergide yayımlanan yazılardan ancak kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.
- Yazıları yayımlanan yazarlara 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarınınca Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre telif ücreti ödenir ve beşer adet dergi ücretsiz olarak gönderilir.

SAYIŞTAY DERGİSİ YAZIM KURALLARI

- Dergiye gönderilecek yazılar MS Word formatında, A4 boyutunda, üst, alt ve her iki kenardan 2,5 cm boşluk bırakılacak ve her iki yana yaslı olacak şekilde tek satır aralığıyla, Times New Roman yazı karakteri ile 12 punto olarak yazılmalı ve 8000 kelimeyi geçmemelidir.
- Yazı için hazırlanacak kapak sayfasında yazının başlığı, yazar veya yazarların adı, soyadı, ünvanı, bağlı olduğu kurumun adı, kısa bir özgeçmişi ve iletişim bilgileri yer almalıdır.
- Gönderilen yazıların (çeviriler hariç) ilk sayfasına Türkçe ve İngilizce dillerinde yazılmış başlık, özet (abstract) ve anahtar kelimeler (key words) eklenmelidir.
- Özet, yazının amaç ve kapsamını en iyi şekilde ifade edecek ve 200 kelimeyi geçmeyecek şekilde 10 punto ile yazılmalıdır. Anahtar kelimeler, en çok beş adet olmalı ve 10 punto ile yazılmalıdır.
- Yazının başlığı büyük harflerle 15 punto ve koyu olarak yazılmalıdır. Yazının giriş ve sonuç bölümleri dahil tüm ana başlıkları büyük harflerle koyu ve 12 punto ile; alt başlıklar ise küçük harflerle koyu ve 12 punto olarak yazılmalıdır.
- Metin içinde kullanılacak tablo ve şekillere sıra numarası ve başlık verilmelidir.
- Atıflar metinde ve parantez içine alınarak, (yazarın soyadı, yayın tarihi: sayfa numarası) şeklinde yapılmalıdır. Atıflar için dipnot kullanılmayacaktır. Dipnotlar sadece açıklama yapmak için kullanılacak ve 10 punto ile yazılacaktır.
- Metin içi atıflar şu şekilde yapılmalıdır:
 - *Tek yazarlı eserler:* (Akgündüz, 1997: 45) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akgündüz (1997: 45).....
 - *İki yazarlı eserler:* (Akdoğan ve Tekner, 2007: 175-182) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Akdoğan ve Tekner (2007: 175-182)
 - *Üç ve daha çok yazar:* (Tortop vd, 1999: 22) veya yazarın ismi metinde geçmiş ise; Tortop ve diğerleri (1999).....
 - *Aynı yıl içinde birden çok eseri olan yazar:* (İnan, 2007a: 42) ve (İnan, 2007b: 56)
 - *Bir kuruma ait eser:* (TÜİK, 2006)
 - *İnternette yapılan alıntılarda:* (Sayıştay Başkanlığı, 2009)
- Kaynakçada, sadece metin içinde atıf yapılan eserlere yer verilmelidir.
- Kaynaklar yazarların soyadına göre alfabetik olarak sıralanmalı ve aşağıdaki şekilde yazılmalıdır:

- *Kitap*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), eserin adı, çeviren varsa (çev. ad soyad), yayınlayan, yayın yeri.
- Akgündüz, Ahmet (1997), Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- Luecke, Richard (2008), Kriz Yönetimi, (çev. Önder Sarıkaya), İş Bankası Yayınları, İstanbul.
- Tortop, Nuri, Eyüp G. İsbir, Burhan Aykaç (1999), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- *Kitaptaki Makale*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı” eserin adı, derleyen adı soyadı (der.), yayınlayan, yayın yeri.
- Dimitrow, Valeriy (2007), “Çevre Denetiminde Bulgaristan Sayıştayının Tecrübesi”, Çevre Denetimi ve Sayıştaylar, Sayıştay Başkanlığı, Sayıştay 145. Yıl Yayınları, Ankara.
- *Dergi Makaleleri*: Yazar veya yazarların soyadı, adı (yayın tarihi), “makalenin adı”, derginin adı, cilt numarası, sayısı.
- Feyzioğlu, Bedii (1997), “Sayıştay ve Saydamlık”, Sayıştay Dergisi, Sayı 25 (Nisan-Haziran).
- *Kurum Yayınları*: Kurum adı (yılı), eserin adı, yayınlayan, yayın yeri.
- IFAC (2009), Handbook of International Standards on Auditing and Quality Control, International Federation of Accountants, New York.
- *İnternet*: Yazarın soyadı, adı, yazar yok ise internet sitenin ait olduğu kurum (yılı), “eserin adı”, <internet adresi>, (erişim tarihi).
- Sayıştay Başkanlığı (2009), “2008 Yılı Hazine İşlemleri Raporu”, <http://www.sayistay.gov.tr/rapor/rapor4.asp?id=82> (Erişim Tarihi: 18.11.2009).



T.C.
SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI
Yayın İŞleri M¼d¼rl¼Đ¼
06100 Balgat / ANKARA

www.sayistay.gov.tr

ISSN : 1300 - 1981