



**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ**  
**AFYON KOCATEPE UNIVERSITY**

**İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER**  
**FAKÜLTESİ**  
**DERGİSİ**

**JOURNAL of ECONOMICS and**  
**ADMINISTRATIVE SCIENCES**

**CİLT:II**  
**VOLUME: II**

**SAYI:1**  
**NUMBER:1**

**YIL: TEMMUZ-2000**  
**YEAR: JULY 2000**



**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ  
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ  
DERGİSİ**

**AFYON KOCATEPE UNIVERSITY  
JOURNAL of ECONOMICS AND ADMINISTRATIVE SCIENCES**

**SAHİBİ/PUBLISHER  
PROF.DR. ŞAN ÖZ-ALP  
(AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ REKTÖRÜ )**

**YAYIN KURULU/EDITORIAL BOARD  
PROF.DR.HALİM SÖZBİLİR  
PROF.DR.NÜKET SARACEL  
PROF.DR.H.HÜSEYİN BAYRAKLI**

**EDİTÖR/ EDITOR  
PROF.DR.H.HÜSEYİN BAYRAKLI**

**YAYIN KOORDİNATÖRLÜĞÜ/PUBLICATION COMMISSION  
YRD.DOÇ.DR. VEYSEL KULA  
ÖĞR.GRV. ALİ DEĞİRMENDERELİ  
ÖĞR.GRV. MAHMUT MASCA**

**ADRES/ADRESS  
AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ  
AHMET KARAHİSARİ KAMPÜSÜ  
İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ  
AFYON**

**Tel: 0272 2163300  
Fax: 0272 2163304**

**<http://www.aku.edu.tr/iibf/index.htm>  
E-Mail: ddereli@iibf.aku.edu.tr**

## ÖNSÖZ

Üniversitelerimiz, Cumhuriyetin en önemli eserlerindedir. Bu bilim merkezlerinde Atatürk İlke ve İnkıpları doğrultusunda çalışkan, karakter sahibi ve çağdaş gençler yetiştirilmesi hedeflenmektedir. Dünyadaki hızlı değişim karşısında bu tür bilimsel düşünce yapısıyla yetişmiş insanın ayrı bir yeri bulunmaktadır.

Üniversitelerin temel fonksiyonlarından biri de bilimsel çalışmaların yapılmasının özendirilmesi ve bunların değerlendirilerek, kitap olarak ve dergilerde makale olarak yayımlanmasıdır. Bilginin birikimini ve denetlenebilirliğini sağlamada yayının önemi büyüktür çünkü bu yayınlar sayesinde kuşaklararası bilgi aktarımı mümkün olacaktır. Üstelik yazıya geçirilmeyen bilgilerin unutulmaya mahkum olduğu da bir gerçektir.

Bu anlayış doğrultusunda üniversitemizde bilimsel çalışmalarını hızlandırmak, hazırlanan kitap ve dergileri bastırarak başta akademisyenler ve öğrenciler olmak üzere ilgililerin hizmetine sunmak önde gelen hedeflerimizdendir. Bunun gerçekleştirilmesi ile üniversitemizin akademik bakımdan önde gelen üniversiteler arasında yer alacağından emin olarak bilimsel yayınlara özel önem vermekteyiz.

Temmuz 1974'te Eskişehir İktisadi ve Ticari İlimler Akademisine bağlı olarak Afyon'da kurulan Afyon Maliye Muhasebe Yüksekokulu üniversitemizin temelini oluşturmuştur. 1987'de İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi adını alan okul, kuruluşunun 26. yıldönümüne yaklaştığımız şu günlerde üniversitemizin en köklü birimi olarak faaliyetlerini sürdürüyor.

Afyon Lisesi ek binasında eğitim-öğretim faaliyetlerine başlayan Afyon Maliye Muhasebe Yüksekokulundan bugünün İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesine uzanan süreçte üniversitemizin en faal birimlerinden biri olan bu bilim merkezinin hazırladığı dergiyi akademisyen ve öğrencilerimize sunmaktan mutluluk duyuyoruz.

**Prof.Dr. Şan ÖZ-ALP**  
**Rektör**

## **BU SAYIDA YER ALAN HAKEM KURULU**

**Prof.Dr. İsmail AKTÜRK**

**Prof.Dr. Fevzi DEVRİM**

**Prof.Dr. Ramazan GEYLAN**

**Prof.Dr. Ergül HAN**

**Prof.Dr. Fethi HEPER**

**Prof.Dr. Nüvit OKTAY**

**Prof.Dr. Fazıl TEKİN**

**Prof.Dr. Mehmet TOSUNER**

**Prof.Dr. Kamil TÜĞEN**

**Prof.Dr. Şehabettin YİĞİTBAŞI**



**AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ**  
**İKTİSADİ VE İDARİ BİLİMLER FAKÜLTESİ DERGİSİ**  
**JORNAL of ECONOMICS and ADMINISTRATIVE SCIENCES**

Cilt:II

Temmuz 2000

Sayı:1

**İÇİNDEKİLER**

**İŞLETME**

**Yrd.Doç.Dr. Belkis ÖZKARA** Kurumsallaşma Teorisinde Örgütsel Değişim Sorunu 1

**İKTİSAT**

**Yrd. Doç.Dr. Hüseyin AKGÖNÜL** Küreselleşen Dünyada Uluslararası Sermaye Hareketleri 19

**Yrd. Doç. Dr . İsmail AYDOĞUŞ** Global Büyüme ve Kriz 29

**Yrd. Doç. Dr. İsmail AYDOĞUŞ**  
**Öğr. Gör. Mahmut MASCA** Uluslararası Ticaretin Liberasyonu: Kim İçin? Ne Kadar? 47

**Yrd. Doç. Dr. Meriç SUBAŞI-ERTEKİN** Doğrudan Dış Yatırımların Yatırımcı Ülke Ekonomisi Üzerindeki Etkileri 59

**Yrd. Doç. Dr. Funda Rana ÖZBEY** Türk Sanayileşme Sürecinde Bütünleştirilmiş Strateji 75

**Yrd. Doç. Dr. Jülide YILDIRIM** Türkiye’de Para İkamesi ve Para Yaratma Gelirleri 93

**Öğr. Gör. Selçuk AKÇAY** Gelişmekte Olan Ülkelerde Yolsuzluğun Ekonomik Nedenleri ve Etkileri 109

<b>Öğr. Gör. Mahmut MASCA</b>	<b>Üretimin Uluslararasılaşması ve Çok Uluslu Şirketler</b>	127
<b>MALİYE</b>		
<b>Prof. Dr. Hasan Hüseyin BAYRAKLI Öğr. Grv. Hakkı ODABAŞ</b>	<b>Vergilendirme Yetkisi ve 1982 Anayasası</b>	141
<b>Prof. Dr. Hasan Hüseyin BAYRAKLI Öğr. Grv. Dr. Yasin SEZER</b>	<b>Devletin Vergilendirme Yetkisi Karşısında Temel Hak ve Özgürlüklerin Güvence Altına Alınması</b>	157
<b>Yrd.Doç.Dr. İsa SAĞBAŞ</b>	<b>Teorik Bir Yaklaşımla Mali Denkleştirme</b>	173
<b>Yrd. Doç. Dr. İstiklal Y. VURAL</b>	<b>Türkiye’de Uluslararası Para Fonu Destekli İstikrar Programları</b>	185
<b>Öğr. Grv. Dr. Muhammet KÖSECİK</b>	<b>Baş Vergisi’nin Başbakan Thatcher’ın İstifasındaki Rolü</b>	201
<b>Öğr.Grv.Dr. Selami SEZGİN Öğr.Grv. İbrahim DURSUN</b>	<b>Teoride ve İngiltere Uygulamasında Maksimum Fiyat Yöntemi (Price Cap Regulation): British Telecom Örneği</b>	219
<b>Öğr.Grv.Dr. Ahmet TEKİN</b>	<b>Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Uygulamalar</b>	233
<b>Öğr.Gör. Ali DEĞİRMENDERELİ</b>	<b>Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Ekolojik Vergiler</b>	251
<b>Araş.Gör.Harun CANSIZ</b>	<b>Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık</b>	267

# KURUMSALLAŞMA TEORİSİNDE ÖRGÜTSEL DEĞİŞİM SORUNU

Yrd.Doç.Dr. Belkıs ÖZKARA \*

## ÖZET

Örgütlerin incelenmesinde sosyolojik bir bakış açısına sahip olan kurumsallaşma teorisi, örgütleri toplumsal yapının bir parçası olarak inceler. Örgütlerin yapısı ve uygulamaları yalnızca ussal seçim bakış açısından açıklanamaz. Örgütler, içinde bulunduğu örgütsel alanının kurumsal bekleyişlerine, sektördeki genel kabul görmüş inanç, değer ve iş yapma yöntemlerine ve düzenleyici kurumların kurallarına uyarlanmalıdırlar. Böylece yapı ve uygulamalarına meşruiyet kazandıracaktır. Kurumsallaşma örgütlerin çevrelerine nasıl uyarlanacağını açıklarken, örgütsel değişime de reformcu bir bakış açısından yaklaşır.

## ABSTRACT

Leading a sociological perspective to organizations, Institutionalization theory have been claimed that organizations are as part of societal system. Organization's structural arrangements and practices cannot explained only in term of rational choice perspective. But organizations should adopt their structural arrangements and practices to institutional expectations, prevailing beliefs and rules in their organizational fields. Then, it will gain legitimacy to their structure and actions. Institutionalization, while it explain how organizations adopt to their environments, it explain the organizational change by reformist perspective.

