

BİRLEŞMİŞ MİLLETLERİN FİNANSMANI

Prof. Dr. James MURRAY

Iowa Üniversitesi A.B.D.

Birleşmiş Milletlerin uluslarüstü değil de uluslararası bir teşkilât olduğunu gösteren en iyi vasfı, belki de teşkilâtın finansmanıdır. Gerçek devletin temel şartlarından biri cebren vergilendirme kudretidir ki, Birleşmiş Milletler buna malik değildir. Her ne kadar malî sorumluluklarını yerine getirmeyen üyelere karşı müeyyideler varsa da, hiç olmazsa büyük devletler bahis konusu olduğu zaman bu müeyyideler büyük isteksizlikle tatbik edilir. Çünkü, bunları tatbik etmek, teşkilâtın varlığını tehlikeye düşürür. Bu nokta, az bir süre önce sona eren 19. uncu Genel Kurul devresinde karşılıklı anlaşma yolu ile Sovyetler Birliğinin cezalandırılmasının önlenmesi ile, açıkça müşahade edilmiştir.

Daha önemli olarak, bir üyenin hissesini ödememekten dolayı tecziye edilmesi ile, üyeyi cebren ödemeye mecbur tutma arasındaki farklı aklımızda tutmalıyız. Bir üye cezalandırılırsa dahi, borcun tahsil edilmesi için Birleşmiş Milletlerin takibedeceği bir yolun bulunmaması, bu teşkilâtın müeyyideler kullanmaktan çekinmesi için diğer bir sebep teşkil eder. Anayasasının muteber bir beynelmilel anlaşma olmasına rağmen Birleşmiş Milletler, özellikle hayatî önemi haiz olan malî alanda, gönüllü olarak iştirak edilen bir teşkilâttır.

Bu düşünceler, Birleşmiş Milletler tarihinin ilk on iki yılında önemsiz kalmışlardır, çünkü üyeler malî sorumluluklarını daima yerine getirmişlerdir. Fakat 1956 Süveyş meselesinden başlayarak, 1960 başlarındaki Kongo faaliyetleri de dahil olmak üzere, bazı üyelerin faaliyetlerin birine veya her ikisine malî bakımdan katılmayı reddetmeleri, Birleşmiş Milletler de bir malî kriz doğurmuştur.

Krizi ve bunu doğuran hadiseleri incelerken, siyasi önemi üzerinde durmak istiyoruz. Diğer bir deyimle, bir maliyeci olarak değil bir siyaset ilimcisi olarak yazıyoruz.

BÜTÇE VE FİNANSMANI

Birleşmiş Milletler'de en az iki ve muhtemelen üç tip bütçe mevcuttur. İlkin, Birleşmiş Milletler teknik yardım faaliyetleri gibi doğrudan gönüllü olarak iştirak edilen ve gelirini bağışlarından temin eden programlar vardır. İkinci olarak teşkilâtın normal bütçesi diye isimlendirilen bütçe vardır. Bu bütçe millî bütçelerin hazırlanışına benzeyen bir usûlle hazırlanır. İlk tahminleri Genel Sekreter yapar, sonra tahminler uzmanlardan müteşekkil bir istişare komisyonu tarafından gözden geçirilerek Genel Kurul'un Beşinci Komisyonuna havale edilir. Bütçe son şekliyle Genel Kurul'un genel oturumunda onaylanır. Özel bütçeler adında üçüncü bir kategorinin varlığı ise bir münakaşa konusudur.

Normal bütçenin gelirini temin için Anayasanın 17 ci madde 2 ci fıkrasında şöyle denilmektedir. «Teşkilâtın masrafları, genel Kurul'un tesbit edeceği gibi, üyeler tarafından paylaşılacaktır.» Paylaşılmanın hangi esaslara dayandırılacağını tayin gayet vazih olarak Genel Kurul'a bırakılmıştır. Bazı sınırlar dahilinde, aidat tahakkukunun kıstası ödeme kabiliyeti olmuştur. Bahsedilen sınırlar a) prensip olarak hiç bir üye bütçenin yüzde 30 undan fazlasını ödemekle mükellef değildir b) hiç bir devlette bütçenin onbinde 4'ünden azını ödeyemez. Elimizde bulunan en son rakamlara göre (1963) tahakkuk edilen aidatlar onbinde 4 ile yüzde 32.05 arasında değişmektedir¹.