## I. GİRİŞ

Son yıllarda örgütlerin yapı ve uygulamalarının nasıl değiştiği konusuna artan bir ilgi vardır. Kimi görüşler örgütlerin ussal bir biçimde değiştiğini, amaçlarını gerçekleştirmek için en uygun yapı ve

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü.

uygulamaları seçtiğini ileri sürerler. Kimi görüşler de örgütlerin değişmesinde çevrenin rolünü vurgulayarak, pazar koşullarının, teknolojik değişmelerin, kıt kaynakların belirleyici olduğunu ileri sürerler.

Kurumsallaşma teorisi kapsamındaki görüşler ise, örgütlerin kurumsal bir çevrede bulduklarını, yalnızca teknolojik ya da pazar koşullarından değil, aynı zamanda kurumsal çevredeki egemen inanç, değer ve kurallardan da etkilendiklerini ileri sürerler.

Örgütler varlıklarını sürdürebilmek için çevresiyle uyum içinde olmak ve destek almak zorundadırlar. Çevresinden destek görmek için yapısal düzenlenmelerini ve uygulamalarını meşru kılmak isteyen örgütler, buldukları örgütsel alanları yakından izleyerek, teknolojik koşullar ve pazar baskıları yanında, çevrelerindeki baskın inanç ve değerlere de uyarlanmalıdırlar.

Kurumsallaşma teorisi, örgütsel değişimi açıklayan bir teori olarak görülmez. Örgütlerin, çevrelerine nasıl uyarlanacaklarını gösterirken, durağanlaştırmaya ve rutinleştirmeye yol gösterir. Bununla birlikte, bir örgütün çevresindeki baskılara uyarlanarak nasıl kurumsallaştığına ve kurumsallaşmış bir örgütün nasıl değişeceğine ya da değişmeyeceğine ilişkin görüşleri de kapsar.

Bu çalışmanın amacı örgütsel değişimi kurumsallaşma teorisinin örgütsel değişime bakış açısından yola çıkarak, örgütlerin kurumsal çevrelerine nasıl uyarlanacakları ve nasıl değişecekleri konusuna açıklık getirmektir.

## **II. KURUMSALLAŞMA AÇISINDAN ÖRGÜTLERE BAKIŞ**

Kurumsallaşma genel olarak toplumsal olayların, özel olarak da örgütlerin incelenmesinde psikolojik, toplumsal ve politik öğelerin önemini vurgular. Kurumsallaşma örgütlerin yapı ve işleyişlerinde teknoloji, kaynaklar ve üretim sistemleri gibi maddi güçlerin rolünü inceleyen ussal yaklaşımların tersine bilgi sistemleri, inançlar ve



kurallar gibi düşünsel güçlerin rolünü inceler.<sup>1</sup> Bu açıdan, belirli bir amaca yönelik eylemlerin, ussal biçimde düzenlenmesinden çok, toplum üyeleri tarafından algılandığı ve uygun görüldüğü biçimde düzenlenmesini ifade eder.

Ussal görüş açısından, örgütler belirli amaçlara ulaşmak için oluşturulan araçlardır ve yaratıldıkları görevlerin kapsamıyla anlaşılabilirler.<sup>2</sup> Ussal görüş, örgütleri bir amaç-araç ilişkisi içinde değerlendirir. Örgütler amaçlarını gerçekleştirmek için en uygun kaynakları, teknolojiyi ve yapıyı seçerler; en uygun örgütsel eylemleri yaparlar.

Örgütlerin ussal seçimler yaptıklarını varsayan birçok teorinin ortak noktası çevrenin belirleyici, örgütlerin de yapı alıcılar olarak görülmeleridir. Örgüt yapıları ve eylemleri önceden belirlenmiş olduğu için belirsizliğin ve düzensizliğin kaynağı çevredir.<sup>3</sup> Stratejik yaklaşımda çevre fırsatların ya da tehditlerin kaynağıdır; ekolojik yaklaşımda, örgüt türleri arttıkça çevre ayıklayıcı bir rol oynar; durumsallık yaklaşımında çevrenin durgun ya da değişken olması, örgütlerin yapı ve süreçlerinin nasıl olması gerektiğini etkiler.

Kurumsal görüş açısından ise, örgütler toplumsal olarak yapılandırılmış, rutin program ya da kural sistemleri<sup>4</sup> olarak görülürler. Örgütlerin teknik-ussal açıdan değerlendirilmesine bir alternatif olan kurumsallaşma ekonomik etkenlik gibi ussal eylem

---

<sup>1</sup> W. Richard SCOTT, "Institutional Theory and Organizations", *The Institutional Construction of Organizations* (Ed. W. Richard SCOTT, Soren CHRISTIENSEN), Sage Publications Inc., London, s. xiii.

<sup>2</sup> Petter HOLM, "The Dynamics of Institutionalization: Transformation Processes in Norwegian Fisheries", *Administrative Science Quarterly*, V. 40, Issue 3 (September, 1995), s. 398; Örgütlerin mekanik araçlar olarak algılanması konusunda bkz. Gareth MORGAN, *Yönetim ve Örgüt Teorilerinde Metafor* (Çev. Gündüz Bulut-Zülfü Dicleli), Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayınları, İstanbul, 1998, s. 27.

<sup>3</sup> Steward R. CLEGG, *Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*, Sage Publications Inc., London, 1990, s. 81.

<sup>4</sup> HOLM, s. 398.

varsayımları anlamsız kaldığı zaman, örgütsel eylemi incelemek için bir çerçeve sağlar.<sup>5</sup>

Scott (1987) kurumsallaşma teorisinde dört ayrı yaklaşım olduğunu belirtmiştir:<sup>6</sup> Bu yaklaşımlardan ilkinde, kurumsallaşma, işlerin teknik gereksinmelerinin ötesinde, değerleri aşılamanın bir süreci olarak görülmüştür. Kurumsal süreçlerin zaman içinde ortaya çıkan, plansız ve önceden düşünülmemiş bir yapısı vardır.

İkinci yaklaşımda, kurumsallaşma bireylerin toplumsal gerçekliğin paylaşılan bir tanımını kabul ettikleri bir toplumsal süreç olarak vurgulanmıştır. Bu paylaşma Berger ve Luckman'a göre üç aşamada olur: Dışsal bir eylemi alma (externalization), dışsal bir gerçekliğe sahip olarak eylemlerimizi yorumlama (objectivation) ve kendi bilinçliliğinin öznel yapısını tayin ederek içselleştirme (internatization). Buna göre, örgütler de toplumsal realitede yaygın ve geçerli olan eylemleri alırlar, yorumlayarak içselleştirirler.

Üçüncü yaklaşımda, kurumsallaşmış inanç sistemlerinin, örgütsel yapının varlığının ya da gelişmesinin nedenini açıklayan ayrı bir öğeler sınıfı oluşturduğu vurgulanmıştır. Bu yaklaşımı benimseyen çalışmalarda, kurumsal çevre, örgütlerin destek ve meşruiyet almak için uydukları kurallar ve gereksinmelerle nitelendirilmiş; örgütlerin kurumsallaşmış inançlara meşruiyetlerini, kaynaklarını ve varlığını sürdürme yeterliliğini artırmak için uydukları belirtilmiş; ussallaşmış kurumsal yapının genel etkisi, ussal mitlerle ve kamuoyu, eğitim sistemleri, yasalar, dini kurumlar, meslekler, ideolojiler, düzenleyici yapılar, ödüller, belgeler gibi örneklerin kullanımı yoluyla kuramlaştırılmıştır; ussallaşmış modern toplumlarda toplumsal inançların kaynakları ve sembolik sistemlerin diğer türleri daha çok ussallaşmıştır. Bu nedenle çalışmalar çok yönlü çevrelere (sınırlamalar ve gereksinmeler yaratarak doğrudan ve yeni ussal mitler yaratarak dolaylı olarak örgütsel yaşamı biçimlendiren kurumlar gibi) yönelme olmuştur.

---

<sup>5</sup> Ruth A. MOHR, "An Institutional Perspective on Rational Myths and Organizational Change in Health Care", *Medical Care Research and Review*, V. 49, Issue 2 (Summer, 1992), s. 233.

<sup>6</sup> W. Richard SCOTT, "The Adolescence of Institutional Theory", *Administrative Science Quarterly* (December, 1987), s. 493-500.

Son yaklaşımda, kurumsallaşma inanç sistemleri arasındaki çeşitliliği vurgular ve bununla geleneksel toplumsal kurum görüşü arasında bağlantı kurar. Geleneksel açıdan, toplumsal kurumlar hem sembolik (bilişsel ve düzgüsel), hem de davranışsal sistemler olarak görülürler ve ana özellikleri olarak direnç ve durağanlık vurgulanır.

Örgüt teorisinde kurumsallaşma konusundaki ilk yaklaşımlar, dış çevrenin baskısını ve etkisini vurgulamakla birlikte, daha çok örgüt içi güç ilişkileri ve biçimsel olmayan yapı temelinde etkileme, işbirliği ve rekabet eden değerleri incelemekteydi. Buna karşılık yeni yaklaşımlar meşruiyet, örgütsel alanların yerleşikliği ile sınıflandırma, rutinler, kalıplar ve şemaların, örgütsel alandaki merkezçilliğini vurgular.<sup>7</sup>

Clegg yeni kurumsalcılar arasında da iki ayrı akım olduğunu ileri sürmektedir. Bu akımlardan biri, örgütlerin yapılanmasında uyarlanabilen kültürel kalıpların bulunduğu bir alan olarak örgütün kurumsal çevresini inceler. Daha sonrakilerin ilgisi ise, örgütlerin, gerçeklik kurgusunun bilişsel süreçlerine, başka deyişle günlük yaşamın kesinleşmiş alanlarında bulunan süreçlere nasıl dahil olduğu üzerinde yoğunlaşır.<sup>8</sup>

Yeni kurumsallaşmanın her iki akımı da örgütsel yaşamın nasıl durgunluk ve düzen kazandığını inceler. Kurumsal açıdan örgütleri niteleyen özellikler belirlilik, kesinlik, anlaşılabilirlik ve durağanlıktır. Kurumsallaşan bir örgütsel davranış ya da eylem kurallara, kalıplara ve rutinelere bağlanarak yapılandırılır ve süreklilik kazanır.