Genel Kurul'a Birleşmiş Milletler masraflarını paylaştırmak için verilen geniş yetkinin yanısıra, 19 cu maddede şu kısımda vardır:

«Bir Birleşmiş Milletler üyesi, teşkilâta olan borcunu ödemediği, ve bu borç son iki devre için takdir edilen meblâğların toplamını aştığı takdirde, o üye Genel Kurul'da oy hakkını kaybeder. Buna rağmen, eğer üyenin borcunu ödeyememesi kendi iktidarı dışında kalan sebeplerden dolayı ise, Genel Kurul böyle bir üyenin oy hakkını iade edebilir.»

1) Bu son rakam, anlaşılacağı gibi Amerika Birleşik Devletleri'ne aittir. Amerikan'ın iştiraki 1964-48 arasında takriben % 40'tan azalarak kabul edilen % 30 sınırına yaklaşmıştır.

Bu madde de üzerinde durulacak iki nokta vardır. Birincisi, borçların iki sene üstüste ödemeyen devletlerin oylarını kaybetmesi mecburîdir. İkincisi ise, yegâne istisna bir üyenin ödeme kabiliyetini haiz olmama hali ki, bunu da Genel Kurul tayin eder.

Böylece 19 cu maddenin, yukarda değindiğimiz borç ödeme-meyi bir müeyyide ile cezalandırdığını görüyoruz. Birleşmiş Mil-letler'in kuruluşundanberi bazı üyeler ödemelerinde gecikmişlerse de, üyelerin ödeme yapamaması parasızlıklarına atfedildiğinden 19, cu maddenin tatbik edilmesi bahis konusu olmamıştı. Zaten, borcunu ödemeyen devletler en düşük payı ödeyen devletlerdi, ve do-layısıyla şartları yerine getirememeleri teşkilâtın malî vaziyetini müteessir etme bakımından önemsiz kalıyordu.

MALÎ KRİZ

Günümüzün malî krizinin tohumları 1956 Süveyş karışıklığını uzlaştırmak için kurulan Birleşmiş Milletler Barış Gücü (UNEF) zamanında atılmıştı. Bu tarihte, faaliyet ile ilgili masrafların ba-ğışlar ve normal bütçe masraflarının tesbit edildiği usule göre ta-hakkuk ettirilecek aidatlar yoluyla varidatı temin edilen bir ek büt-çeden karşılanacağı üzerinde anlaşmaya varılmıştı.²

Fakat böyle ek veya özel bir bütçenin ihdası, Barışgücü mas-raflarının (daha sonra Kongo'daki de dahil) Birleşmiş Milletler normal bütçesine dahil olmadığı ve üyelerin bu masraflara iştirak mecburiyetinde de olmadıkları iddiasını destekleme imkânı sağla-ması bakımından tenkit edilmiştir³. Bu tenkitte her ne kadar bir hakikat payı olduğu kabul edilse dahi, unutmamalıdır ki Barışgü-cü büyük gerginliklerin hüküm sürdüğü bir devrede kurulmuştur. Mısır'ın işgali devam ederken, Macaristan'da da ihtilâl oluyordu. İlâveten, ne Barışgücü faaliyetlerinin kapsamı başlangıçta açık ola-rak görülmüş, ne de yapılacak bağışların miktarı doğru tahmin edilmişti. Bu şartlar dahilinde, Genel Kurul tarafından büyük ço-ğunlukla kabul edilen Genel Sekreter'in Süveyş faaliyetlerini nor-mal bütçe harici tutmak teklifi normal karşılanabilir.

2) Genel Kurul'un 1001 (ES-1) sayı ve 7 Kasım 1956 tarihli tebliği ki 64 leyhte ve 12 çekimser oyla kabul edilmiştir.