Kurumsalcılara göre, örgütlerin dünyasındaki bu durağanlık ve düzen, hem biçimsel, hem de biçimsel olmayan inanç sistemleri ve düzenleyici yapıların varlığından gelir.<sup>9</sup> Gerçekte, kurumsal öğeler, öyle kurumsallaşırlar ki, ussal mitler olarak olmazsa olmaz bir işleve sahip olurlar.<sup>10</sup> Örneğin, en uygun örgüt yapısının nasıl dizayn

---

<sup>7</sup> Royston GREENWOOD-C.R. HININGS, "Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism", *Academy of Management Review*, C. 21, S. 4 (1996), s. 1022.

<sup>8</sup> CLEGG, s. 83.

<sup>9</sup> SCOTT, s. xiii.

<sup>10</sup> CLEGG, s. 83.

edileceği, işlerin nasıl planlanacağı ya da nasıl denetleneceği, bir işgörenin performansının nasıl değerleneceği, yetki devrinin hangi durumlarda yapılacağı ve kimlere devredilebileceği, kalitenin nasıl sağlanacağı ya da teknolojik yeniliklere nasıl uyarlanılacağı gibi durumlara önerilen yollar ilk bakışta ussal mı gibi görünse de, önerilen yöntemler giderek ussal mitler haline gelmiştir.

Örgütler, bu konulardaki davranışlarını, belirli rutinlerle kendilerini yönlendiren ve eylemlerine anlam veren, kültürel olarak koşullanmış kurullarla oluşturdukları ölçüde kurumsallaşacaklardır.<sup>11</sup> Örgütler teknik başarıları çok az olsa bile, düzenleyici kurumlardan gelen baskılara uymak, genel toplumsal beklentileri karşılamak ve önder örgütlerin uygulamalarını izlemek zorundadırlar.<sup>12</sup> Kurumsallaşabildikleri ölçüde varlıklarını sürdürme şansını da koruyabileceklerdir.

Örgütlerin çevresi de kurumsallaşmıştır. Kurumsal çevre, geniş olarak, kuralları, inanç sistemlerini ve daha geniş sistemden doğan ilişki ağlarını kapsar. Kurumsalcılar örgütlerin çevresindeki dinamiklerin de ekonomik ya da teknolojik koşullardan değil, kültürel normlar, semboller, inançlar ve ritüellerden çıktığını belirtirler.<sup>13</sup> Örgütler, bu dinamikleri temsil eden grupların ussal, etken, mantıklı, dürüst, doğal ya da güncel olduğunu düşündükleri yapı, süreç ya da ideolojileri kullanıp kullanmadıklarına göre yargılanırlar. Dolayısıyla yasalara uygun yapı ve uygulamalar sahip olma zorunluluğunun yanı sıra, örgüt yapısı ya da yönetim uygulamalarıyla ilgili moda akımlara da maruz kalırlar.<sup>14</sup> Bu moda akımlar yaygınlaştığı ve genel kabul gördüğü ölçüde, uygulanması konusunda kurumsal bir baskı yaratabilirler.

Örgütlerin çevresine bakışının bu biçimde değişmesi çevrenin de kurumsallaşmış olduğunu, çevredeki egemen iş yapma kurallarına ve beklentilere uygun olmayan örgütsel eylemlerin meşru

---

<sup>11</sup> Nils BRUNSSON-Johan P. OLSEN, *The Reforming Organization*, Routledge, London, 1993, s. 7.

<sup>12</sup> GREENWOOD- HININGS, s. 1025.

<sup>13</sup> Mark C. SUCHMAN, "Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches", *Academy of Management Review*, V. 20, N. 3 (July, 1995), s. 571.

<sup>14</sup> BRUNSSON-OLSEN, s. 7.

olmayacağını düşündürmektedir. Kurumsal çevrede, başka deyişle kurumsal çevrenin önemli üyelerinin gözünde hangi amaçlar ve amaçları başarma yöntemleri önemli görülüyorsa, örgüt de bu beklentileri yansıtarak, hem diğer örgütlerle eşbiçimliliğini (isomorphism), hem de meşruiyetini koruyacaklardır.

### III. KURUMSALLAŞMANIN TEMEL KAVRAMLARI

Kurumsallaşma teorisi kapsamında iki kavram ön plana çıkmaktadır. Bunlardan birisi eş biçimlilik, diğeri de meşruiyettir. Eşbiçimlilik bir örgütün kurumsallaşırken, nasıl bir yol izlediğini ve sonuçta diğer örgütlerle nasıl benzeştiğini açıklar. Meşruiyet ise, örgütün çevresinden destek alması ve güvenini kazanması isteğiyle genel kabul görmüş yapı ve uygulamaları benimsemesidir. Bu iki kavram örgütlerin nasıl kurumsallaştıklarını açıklarken, aynı zamanda kurumsallaşmanın sonuçlarını da gösterirler.

#### A) MEŞRUIYET

Meşruiyet, birçok toplumsal kuramcının üzerinde durduğu kavramlardan birisidir. Bu kuramcılardan birisi de Max Weber'dir. Weber meşru bir düzenin varlığı inancıyla, toplumsal eylem biçimlerine özel bir önem vermiştir. Çalışmalarında, güç yapısının meşruiyetine ilişkin kavramları örgüt ve devlet düzeyinde uygulamıştır. Weber meşru düzeni çözümlerken, genel toplumsal normlar ile zorlayıcı güçlerin varlığı arasında bir ayrım geliştirmiştir. Böylece Weber düzenleyici kurumlara, kural koyucu öğelerden açıkça ayırdedici biçimde bakmıştır.<sup>15</sup> Weber'in yaptığı ayrım, bir yanda zorlayıcı bir gücü olan düzenleyici kurumlar ile diğer yanda, genel toplumsal kuralları vurgulayan düzenleyici kurumların bir sonucudur.

Kurumsal görüş açısından meşruiyete yaklaşan Parsons, örgütlerin kıt kaynaklar üzerinde meşru bir talebinin olması için ulaşmak istediği amaçların daha geniş toplumsal değerlerle uyum

---

<sup>15</sup> Ruef MARTIN-W. Richard SCOTT, "A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments", *Administrative Science Quarterly*, V. 43, Issue 4 (December, 1998), s.877.

içinde olması gerektiğini ileri sürmüştür.<sup>16</sup> Bu açıdan meşruiyet, daha geniş toplumsal sistemdeki kabul edilebilir davranış kuralları ile örgütsel eylemleri ilgilendiren toplumsal değerler arasındaki uyum olarak da açıklanabilir.<sup>17</sup> Geniş bir toplumsal sistemdeki değerlerin, kabul edilebilir davranışlar olarak gösterdiği davranış biçimlerinin ortaya çıkardığı örgütsel eylemler meşru olarak nitelendirilmektedir.

Kurumsalcılar, örgütsel meşruiyeti biçimlendiren üç etken olduğunu ileri sürmüşlerdir:<sup>18</sup> Bunlar, kurumsal çevrenin özellikleri, örgütün özellikleri ve çevrenin örgütü algılamasıyla biçimlenen meşruiyet süreci olarak sıralanmaktadır. Kurumsal çevrenin özellikleriyle örgütün özellikleri arasındaki benzerlik ve uyum arttığı ölçüde ve örgütsel yapı ve eylemler kurumsal çevrenin beklentilerine yanıt verdiği ölçüde, çevrenin örgütü meşru olarak algılaması da artacaktır.

Kurumsalcılardan bazıları, yaygın kurallara uymanın teknik etkenliği azaltacağını, aynı zamanda bu kurallara uyan örgütlerin meşruiyetinin ekonomik başarıyı artıracığını ileri sürer. Bunun iki nedeni vardır:<sup>19</sup> Nedenlerden biri, örgütün, meşru olma isteğiyle çevresi tarafından daha çekici görülen çıktılarını üreterek dış kurumların örgüte güvenini artırması; diğeri de örgütler arası kaynak alışverişinde istikrar sağlayarak kritik kaynaklara bağımlılığın yaratacağı belirsizliği azaltmasıdır.

Örgütün kurumsal çevresinde meşru olma isteği, çevresel beklentilerine uygun örgütsel amaç ve eylemleri benimsemesini sağlar. Örgüt ve toplumsal değer sistemleri arasında uyumsuzluk olduğu zaman, örgütler toplumsal beklentilerle çatışma içinde olan

---

<sup>16</sup> MARTIN-SCOTT, s. 877.

<sup>17</sup> SUCHMAN, 1995, s. 573.

<sup>18</sup> Tatiana KOSTOVA-Srilata ZAHEER, "Organizational Legitimacy Under Conditions of Complexity: The Case of the Multinational Enterprise", *Academy of Management Review*, V. 24, N.1 (1999), s. 64.