3) Rosener, *The United Nations Emergency Force* (1963) D. W. Bowett'in; *United Nations Forces*, London: Stevens and Sons (1964), adlı eserinde s. 144

Genel Kurul'un bu plâni kabul etmesine rağmen, hemen itirazlar yükselmeğe başladı. İtirazlar iki yönden yapıldı. Bir tanesi yetkisini Genel Kurul'dan alan kuvvetlerin kullanılmasının hukukî olup olmadığınınla, diğeri ise masrafların paylaşılmasında uygulanan usulle ilgili idi. Birinci kategoride Sovyet temsilcilerinin ısrarla ileri sürdükleri iddia, sadece Güvenlik Konseyi'nin asker kullanılması için karar alma yetkisini haiz olduğu ve dolayısıyla Genel Kurul'un davranışının Anayasa'yı ihlâl ettiği idi. İkinci grupta iki ayrı tutum gelişti. Sovyetler tarafından da desteklenen Arap Devletleri masrafların sadece müteceviz devletlere yüklenmesini istiyorlardı. Öte yandan, bir çok Latin Amerika devleti, temel sorumluluğun büyük devletlere yüklendiği ileri sürerek barış faaliyetleri için gereken malî desteğinde onlara yüklenmesinin gerekli olduğunu belirtiyordu.

Bu iddialar Süveyş meselesinde devamlı olarak ileri sürülmüş, Kongo meselesinde de tekrarlanmıştır. Eğer taraflar, iddialarının Genel Kurul'da kabul edilmediğini görünce, masrafların alışılmış paylaşma usulüyle bölüşülmesine itaat etmeğe kendilerini mecbur hissetselerdi, iddiaların önemi kalmayacaktı. Fakat kendilerini mecbur hissetmemişlerdir. Ve iddialar hem UNEF gücüne hem de Kongo faaliyetlerinin masraflarına iştiraki kesinlikle reddetmeği meşru kılmak için kullanılmıştır.

Bağışlarda bulunulmaması, Süveyş hadisesinde, Birleşmiş Milletleri malî bakımdan mahçup duruma düşürdü. 1960 başlarında zuhur eden Kongo krizinde ise bu utangaçlık bir facia başlangıcı mahiyetini arzetti. Fazla tafsilâta girmeden zikredilecek birkaç rakam, meselenin çapını gösterebilir. 1962 sonunda 110 üyeden 71 i UNEF veya Kongo borçlarının birini veya her ikisini ödemedede geride kalmışlardı. Birleşmiş Milletlerin 74 milyon dolarlık bir açığı vardı ki bu 1963 Mart'ında takriben 94 milyon dolara yükselmişti. Mühimdir ki, açığın yarısından fazlası Sovyetlerin her iki faaliyetin masraflarına iştirak etmemesi ile izah edilebiliyordu. Aynı derecede mühim olarak, Kongo masraflarına katılmayı Fransa'da reddetmiştir ve açığın 15 milyonunu da bu suretle izah etmek kabildir⁴.

Zikredilen rakamlar 1963 başındaki durumu belirtmekle beraber, krizinin başlangıcından itibaren gittikçe kötüleşen bir malî me-

4) Birleşmiş Milletler Dokümanları ST/ADM/Ser.B/168. Sydney Bailey'in *The United Nations*, NewYork: Frederick A. Praeger (1963) adlı eserinin Appendix, 126'ncı sayfasında zikredilmiştir.

selenin halledilmesi gerektiği açıkça belirmişti. Bu düşünceyle, Genel Kurul iki tedbir aldı. Tedbirlerin bir tanesi meseleye doğrudan el atıyor, diğeri ise daha dolaylı bir tedavi çaresine başvuruyordu.

Tedbirlerin ilki, Beynelmilel Mahkeme'ye müracaat edip, Süveys ve Kongo meseleleri için yapılan masrafların, Anayasanın 17 ci maddesindeki «teşkilâtın masrafları» teriminin kapsamına girip girmediği hakkındaki görüşünü sormak oldu⁵. Bu sorunun ardındaki fikir, eğer mahkeme müsbet cevap verirse, her üye Kongo ve Süveys faaliyetleri için tahakkuk ettirilen borcunu ödemeye kanunen mecbur olacaktı. Temmuz 1962'de Mahkeme 9 leyhte, 5 aleyhte oyla bahsedilen masrafların 17 ci madde kapsamına girdiğine karar verdi⁶. Mahkeme Kongo ve Süveys bütçelerinin özel olduğu fikrini kabul etmedi ve 17.nci maddenin teşkilâtın masraflarından batsettiğine, normal, özel veya daha başka diye ayırım yapmadığına işaret etti. İlâveten, ekseriyetle alınan kararın, bahsetmeden geçmek istemediğim iki enteresan noktası vardır.