<sup>19</sup> Marta A. GELETKANYCZ-Donald C. HAMBRICK, "The External Ties of Top Executives: Implications for Strategic Choice and Performance", *Administrative Science Quarterly*, V. 42, Issue 4 (December, 1997), s. 654; Rodney T. OGAWA-Sтивен T. BOSSERT, "Leadership as an Organizational Quality", *Educational Administration Quarterly*, V. 31, Issue 2 (May, 1995), s. 224.

değerleri, yöntemleri ya da çıktıları değiştirmeye yönelirler.<sup>20</sup> Özellikle meşruiyeti tanımlayan kurumsal kurallarda değişiklikler olduğunda, örgütler de meşru görünmek amacıyla ya değişikliklere uyarlandıkları görüntüsü verirler, ya da gerçekten değişiklikleri kabul ederler. Örgütsel meşruiyeti artırma isteği, örgütsel yapılarda ya da uygulamalarda bir benzerlik ya da yakınlaşmaya neden olur.<sup>21</sup> Böylece belirli bir sektördeki ya da örgütsel alandaki meşru uygulamalar örgütlerin yapı ve uygulamalarını birbirine yaklaştırarak eşbiçimliliğin ortaya çıkmasını sağlar.

## B) EŞBİÇİMLİLİK

Çağdaş endüstriyel toplumlardaki örgütlerin benzerliğine dikkat çekenler, örgütlerin niçin benzer oldukları sorusunu ortaya atmışlardır. Meyer ve Rowan, örgütlerin benzerliğinin rekabet ya da etkenlik gereksinmesi nedeniyle değil, daha çok örgütün çevresinde meşruiyet kazanma arayışının bir sonucu olarak ortaya çıktığını ileri sürerler.<sup>22</sup>

Örgütlerin devlet ve diğer düzenleyici kurumlardan gelen baskılara uyması, kurumsal olarak tasvir edilmiş beklentilerle eşbiçimli olmak için yapısal düzenlerini değiştirmeleriyle sonuçlanır. DiMaggio ve Powell bu yöndeki bir değişimi yaratan üç mekanizma tanımlamışlardır:<sup>23</sup> Zorlayıcı eşbiçimlilik, taklitçi eşbiçimlilik ve düzgüsel (normative) eşbiçimlilik.

Zorlayıcı eşbiçimlilik, bir örgütün kendisine bağımlı diğer örgütler üzerinde kullandığı biçimsel ve biçimsel olmayan baskıların sonucudur.<sup>24</sup> Örneğin, tüm orta dereceli okulların ve liselerin yapısı ve

---

<sup>20</sup> MOHR, s. 234.

<sup>21</sup> Leslie S. OAKES-Barbara TOWNLEY, "Business Planning as Pedegogy: Language and Control in a Changing Institutional Field", *Administrative Science Quarterly*, V. 43, Issue 2 (Jun, 1998), s. 257.

<sup>22</sup> Mark S. MIZRUCHI-Lisa C. FEIN, "The Social Construction of Organizational Knowledge: A Study of the Uses of Coercive, Mimetic and Normative Isomorphism", *Administrative Science Quarterly*, V. 44 (December, 1999), s. 656.

<sup>23</sup> Trevor SLACK-Bob HININGS, "Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test", *Organization Studies*, V. 15, N.4 (1994), s. 804; MIZRUCHI-FEIN, s. 656.

<sup>24</sup> A.g.k., s. 656.

uygulamaları milli eğitim bakanlığı tarafından belirlenir, tüm üniversitelerin yapısı ve uygulamaları da yükseköğretim kurulu tarafından belirlenir. Burada üst sistemin zorla yasalarla tanımlanmış görevlerine dayanarak zorlayıcı bir eşbiçimlilik yarattığı söylenebilir.

Taklitçi eşbiçimlilik, örgütlerin, zamanla, kendi çevrelerindeki diğer örgütlere daha benzer oldukları bir süreçtir. Bu tür eşbiçimlilik belirsizlik ortamında başarılı örgütlerin uygulamalarının model alınmasından ya da kurumsallaşmış bir uygulama biçiminin düşünmeden uygulanmasından doğabilir. Yapısal düzenlerin belirli türlerinin her yerde olmasının nedeni, uyarlanan modellerin etkenliği artırdıkları değil, taklit süreçlerinin evrensel olduğuna güvenilmesidir. Ancak, örgütlerin bir modele uyarlanması problemi çözmekten daha zor olabilir.<sup>25</sup> Örneğin, 1980'lerde Peters ve Waterman'ın mükemmel şirketler olarak tanımladığı örgütlerin özellikleri diğer örgütler tarafından taklit edilmiştir. Çünkü, 1980'lerde belirsizlik düzeyinin yüksek olduğu ve rekabet kurallarının yeniden tanımlandığı bir ortamda bu örgütlerin yapı ve uygulamaları, belirsizlikle başa çıkmak isteyen örgütler tarafından örnek alınmıştır.

Düzyüsel eşbiçimlilik ise, profesyonel ya da belirli bir meslek dalına özgü uygulamalardan kaynaklanır. Düzyüsel eşbiçimliliğin iki nedeni vardır. İlki, mesleğin üyeleri, benzer dünya görüşünü veren benzer eğitim alırlar. İkincisi, mesleğin üyeleri, kendi aralarında fikirleri yayan mesleki kuruluşlar yoluyla etkileşirler.<sup>26</sup> Örneğin, mühendislik örgütlerinin, muhasebe firmalarının ya da reklam ajanslarının, mesleğin kendine özgü kurallarından kaynaklanan bir eşbiçimliliği vardır.

#### **IV. KURUMSALLAŞMA TEORİSİNDE ÖRGÜTSEL DEĞİŞİM**

Kurumsallaşma teorisi bir değişimi açıklayan bir teori olarak görülmez. Daha çok bir örgütsel alanda, örgütsel düzenlerdeki benzerliğin ve durağanlığın teorisidir. Kurumsallaşma görüşünü benimseyen bir çok araştırmacı kurumsal teorinin değişime yol

---

<sup>25</sup> Philip SELZNICK, "Institutionalism: Old and New", *Administrative Science Quarterly*, V.41, Issue 2 (June, 1996), s. 270.

<sup>26</sup> MIZRUCHI-FEIN, s. 657.



göstermediğini, aksine, kurumsal baskıların dönüşümcü bir değişime karşı güçlü bir direnç oluşturduğunu ileri sürerler.<sup>27</sup>

Kurumsallaşma değişimden çok, katılığın (inertia) niteliği ve örgütsel düzenin durağanlığı üzerinde durur. Kurumsallaşma teorisinin örgütlere attığı bu durağanlık, bir kısır döngü yaratır. Örgütler, varlıklarını sürdürebilmek için gerekli kaynakları sağlayamama, alınan çıktılarının kalitesini sağlamada yetersiz kalma, çıktıların artıramama ve kurumsal çevrenin kurallarına uyarken, çıktıların etkenliğini sağlayamama gibi sonuçlarla karşı karşıya kalırlar.<sup>28</sup> Bu kısır döngü, aynı zamanda değişime direndiklerinin de bir göstergesidir.

Kurumsallaşma teorisinde, örgüt politik, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin yoğun bir ağına gömülmüş, buna katlanan bir kurum olarak düşünülmüştür. Böylece, örgütsel değişim bilinçli bir planlamanın bir sonucu olarak başarılmaz, ancak yeni durumlara plansız uyarlanmalardan doğar.<sup>29</sup>

DiMaggio ve Powell'a göre, yüksek derecede yapılanmış bir alandaki örgütler kalıpları sıkı bir biçimde uyguladığında, içsel şoklara rağmen büyük bir durgunlukla karşılaşırlar. Durgunluk ve katılık değişime karşı bir direnç yaratır. Bununla birlikte, kurumsal baskılar dramatik olarak değiştiğinde, örgütün yanıtı da radikal (devrimci) bir biçimde değişmek olur.<sup>30</sup> Çünkü, örgütlerin kurumsal çevresindeki beklentiler ve baskın iş yapma yol ve yöntemleri değiştikçe, örgütler de değişeceklerdir. Ancak bu değişim oldukça yavaş ve uzun aralıklarla ortaya çıkan bir değişim olacağı için, büyük bir olasılıkla reform niteliğindeki radikal bir değişim olacaktır.

Kurumsal değişim, bir örgütün kurumsal kimliğiyle uygun olduğu ölçüde rutin olarak yürütülebilir. Hatta, bu tür değişiklikler

---

<sup>27</sup> GREENWOOD-HININGS, s. 1023.

<sup>28</sup> Don R. MORRIS, "Institutionalization and Reform Process: A System Dynamics Perspective", *Educational Policy*, V. 10, Issue 4 (December, 1996), s. 427.

<sup>29</sup> Paul M. HIRSCH-Michael LOUNSBURY, "Putting the Organization Back into Organization Theory: Action, Change and the New Institutionalism", *Journal of Management Inquiry*, V. 6, Issue 1 (March, 1997), s. 80.

<sup>30</sup> GREENWOOD ve HININGS, s. 1028.

mevcut yapı ve uygulamaların sürekliliğine ve pekişmesine de katkıda bulunabilir. Ancak kurumsal kimliğin dışına çıkan büyük değişiklikler kriz ya da güçlü kriz beklentilerinin bir sonucudur. Başka deyişle performans ile beklentiler arasında büyük bir fark olduğu zaman radikal bir değişim gerekli olur.<sup>31</sup> Özellikle çevresel beklentiler ile örgütsel performans arasındaki büyük fark, kurumsal çevrenin beklentilerinin değiştiğini, örgütün kurumsal çevredeki değişimlere uyarlanmadığını, beklentileri daha iyi karşılayan diğer örgütlerin ortaya çıktığını ve çevrenin örgüte desteğinin azaldığını gösterir.

Kurumsal teorideki üç akım radikal değişim olasılığını ortaya çıkaran süreçleri aydınlatır. İlk akım, değişimin iki aşamada yayılmasını önerir. İlk aşamada, yeni bir örgütsel alan gelişirken, teknik başarı gereksinmesi daha önemlidir. Sonraki aşamalarda taklit mekanizmaları işler.<sup>32</sup> Bazı örgütler, teknik ya da ekonomik gereksinmelerle yeni bir uygulamayı yaparlar. Yenilik meşruiyet kazandığı zaman, diğerleri tarafından taklit edilir. Örneğin özel radyo ya da televizyon kanalları ilk ortaya çıktıklarında, herhangi bir yasal düzenleme ya da kurumsallaşmış bir eylem biçimleri yoktu. Halkın bu kurumları benimsemesi ve desteklemesi, yasal düzenlemelerin ve üst düzenleyici kurumların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Alandaki uygulamaların meşruiyet kazanmasıyla birlikte, başarılı uygulamaları taklit ederek alana giren örgütlerin sayısı artmıştır.

Ancak, Scott, görev gereksinmeleri kadar, örgütsel çıkarların da kurumsal olarak tanımlandığını ve biçimlendiğini iddia eder. Buna göre bir kurum, ne yapılması gerektiğini ve bunun nasıl yapılacağını bildirir. O zaman yenilikçiler, uygun uygulamaların önceden tanımlanmış olduğu bir örgütsel alanda, değişimin zorunlu ya da mümkün olduğunu nasıl fark edeceklerdir?<sup>33</sup> Kurumsallaşma teorisinde, yeniliklerin taklit yoluyla diğer örgütler tarafından uyarlandığı ileri sürülürken, yenilikleri ilk ortaya koyanların,

---

<sup>31</sup> BRUNSSON-OLSEN, s. 5.

<sup>32</sup> Ag.k., s. 1029.

<sup>33</sup> Hüseyin LEBLEBİCİ-G.R. SALANCIK, "Institutional Change and the Transformation of Interorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry", *Administrative Science Quarterly*, V. 36, Issue 3 (September, 1991), s. 334.

yenilikleri nasıl meşrulaştırdıkları hala yanıtlanmaya muhtaç bir soru olarak kalır.

İkinci akım, kurumsal kapsamın yapısını inceler. Kurumsal kapsamın geçirgenliği ve bütünleşme derecesi değişimi etkiler. Kurumsal beklentilerin yayıldığı ve bunlara uyulup uyulmadığının sıkı bir biçimde gözlemlendiği olgun sektörlerde, meşru örgütsel kalıplar ve bu kalıpları sektördeki örgütlere geçirmek için açıkça ifade edilmiş mekanizmalar değişimi güçleştirir. Buna karşılık kötü ya da gevşek biçimlenmiş sektörlerde, düzenleyici kurumlar ağı gelişmediği için, yenilikçi davranış olasılığı daha fazladır.<sup>34</sup>

Kurumsal kapsamdaki mevcut uygulamaların değişimi yalnızca, dengedeki toplumsal sistemin dışındaki güçlerden kaynaklanır. Dış kaynaklı öğelerin kurumsallaşmış kapsamı nasıl delip geçtikleri ve örgütsel uygulamalardaki değişimi nasıl ürettikleri, güç kavramına girerek açıklanabilir. Meyer ve Rowan, kurumsal çevrelerdeki değişim çabalarının iki boyutta ilerleyebildiğini ileri sürmüşlerdir. İlki, güçlü örgütler kendi uygulamalarına uyarlamak için kendi yakın ilişki ağlarını zorlarlar; ikincisi, güçlü örgütler, özellikle de devletle ilişkisi olanlar, kendi amaçlarını ve prosedürlerini topluma kurumsal kurallar olarak benimsetmeye çalışırlar.<sup>35</sup> Böylece kurumsal kapsamı etkileyebilme gücüne sahip olan örgütler, değişimi kendi istedikleri yönde gerçekleştirmeye çalışırlar.

Kurumsal değişim, örgütsel alanların yeniden yapılandırılması ve farklı eylem düzeyleri arasında yeni ilişkilerin kurulması anlamına gelir. Düzenlenmiş bir sistem görüşü, kurumsal değişimi açıklamada dış kaynaklı güçlerden çok, iç kaynaklı güçlere daha çok güvenir. Kurumsal değişim, çoğunlukla dışsal olaylarla başlamasına rağmen, değişim dürtüleri, içsel süreçlere yeniden yönlendirilecek ve beklenmedik bir yerde sona erecektir.<sup>36</sup>

Kurumsallaşma teorisi, örgütlerin çevresindeki dinamiklerin kurumsal beklentiler ve baskılar yoluyla örgütsel değişime yol açtıklarını ortaya koyarken, aynı kurumsal baskılarla karşı karşıya

<sup>34</sup> GREENWOOD-HININGS, s. 1029.

<sup>35</sup> LEBLEBİCİ-SALANCIK, s. 334.

<sup>36</sup> HOLM, s. 400.

kalan bazı örgütlerin radikal değişime uyarlanabildiklerine, bazılarının da uyarlanamadıklarına açıklama getirmez.<sup>37</sup> Bu teorik yetersizlik, kurumsallaşmış örgütlerin değişiminde, örgütün iç dinamiklerine de bakmayı gerektirir.

Örgütün içindeki değişikliklerle kurumsal çevredeki değişiklikleri eş zamanlı olarak incelemeksizin, örgütsel uyarlanmanın farklı biçimleri tam olarak anlaşılabilir.<sup>38</sup> Kurumsal teorinin örgütsel değişimi açıklayabilmesi için örgütün içine bakan eski kurumsallaşma ile örgütün kurumsal çevresiyle ilişkilerine bakan yeni kurumsallaşmanın varsayımlarının bütünleştirilmesi gerekir.

Örgütler, farklı çıkarlara ve etkileme yeterliliğine sahip koalisyonların baskın olmak için yarıştığı arenalardır. Koalisyonlar, birey gruplarının kendilerini ilgilendiren konularda işbirliği yapmak, belirli değerleri ve ideolojileri geliştirmek için bir araya gelmesiyle ortaya çıkar.<sup>39</sup> Bu içsel koalisyonlar ve güç kazanma mücadeleleri örgütsel yapı ve uygulamaların değişmesi ya da değişmemesiyle yakından ilgilidir.

Değişim ya da durağanlık için potansiyel baskı, örgüt içi grupların kendi çıkarlarını örgütte karşılayarak tatmin olma derecelerine bağlıdır. Yüksek tatminsizlik değişim baskısı yaratırken, mevcut kalıplara fakında olarak ya da olmayarak uyma, aynı yapı ve uygulamaların korunmasına neden olur.<sup>40</sup> Üst yönetimden gelen bir değişim isteği, örgütteki koalisyonların çıkarlarıyla ilgili bir tatminsizlik yaratacağı algılandığında, güçlü bir dirençle karşılaşır. Buna karşılık, tatminsizliğin nedeni mevcut yapı ve uygulamalar ise, değişim isteği koalisyonlardan gelecektir. Bununla birlikte, yüksek tatminsizliğin bir değişim gereksinmesi yaratması için gruplardan bazılarının ya da tümünün mevcut kalıpların alternatifleri olduğunu bilmesi ve önermesi gerekir.

---

<sup>37</sup> GREENWOOD-HININGS, s. 1023.

<sup>38</sup> Susan WOLFGRAMM-FOX-Kimberley B. BOAL, "Organizational Adaptation to Institutional Change: A Comparative Study of First-Order Change in Prospector and Defender Banks", *Administrative Science Quarterly*, V. 43 (March, 1998), s. 88.

<sup>39</sup> MORGAN, s. 189.

<sup>40</sup> GREENWOOD-HININGS, s. 1035.

## V. SONUÇ

Kurumsallaşma, örgütlerin çevrelerine nasıl uyarlandıklarına ilişkin bir teoridir. Çevre, ussal bir bakış açısından, pazar, rakipler, müşteriler, tedarik kaynakları, teknolojik gelişmeler olarak incelenirken, kurumsallaşma bakış açısından çevre, örgütlerin uymak zorunda kaldıkları kurallar, sınırlamalar, gereksinmeler ya da ussal mitler yaratan kurumlardan oluşmaktadır.

Bir örgütün çevresine uyarlanması kurumsallaşmış kurallara uyma, kurumsal bekleyişlere karşılık verme ve baskılara boyun eğme biçiminde olmaktadır. Çevresine uyarlanarak kurumsallaşan bir örgüt, çevresinde yaygın olan yapısal düzenlemeleri benimsemekte, aynı zamanda eylemlerini ve uygulamalarını da rutinleştirerek, belirli kalıplara uygun hale getirmektedir.

Kurumsallaşma sürecinde, bir örgütün değişimi, örgütsel alandaki yaygın değerleri içselleştirmesi, zorlayıcı, taklitçi ve düzgüsel süreçlerin işlemesiyle diğer örgütlerle eşbiçimli olması ve bunun karşılığında meşruiyet kazanması yoluyla olmaktadır.

Kurumsal çevreye uyarlanarak değişim, başka deyişle kurumsallaşma, sonuçta örgütlere bir durağanlık ve katılık kazandırmaktadır. Döngüsel olarak, daha fazla kurumsallaşmak için değişen bir örgüt, sonunda değişime direnen katı bir yapıya sahip olmaktadır.