İlk olarak Mahkeme, Anayasasının Birleşmiş Milletlere Süveys ve Kongodaki faaliyetleri için yetki verip vermediği sorusunu ele aldı ve vermediği takdirde de hiç bir üyenin malî sorumluluk altına girmeyeceğini kabul etti. Mahkeme'nin faaliyetleri Anayasa'ya aykırı bulmaması pek önemli değildir, fakat mahkeme bir faaliyetin hukukî olup olmadığını inceleyebileceğini göstermiş oldu. Böyle bir soruyu sadece ele almayı kabul etmekle Mahkeme herhangi bir faaliyetin Anayasa'ya uygun olup olmadığını, her ne kadar karar bir görüş mahiyetinde ise de, takdir etme yetkisine sahip olduğunu ileri sürüyordu. İkinci ilginç nokta, Sovyetler Birliğinin sadece Güvenlik Konseyi'nin barış ve güvenliğin temini için harekete geçme yetkisini haiz olduğuna dair iddiası ile ilgiliydi. Bu iddiayı reddeden Mahkeme, daha da ileri giderek Rus iddiası kabul edilse dahi, malî mesuliyetin ortadan kalkmadığını belirtti Birleşmiş Milletler harekete geçme yetkisine sahip olduğuna göre, bu hareketi malî bakımdan destekleme sorumluluğu, harekete görevli organ tarafından geçilmiş olsun olmasın, varittir. Bu doktrin ilerde ne şekilde tefsir edileceğini tahmin etmek güçtür.

76 leyhte, 18 aleyhte ve 8 çekimsiz oyla Genel Kurul 1962 Aralık'ında bu görüşü kabul etti⁷. Meseleyi doğrudan halletme gayreti bu suretle başarılı görünüyordu, ama gerçekten başarılı mı idi?

5) Genel Kurul Tebliği 1731 (xvi)

6) *I.C.J. Reports*, 1962, s. 151 - 180.

7) Genel Kurul TebliğiJ 1854 (xvii)

Diğer bir deyimle, eğer halâ Mahkeme görüşünü meşru bulmayan ve itaat etmeyen devletler bulunursa görüşün Genel Kurul tarafından kabul edilmesinin bir önemi var mıydı? Mesele, Devletler Hukuku ile meşgul olanlar için üzerinde saatlerce soyut tarzda münakaşa edilebilecek bir konu teşkil edebilirse de, konuşmamızın başında belirttiğimiz gibi, gerçek hiç bir üyenin cebren borcunu ödemeğe mecbur tutulamadığıdır. Şüphesiz ki, Mahkeme'nin görüşü ekseriyetin tutumunu manen destekledi ve hatta ödemelerinde geciken bazı devletlerin borçlarını ödemeleri için hukukî bir zaruret ortaya çıkarmış olabilir. Fakat hiç bir devletin ödeme yapmamasını önleyemedi.

Genel Kurul tarafından 1962 yılında başvuru olan ikinci tedbir Genel Sekreter'e 200 milyon dolarlık bono çıkarması ve gelecek bütçelerde yüzde 2 faiz ve ana paranın ödenmesini mümkün kılacak kalemlerin konulması için verilen yetki oldu. Bu manevra hem Birleşmiş Milletler'n içinde bulunduğu malî durumu düzelterek, hem de daha kapalı olarak, itirazlarına rağmen, bazı devletleri teşkilâtın faaliyetlerine malî yönden iştirake mecbur bırakacaktı. Eğer bono gelirleri Kongo'daki Birleşmiş Milletler Kuvvetlerinin masraflarını karşılamak için kullanılacaksa ve normal bütçede bonoların gerektirdiği masrafları karşılamak için artırılacaksa, o zaman normal payını ödeyen her üye neticede Kongo faaliyetlerinin masrafına da katılmış olacaktı. Bonoların çıkarılması Birleşmiş Milletler üzerindeki malî tazyiki hafifletmişse de ikinci gayesinde başarılı olamamıştır. Diğer üyeler arasında özellikle Sovyetler Birliği normal bütçe payının bono masrafları için olan kısmını ödeyeceğini beyan etti.