Kurumsallaşma teorisine göre, örgütsel değişim konusunda asıl dramatik sorun, katı bir biçimde yapılanmış örgütsel alanlarda kurumsal çevredeki kural ve düzenlemeleri temelden sarsan bir değişiklik olduğunda yaşanmaktadır. Bu durumda örgütler değişime direnen katı yapılarını kökten değiştirme gereksinmesiyle karşı karşıya kalmaktadırlar. Değişim gereksinmesi örgüt içinde güçlü bir dirençle karşı karşıya kaldığında, radikal değişim ortaya çıkmamakta ve örgüt, kurumsal çevrenin bekleyişlerine karşılık veremediği için meşruiyetini kaybetmekle karşı karşıya kalmaktadır.

Bir örgütün kurumsal değişiminin açıklanmasında, örgütün yaşam evresinin hangi aşamasında bulunduğu (kuruluş, büyüme, olgunluk ya da düşüş), örgütün içinde bulunduğu kurumsal kapsamın

temel öğeleri (devlet, düzenleyici kurumlar, mesleki kurumlar, öncü ya da önder örgütler vb), bu öğelerin örgütten bekleyişleri ve baskı kurma gücü, örgütün kurumsal öğeleri etkileme ve yönlendirme gücü, örgütün kurumsal çevresindeki değerlere uyma ya da içselleştirme derecesi, temel örgütsel kalıplardan örgüt üyelerinin tatmini ya da tatminsizliği ile kurumsal çevrede alternatif kalıpların varlığı temel değişkenler olarak incelenmelidir.

## KAYNAKÇA

- BRUNSSON Nils -Johan P. OLSEN,: *The Reforming Organization*, Routledge, London, 1993.
- CLEGG, Steward R. :*Modern Organizations: Organization Studies in the Postmodern World*, Sage Publications Inc., London, 1990.
- GELETKANYCZ Marta A. -Donald C. HAMBRICK, “The External Ties of Top Executives: Implications for Strategic Choice and Performance”, *Administrative Science Quarterly*, V. 42, Issue 4 (December, 1997).
- GREENWOOD Royston -C.R. HININGS :“Understanding Radical Organizational Change: Bringing Together the Old and the New Institutionalism”, *Academy of Management Review*, C. 21, S. 4 (1996).
- HIRSCH, Paul M. -Michael LOUNSBURY: “Putting the Organization Back into Organization Theory: Action, Change and the New Institutionalism”, *Journal of Management Inquiry*, V. 6, Issue 1 (March, 1997).
- HOLM, Petter :“The Dynamics of Institutionalization: Transformation Processes in Norwegian Fisheries”, *Administrative Science Quarterly*, V. 40, Issue 3 (September, 1995).
- KOSTOVA Tatiana -Srilata ZAHEER : “Organizational Legitimacy Under Conditions of Complexity: The Case of the Multinational Enterprise”, *Academy of Management Review*, V. 24, N.1 (1999).
- LEBLEBİCİ, Hüseyin -G.R. SALANCIK :“Institutional Change and the Transformation of İnterorganizational Fields: An Organizational History of the U.S. Radio Broadcasting Industry”, *Administrative Science Quarterly*, V. 36, Issue 3 (September, 1991).
- MARTIN Ruef -W. Richard SCOTT :“A Multidimensional Model of Organizational Legitimacy: Hospital Survival in Changing Institutional Environments”, *Administrative Science Quarterly*, V. 43, Issue 4 (December, 1998).
- MIZRUCHI, Mark S. -Lisa C. FEIN : “The Social Construction of Organizational Knowledge: A Study of the Uses of Coercive, Mimetic and Normative Isomorphism”, *Administrative Science Quarterly*, V. 44 (December, 1999).
- MOHR, Ruth A. :“An Institutional Perspective on Rational Myths and Organizational Change in Health Care”, *Medical Care Research and Review*, V. 49, Issue 2 (Summer, 1992).

- MORGAN, Gareth :Örgüt ve Yönetim Teorilerinde Metafor (Çev. Zülfü Dicleli), Türkiye Metal Sanayicileri Sendikası Yayınları, İstanbul, 1998.
- MORRIS. Don R. : “Institutionalization and Reform Process: A System Dynamics Perspective”, *Educational Policy*, V. 10, Issue 4 (December, 1996).
- OGAWA, Rodney T. -Steven T. BOSSERT :“Leadership as an Organizational Quality”, *Educational Administration Quarterly*, V. 31, Issue 2 (May, 1995).
- SCOTT, W. Richard : “Intitutional Theory and Organizations”, *The Institutional Construction of Organizations* (Ed. W. Richard SCOTT, Soren CHRISTIENSEN), Sage Publications Inc., London, 1995.
- SCOTT, W. Richard :“The Adolescence of Institutional Theory”, *Administrative Science Quarterly* (December, 1987), s. 493-500.
- SELZNICK, Philip :“Institutionalism: Old and New”, *Administrative Science Quarterly*, V.41, Issue 2 (June, 1996).
- SLACK, Trevor -Bob HININGS : “Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test”, *Organization Studies*, V. 15, N.4 (1994).
- SUCHMAN, Mark C.:“Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”, *Academy of Management Review*, V. 20, N. 3 (July, 1995).
- WOLFGRAMM, Susan -FOX-Kimberley B. BOAL :“Organizational Adaptation to Institutional Change: A Comparative Study of First-Order Change in Prospector and Defender Banks”, *Administrative Science Quarterly*, V. 43 (March, 1998).





# KÜRESELLEŞEN DÜNYADA ULUSLARARASI SERMAYE HAREKETLERİ

Yrd. Doç.Dr. Hüseyin AKGÖNÜL\*

## ÖZET

Uluslararası sermaye piyasalarının küreselleşmesiyle birlikte sermaye hareketleri büyük bir ivme kazanmıştır. Kısıtlamalardan kurtulan sermayenin başka ülkelere girişi farklı biçimlerde olmaktadır. Bunlar içerisinde yer alan ve spekülatif özellik taşıyan kısa vadeli sermaye hareketleri ev sahibi ülke açısından bazı riskler de taşımaktadır.

## ABSTRACT

Through the globalisation of international capital markets, capital movements have gained great impetus. The capital which moves from a country to another without any restriction takes different forms. Especially in form of short-term speculative capital movements entail some risks from the point of hosting country.

## GİRİŞ

Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren uluslararası sermaye hareketleri önündeki engellerin kaldırılarak finans piyasalarının liberalleşmesi, sermaye hareketliliğini olağan üstü derecede artırmıştır. Yüksek getiri peşinde koşan sermaye ülkeden ülkeye rahatça girip çıkmaya başlamıştır. Uluslararası sermaye ülkeden ülkeye giderken değişik biçimler alabilmektedir. Bunlar içerisinde kısa vadeli ve spekülatif karakterli olan sermaye akımları, hareket kabiliyetinin çok yüksek olması ve herhangi bir olumsuzluk anında ülkeyi hızla terk etmesi nedeniyle gittiği ülke bakımından bazı riskleri de beraberinde getirmektedir.

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

## I. KÜRESELLEŞME KAVRAMI

Küreselleşme, siyasi, kültürel ve ekonomik boyutları olan bir konudur. Bu çerçevede küreselleşmeyi, iktisadın, siyasetin, kültürün ve bir ülke ideolojisinin diğereine nüfuz etmesine imkan sağlayan değişik uluslarötesi süreçlerin ve yerli yapıların bir arada bulunması şeklinde tanımlamak mümkündür.<sup>1</sup> Yukarıdaki geniş anlamdaki tanımın yanında, ekonomik açıdan küreselleşmeyi ise, Pazar ekonomisinin dünya çapında egemenliği temelinde üretim, ticaret ve sermaye hareketleri önündeki engellerin kalkması olarak tanımlamak mümkündür.<sup>2</sup>

## II. SERMAYE PİYASALARINDA KÜRESELLEŞME EĞİLİMLERİ

Günümüzde küreselleşmenin en yoğun olarak görüldüğü alan sermaye ve finans piyasalarıdır. Uluslararası finans piyasaları denildiğinde Eurocurrency, Eurobond ve Uluslararası Hisse Senedi Piyasaları anlaşılmaktadır. Bu piyasaların ana işlevi, fon talep ve arz eden farklı ülke firmaları, bankaları, kamu kurumları ve kişisel yatırımcıların karşılaşmasını sağlamaktır.<sup>3</sup> Finansal küreselleşme kavramı, uluslararası finans piyasalarını ayıran sınırların kalkması ve uluslararası sermaye akımlarının ileri boyutlar kazanmasını ifade etmektedir.

Küreselleşme ile fon fazlası olan ülkelerle bu fonları kullanmak isteyenler arasındaki bağlar çeşitlilik kazanmış ve ilişkiler yoğunlaşmıştır. Bu çerçevede çeşitli ülkelerdeki finansal kurumlar, yabancı ülkelere giderek finansal yatırımlarda bulunmakta ve dünya finans piyasaları çerçevesinde yatırımcılara getirisi daha yüksek ve riski daha düşük imkanlar sağlamaktadır. Yerel piyasalardan sağlanamadığı durumlarda, uluslararası piyasalarda oluşan büyük miktardaki fonlar finansman ihtiyacına cevap verebilmektedir.

---

<sup>1</sup> James H. MITTELMAN, "Küreselleşme Sorunu: Kıyılarda Yaşamak", (Çev.: Y. ACAR), *İlim ve Sanat*, No: 39, İstanbul, Ağustos 1995, s.34.

<sup>2</sup> Uğur ESER, "Küreselleşme Tehdit mi, Yoksa Fırsat mı?", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt 6, Yaz 1995, s.7.

<sup>3</sup> Tüba ONGUN, "Finansal Globalleşme", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt:4, No:9, 1993, s.35.