Bir malî krizle karşılaşmış olması, Birleşmiş Milletlerin ileride Süveyş ve Kongo benzeri hadiselerde bir gayret gösterme iktidarına sahip olamayacağı anlamına gelmez. Emsâl teşkil edecek hadiselerde malî destek, Kıbrıs meselesinde görüldüğü gibi, sadece meseleye alâka duyan devletler tarafından edilebileceğine delâlet eder ve masrafa katılmayı reddetmek suretiyle Birleşmiş Milletlerin faaliyetlerini önlemek veya ciddi şekilde kısıtlamak şeklinde tezahür edecek bir malî veto'yu da imkân dahiline sokabilir.

Böyle düşünceler, çoğunlukla resmî sıfatı olmayan grup ve şahıslar tarafından ileri sürülen, Birleşmiş Milletlere başka gelir kaynakları bulma tekliflerine yol açmıştır. Teklifler bir ihtiyat fonu teşkil etmekten, şahısları vergilendirmeğe kadar geniş bir alanı kapsamaktadırlar. Kullanılması mümkün kaynaklar arasında

Antartika ve okyanuslarda iktisadî imtiyazlara sahip olma ve uluslararası denizyollarından faydalanma resmî almakta zikredilmektedir⁸.

Diğer muhtemel gelir kaynaklarını müzakere etmekte fayda varsa da, bu yaklaşım bugünkü anlaşmazlığın esasına inmemektedir. Süveyş ve Kongo masrafların da dahil edildiği 1962 Birleşmiş Milletler bütçesi Amerikan Savunma bütçesinin yüzde 1/2'sini ve Rus Savunma bütçesinde yüzde 1½'sini aşmadığı zaman, Birleşmiş Milletlerin barışı sağlama faaliyetlerinin en önemli probleminin aşırı masraflar olduğunu iddia etmek güçtür.

Birleşmiş Milletlerin senede 180 milyon dolarlık müstakil bir geliri olduğunu farzedelim. Bu paranın sarfedilmesini kim kontrol edecektir Şimdiye kadar Genel Sekreterler, bir hükümetin rızası olmadan Birleşmiş Milletler Kuvvetleri'nin o devletin topraklarına giremeyeceği prensibinden hareket etmişlerdir. Aynı zamanda, her Genel Sekreter, elinden geldiği kadar Genel Kurul'un aldığı kararları yerine getirmeye çalışmıştır. Bir Genel Kurul'un Afrika ve Asyalı üyeleri arasında, Güney Afrika Birliği'nin *apartheid* siyasetini değiştirmesine karar alacak bir ekseriyeti temin etmek mümkündür. Böyle bir hareketin ne kadar sayanı arzu olduğu bir yana, bu davranışın doğurabileceği muhtemel neticeler, hiç değilse tereddüdü muciptir.

Ortaya çıkan, Birleşmiş Milletler de malî kriz adı verilen olayın gerçekten siyasî bir kriz olduğudur.

SIYASİ KRİZ

Krizin siyasî mahiyeti geçen sonbahar da Genel Kurul'un 19. cu devre toplantısında açıkça ortaya çıktı. 1 Ocak 1964' te Sovyetler Birliğinin borçları Kongo ve Süveyş borçları da dahil, son iki yıl için ödemesi lâzım gelen payın miktarını aşmıştı ve bu suretle Rusya 19 cu maddenin tatbik edileceği bir devlet durumuna giriyordu. Yanılmadan söyleyebiliriz ki Arnavutluk hariç hiçbir devlet bu durumdan memnun değildi. Eğer mesele Genel Kurul'da oya konulsaydı ya Anayasa'nın gayet sarîh bir maddesi ihlâl edilmiş olacak, ya da Sovyetler Birliğinin teşkilâtı terketme tehlikesi ile

8) Bowett. a.g.e., s. 481 - 482

karşı karşıya kalınacaktı. Sovyet itaatsızlığını hoşgörmek ve birsey yokmuş gibi hareket etmek ise özellikle Amerikan delegesinin de dahil olduğu bazı delegelerin nazarlarında Anayasa'nın apaçık ihlâli demektir. Amerikalılar, Ruslar borçlarını ödemedikçe 19. cu maddenin onlara da tatbik edilmesinde ısrar ettiler, Ruslar ise UNEF ve Kongo faaliyetlerinin gayrikanunî olmaları dolayısıyla borçlarını ödemeyecekleri hususunda aynı şiddetle ısrar ettiler.