Başlangıçta uluslararası sermaye piyasaları büyük ölçüde banka kredileri ile ilgili işlemlerden oluşmaktaydı. 1978-1979 yıllarında en yüksek seviyelerine ulaşan bu krediler uluslararası sermaye işlemlerini meydana getirmekteydi. 1980'li yılların başında yaşanan dünya borç krizi, bankaların kredi değerlendirmelerindeki değişiklikler ve sermaye rasyolarındaki artışlar banka kredilerinin toplam işlemler içindeki önemini nispeten azaltmıştır. Kredilerin yanısıra menkul kıymetlere dayanan eurotahvil, yabancı tahvil, futures ve opsiyonlar gibi sermaye piyasası alet ve işlemleri yaygınlık kazanmaya başlamıştır. 1990'lı yıllara girerken uluslararası sermaye akımlarında menkul kıymetlere bağlı işlemlerin oranı % 85'i aşmıştır. Bu arada uluslararası para piyasalarında yabancı para, europa ve diğer kısa vadeli para piyasası işlemleri de hızlanmıştır.<sup>4</sup>

Para ve sermaye piyasalarında küreselleşmeye neden olan faktörler arasında şunları saymak mümkündür:<sup>5</sup>

- a) 1980'li yıllardan itibaren bir çok ülkede sermaye ve finans piyasalarında kontrolün kaldırılması,
- b) Çok taraflı parasal işbirliğini öngören IMF'nin çalışmaları sonunda paraların konvertibiliteye geçmesi ve ticari işlemler üzerindeki kontrol ve sınırlamaların kaldırılmaya başlaması,
- c) Doların 1973'teki devalüasyonu sonucunda kurların serbestçe dalgalanmaya bırakılması,
- d) Finansal piyasaların uluslararası rekabete açılmaya başlaması,
- e) Büyük çaplı sermaye yatırımı gerektiren projelerin Dünya Bankası ve konsorsiyum bankaları gibi bankalarca desteklenmeleri,
- f) Finansal araçların çeşitlilik kazanması, (Futures ve option'lar ile swap gibi araçlar ödünç alanlarla ödünç

---

<sup>4</sup> DPT, *Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler*, DPT, Yayın No:2375, Ankara, 1995, s.22.

<sup>5</sup> DPT, a.g.e., s.23

verenleri faiz oranları ve kurlardaki dalgalanmaların getirdiği riskten korumakta, dolayısıyla riskli ve büyük yatırımları teşvik etmektedir).

- g) Yeni ve bilhassa kurumsal yatırımcıların finans piyasalarındaki rollerinin artması,
- h) Bilgisayar ve haberleşmedeki teknolojik yenilikler sonucunda finans piyasalarında bilginin hem yoğunlaşması hem de ucuzlaması,
- i) 1980'li yıllarda ABD'nin dış ödemelerindeki açıklar, doların değerinin düşmesi ve Japon mali piyasasındaki hızlı gelişmeler.

Küreselleşme sürecinde gerçekleşen finansal liberalleşme ile *ilk olarak*, ülke sakinlerinin dış piyasalardan serbestçe borçlanması ve ülke sakini olmayanların da iç finansal piyasalarda plasman yapabilmesi sağlanarak her iki kaynaktan ülkeye sermaye girişi ile ilgili sınırlamalar ortadan kalkmıştır. *İkinci olarak*, ülke sakinleri yurt dışına serbestçe sermaye transfer edip yabancı varlık tutmaları, ülke sakini olmayanların da iç mali piyasalardan borçlanmaları mümkün hale gelmiştir. *Üçüncü olarak*, ülke sakinlerinin yabancı paralarla ilgili tüm işlemleri serbestçe yapabilmeleri sağlanmıştır. Bu üç unsurdan ilk ikisi ödemeler bilançosunun sermaye hesabının serbestleşmesinin gereğidir. Üçüncüsü ise ilk ikisi ile birlikte finansal liberalleşmeyi oluşturmaktadır.<sup>6</sup>

Küreselleşme ile hareket kabiliyeti artan uluslararası sermaye ülkeden ülkeye giderken farklı şekiller alabilmektedir. Bunlardan *birincisi*, uluslararası sermaye akımları şeklinde olmaktadır. Kendi ülkesinde kar haddi düşen sermaye, sermaye hareketlerinin serbestleşmesi sayesinde, getirinin yüksek olduğu başka ülkelere rahatça giderek daha yüksek getiri sağlama imkanına kavuşmuştur. Gittiği ülkeler açısından bakıldığında ise, özellikle kısa vadeli sermaye akımları, sermaye piyasalarının tam gelişmediği ülkelerde büyük mali istikrarsızlık kaynağı olabilmekte, spekülâtif hareketlere

---

<sup>6</sup> Gülten KAZGAN, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995, s.90

ivme kazandırabilmekte ve sık sık ithalatın ve de dış borçların patlamasına sebep olabilmektedir<sup>7</sup>. Sonuçta makro ekonomik dengeler bu akımlardan olumsuz yönde etkilenmektedir. Bu konuya bundan sonraki bölümde tekrar değinilecektir.

*İkinci olarak*, uluslararası sermaye başka ülkelere dolaysız yabancı sermaye şeklinde girebilmektedir. Bir şirketin üretimini, kurulu bulunduğu ülkenin sınırları ötesine yaymak üzere şirket merkezinin dışındaki ülkelere üretim tesisi kurması veya kurulu bir tesisi satın almasına dolaysız yabancı sermaye yatırımı denmektedir.<sup>8</sup> Aşağıdaki tabloda 1991-1996 arasında Gelişmekte Olan Ülkelere yönelen yabancı doğrudan yatırım akışını görmek mümkündür.

**Tablo 1.**

**Gelişmekte Olan Ülkelere Yönelen Yabancı Doğrudan Yatırım Akımları (Milyon ABD Doları)**

<i>Ülke Grubu</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
<b>GOÜ</b>	41782	51108	72528	95582	105511	129813

**Kaynak:** UNCTAD, *The Least Developed Countries 1998 Report*, s.27.

Yukarıdaki tablodan da görülebileceği gibi Gelişmekte Olan Ülkelere yönelen yabancı doğrudan yatırımlar yıldan yıla artış göstermektedir. Bunda bu ülkelerin yabancı yatırımcılara sağladıkları kolaylıkların etkisi büyük olmuştur.<sup>9</sup>

*Üçüncüsü*, borçlanmadır. 1973 yılında OPEC ülkelerinin petrol fiyatlarını yaklaşık yüzde 500 oranında arttırmaları, petrol ithal eden gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin borç batağına saplanmalarına sebep olmuştur. Bu ülkelerin, sanayileşmiş ülkelerin ticari bankalarına olan borçlarının 1982 sonlarına gelindiğinde 215 milyar dolar arttığı görülmüştür. Banka faizlerinin düşük olması bu ülkelerin ticari

<sup>7</sup> KAZGAN, a.g.e., s.91

<sup>8</sup> Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999, s.664.

<sup>9</sup> UNCTAD, *The Least Developed Countries 1998 Report*, United Nations Publication, New York and Geneva, 1998, s.27.

bankalara borçlanmalarının en önemli sebebi olmuştur. Gelişmekte olan ülkelerin dış borçları 1980-1990 döneminde hızlı bir biçimde artmış ve 1.200 milyar ABD dolarına ulaşmıştır. 1985-1989 arasında bir çok borçlu ülkenin, mali kaynak sağlanarak büyüme ve yeniden yapılanmasına yardım edilerek, borç yüklerinin azaltılması stratejisi uygulanmıştır. 1989 yılından sonra ise borç indirimlerinin gündeme geldiği görülmektedir.<sup>10</sup> Aşağıdaki tabloda Az Gelişmiş Ülkelerin (AGÜ) 1990-99 dönemindeki dış borçlarının seyri gösterilmektedir.

**Tablo 2.**

**Az Gelişmiş Ülkelerin Dış Borçları (Milyar ABD Doları)(%)**

<i>Dış Borçlar</i>	<i>1990</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>	<i>1997</i>	<i>1998</i>	<i>1999</i>
<b>AGÜ Geneli</b>	1.182,4	1.706,6	1.768,4	1.764,0	1.838,5	1.918,1
<b>Kısa Vadeli</b>	15,0	17,4	18,3	15,6	13,4	12,6
<b>Uzun Vadeli</b>	85,0	82,6	81,7	84,4	86,6	87,4

**Kaynak:** Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999.s.637.

Yukarıdaki tablodan da görülebileceği gibi, 1999 itibariyle AGÜ'lerin toplam dış borçları iki trilyon dolara yakın ve çoğunlukla (% 87,4) uzun vadeli.

Uluslararası sermayenin giriş biçimlerinden dördüncüsü ise, özelleştirme yoluyla olmaktadır. 1980'li yıllardan itibaren dünya gündeminde yoğun olarak yer almaya başlayan özelleştirme akımı kısa sürede moda haline gelerek yayılmaya başlamıştır. Özelleştirme akımı da özellikle Gelişmekte Olan Ülkelere sermaye girişinde önemli bir rol oynamıştır<sup>11</sup>.

Uygulamaya konan finansal liberalleşme programları yabancı yatırımcıların ülkede özelleştirilen kuruluşları satın almalarını kolaylaştırmıştır. Günümüzde Çok Taraflı Yatırım Anlaşması (MAI)

<sup>10</sup> DPT, a.g.e., s.30

<sup>11</sup> Barry EICHENGREEN vd., *Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects*, IMF Occasional Paper, No:172, 1998, s.5.

de özelleştirme konusunda yabancı yatırımcılara kolaylık sağlayacak önlemlerin alınması yönünde ülkelere telkinde bulunmaktadır.