Mesele geçici olarak oylamadan vazgeçilmesi ile atlatıldı. Alınan kararlar, Genel Kurul Başkanı tarafından yapılan ve hiçbir delegasyonun itiraz etmediği teklifler şeklinde mütalâa edildi ve teknik olarak hiçbir oylama yapılmadı. Son dakikada Arnavutluk delegesi oylama talebinde bulunarak anlaşmayı bozmağa çalıştıysa da, bu teşebbüs oylamanın yapılması fakat oylama sayılmaması yoluyla etkisiz kılındı.

19. cu devrenin bu «ikili düşünme» ruhunun bu devrenin atlatılması için ve gelecek sonbahara kadar Amerikalıları ve Sovyetleri uzlaştırmak için bir yol bulunacağı ümidiyle alınan geçici bir tedbir olduğu aşikârdır. Muhtemelen bu günkü çıkmazdan kurtulmak için bir yolun bulunacağını söylemek te bir fazla iyimserlik nişanesi değildir. Fakat ana problem yine varittir ve bu Birleşmiş Milletler'in mahiyetiyle yakından ilgilidir.

Süveyş krizi sırasında, Fransız ve İngiliz delegelerinin vetoları karşısında Rus delegesinin meselenin Genel Kurul'a aktarılmasına rıza göstermesi, hükûmetinin uzun zamandanberi karşı koşduğu «Sulh için Birleşme» tebliğini kabul ettiğini gösterdi. Fakat Sovyetler Birliği, Genel Kurul'un meselelerin çözülmesi için tavsiyelerde bulunmadan ileri gidebileceğini kabul etmedi. Sovyet görüşüne göre tavsiye ile Süveyş ve Kongo'daki icraat arasında bir fark vardır, ve icraat için, Güvenlik Konseyi'nin yetki vermiş olması gerekmektedir. Sovyetlerin böyle bir tutumu benimsemekte sahip oldukları gizli maksatları bir yana atacak olsak dahi, tutumlarının müdafaasında müttefik olarak Fransa'yı bulmuşlardır. Ve hakikatte tutumları Amerika ve İngiltere'ninkinden de pek farklı olmayabilir.

Genel Kurul'u, bazı üyelerin itirazları hilâfına, Birleşmiş Milletler faaliyetlerinin bir kaynağı olarak kullanmak, biz oylara sahip olduğumuz zaman iyi olabilir. Fakat güney yarımküresi Genel Kurul üzerinde hâkimiyetini artırdıkça, oylamadaki ekseriyetlerin kudret gerçekleri ile arasındaki ilişki gittikçe zayıflayabilir. Buda sadece teşkilâtın aleyhine bir gelişmedir.

Bu zamana kadar Birleşmiş Milletler Anayasa çıkmazlarından maharetle kendini kurtararak idamesini sağlamıştır. Fakat, her defasında, büyük devletler anlaşmazlığa katılmışlarsa, tutumlarında oldukça yalnız kalmışlardır. Genel Kurul kararı ile Birleşmiş Milletleri büyük devletlerin malî desteğini gerektiren faaliyetlere sokmak çok tehlikeli bir oyundur. Bu ancak iki anlam taşıyabilir. Genel Kurul'u şartlı bir çoğunluk sisteminin hâkim olduğu bir yasa organı yapmak veya daha muhtemelen, icra edecek kuvveti temin etmeden yetki vermek. Böyle bir adım, sayanı arzu ve hattâ gerekli olabilir, fakat hafife alınmaması lâzım gelen malî meseleleri görmemezliğe gelmektedir.

Dediklerimiz bugünkü çıkmazın halledilmesi için yollar aranmasına acil ihtiyaç duyulmadığı anlamına gelmez. Belirli milletlerin menfaatlerine alet olmayacak bir Birleşmiş Milletler'in nasıl gelir temin edeceğine dair orijinal teklifler ileri sürülmesinin faydasını da inkâr edecek değiliz. Fikrimizce, malî kriz, çok daha derin olan siyasî krizin ufak bir tezahürüdür. Böyle bir anda, acele etmek gereklidir, fakat tedbirli bir aceleye ihtiyaç vardır.

Tercüme eden :
Asis. İter TURAN