Ne zaman, nerede ve ne amaçla yapılırsa yapılsın, tüm özelleştirme faaliyetlerinin birbirine zıt iki yanı bulunmaktadır. Bunlardan *biri*, özelleştirmenin yerli ve yabancı sermayenin kar haddini arttırmaya katkısı ve bunun da ekonomiye canlılık getirmesidir. *İkincisi*, eğer bu canlılık ve dinamizm gelmiyorsa, ekonomi sıfır toplamlı bir oyun oynuyor demektir. Yani özelleştirme, dinamik büyüme sürecini harekete geçiremiyorsa, bu yoldan sermayenin karını artırma girişimleri toplumun geri kalan kısmında fakirleşmeyi de birlikte getirmektedir<sup>12</sup>.

### III. ULUSLARARASI SERMAYE HAREKETLERİ

1970'li yılların başında sabit döviz kuru uygulamasının bırakılması ve sermaye kontrollerinin tedricen gevşemesi ile birlikte kısa vadeli sermaye akımlarının önü açılmıştır. Global döviz piyasasında ortalama günlük ticaret 1973'te 15 milyar dolardan 1992'de 880 milyar dolara ve 1995'te de 1.3 trilyon doların üzerinde bir büyüklüğe ulaşmıştır.<sup>13</sup>

1990'lı yıllar 1980'li yıllarda başlayan, liberalleşme ve küresel finansal piyasaların bütünleşmesine yönelik artan bir sürecin yaşanmasına sahne olmuştur. Bu dönemde gelişmekte olan ülkeler büyük miktarlarda sermaye girişinden faydalanmışlardır. Özellikle özel sermaye akımları 1997 yılına geldiğinde 1990 yılındakinin altı katına ulaşarak 256 milyar dolara ulaşmıştır<sup>14</sup>. 1990-97 arasında Gelişmekte Olan Ülkelere yönelen uzun-vadeli sermaye akımları ile ilgili rakamların yer aldığı tablo aşağıda verilmiştir.

---

<sup>12</sup> KAZGAN, a.g.e., 101.

<sup>13</sup> ROWTHORN R.ve R. Kazul-Wright "Globalization and Economic Convergence: An Assesment", *UNCTAD Discussion Papers*, No:131, 1998, s.3.

<sup>14</sup> Ramkishan RAJAN, *Economic Globalization Examining the Issues*, The Institute of Policy Studies, Singapore, 1998, s.3.

**Tablo 3.**

**Gelişmekte Olan Ülkelere<sup>(a,b)</sup> Yönelik Net Uzun Vadeli Sermaye Akımları (1990-1997) (Milyar ABD Doları)**

<i>Akımın Tipi</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1994</i>	<i>1996</i>	<i>1997<sup>c</sup></i>
<b>Toplam Özel Akımlar</b>	41.9	90.1	160.6	246.9	256.0
<b>Borç</b>	15.0	33.8	41.1	82.2	103.2
<b>Ticari Banka Ödünçleri</b>	3.8	13.1	8.9	34.2	41.1
<b>Tahviller</b>	0.1	8.3	27.5	45.7	53.8
<b>Diğer</b>	11.1	12.4	4.7	2.3	8.3
<b>Yabancı Doğrudan Yatırım</b>	23.7	45.3	86.9	119.0	120.4
<b>Portfolyo Yatırımı</b>	3.2	11.0	32.6	45.8	32.5
<b>Resmi Finansman</b>	56.4	53.8	45.5	34.7	44.2
<b>Bağışlar</b>	29.2	30.5	32.7	29.2	25.1
<b>Ödünçler</b>	27.2	23.3	12.9	5.4	19.2
<b>İki taraflı</b>	11.6	11.1	2.5	-7.2	1.8
<b>Çok taraflı</b>	15.6	12.2	10.4	12.6	17.4
<b>Toplam Sermaye Hareketleri</b>	98.3	143.9	206.2	281.6	300.3

a) Ülke yerleşikleri tarafından tutulan döviz mevduatlarındaki değişiklikler gibi varlık işlemleri veya kısa vadeli akımlar hariç.

b) Gelişmekte olan ülkeler 1995 rakamlarına göre kişi başına milli geliri 765 dolardan az olan düşük gelirliler ve 765 ile 9385 dolar arasında olan orta gelirli ekonomiler olarak sınıflandırılmaktadır.

c) Başlangıç.

**Kaynak:** Dünya Bankası

Tablodan 1990'dan 1997'ye kadarki sürede gelişmekte olan ülkelere net uzun vadeli sermaye akımlarındaki artışı gözlemlemek mümkündür.

Günümüzde uluslararası döviz piyasasında günlük işlem hacmi 1.3 trilyon dolardan fazladır. Bu rakam ülkelerin toplam yabancı rezervlerinin yüzde 80'i ve dünyadaki günlük ticaret hacminin duyduğu kaynak ihtiyacının on katı kadardır. Diğer bir deyişle günlük işlemlerin yüzde doksanı spekülattir.



Son yıllarda kurumsal yatırımcılar uluslararası finansal piyasalarda ve kısa vadeli sermaye hareketlerinde önemli rol oynamaya başlamışlardır. 1995 yılında kurumsal yatırımcıların yönettikleri fonların toplamı 30 trilyon dolara ulaşmakta idi. Bu tutar gelişmiş ülkelerin toplam GSYİH'sını aşmaktadır. Bu fonların gelişmekte olan ülkelerin borsalarına yönelmeleri kadar bu borsalardan çıkmaları da borsaların piyasa değerlerinde büyük oynamalara neden olmaktadır. Bu nedenle kurumsal yatırımcılar ve yönettikleri büyük tutardaki varlıklar uluslararası finansal piyasalarda krize neden olmasa bile krizin kısa sürede yayılmasında önemli rol oynamaktadır.

Gelişmiş ülkeler arasındaki bono ve hisse senedi işlemleri 1980 yılında bu ülkelerin toplam GSYİH'larının yüzde 10'una varan bir işlem hacmine sahipti. Bu oran 1995 yılında yüzde 100'ü aşmıştır

Kısa sürede milli sınırları aşan büyük tutarlardaki sermaye hareketleri ekonomik krizlerin hızlı bir şekilde dünyaya yayılmasına neden olmaktadır. Bu yayılma ekonomik bakımdan sağlam ülkeleri bir istikrarsızlıkla tehdit etmekte ve küreselleşmeye karşı duyulan kuşkuğun artmasına neden olmaktadır<sup>15</sup>.

## SONUÇ

Küreselleşme ile birlikte finans piyasalarının serbestleşmesi, uluslararası sermayenin mobilitesini olağan üstü derecede artırmıştır. Bu sayede kendi ülkesinde yeterince getiri sağlayamayan sermaye getirisi yüksek başka bölgelere rahatça gitmeye başlamıştır.

Gelişmekte olan ülkeler açısından avantaj gibi görülen durum aslında bir takım riskleri de yanında taşımaktadır. Ekonomik gelişmelerini tamamlamak ya da sürdürmek için kendi sermayesi yeterli olmayan bu ülkeler için yabancı sermaye ihtiyacı kaçınılmazdır. Finans piyasalarının liberalleşmesiyle bu ülkelere sermaye girişi de hızlanmıştır. Fakat gelen sermayenin kısa vadeli ve spekülatif oluşu, herhangi bir olumsuzluk durumunda ülkeyi hızla terk etmesi ilgili ülkede ekonomik dengeleri alt üst etmektedir. Sermaye piyasaları yerleşmiş gelişmiş ülkelerde bile istikrarsızlığa yol açan bu

---

<sup>15</sup> ASO, "Küreselleşme", *Asomedy*, Nisan 1999, s.34.

gelişme, sermaye piyasalarının henüz tam sağlam olmadığı gelişmekte olan ülkelerde daha ciddi sorunlara sebep olabilmektedir.

Sermaye hareketlerinin serbestleştiği 1990'lı yıllar aynı zamanda büyük finansal krizlere de sahne olmuştur. Bunda kısa vadeli spekülasyon sermaye akımlarının önemli ölçüde etkisi vardır.

### **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

ASO, "Küreselleşme", *Asomedy*, Nisan 1999.

Barry EICHENGREEN vd., *Capital Account Liberalization: Theoretical and Practical Aspects*, IMF Occasional Paper, No:172, 1998.

DPT, *Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler*, DPT, Yayın No:2375, Ankara, 1995.

Gülten KAZGAN, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995.

Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999.

James H. MITTELMAN, "Küreselleşme Sorunu: Kıyılarda Yaşamak", (Çev.: Y. ACAR), *İlim ve Sanat*, No: 39, İstanbul, Ağustos 1995.

Ramkishen RAJAN, *Economic Globalisation Examining the Issues*, The Institute of Policy Studies, Singapore, 1998.

ROWTHORN R.ve R. Kazul-Wright "Globalization and Economic Convergence: An Assessment", *UNCTAD Discussion Papers*, No:131, 1998.

Tüba ONGUN, "Finansal Globalleşme", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt:4, No:9, 1993.

Uğur ESER, "Küreselleşme Tehdit mi, Yoksa Fırsat mı?", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt 6, Yaz 1995.

UNCTAD, *The Least Developed Countries 1998 Report*, United Nations Publication, New York and Geneva, 1998.

## GLOBAL BÜYÜME VE KRİZ

Yrd. Doç. Dr . İsmail AYDOĞUŞ\*

### ÖZET

İletişim teknolojisindeki önemli gelişmelerin de etkisiyle 1980'den sonra ivme kazanan dünya ekonomilerinin globalleşmesi sürecinde uluslararası ticaretin ve de özellikle uluslararası sermayenin önündeki engeller ortadan kaldırılmıştır. Bu süreç içinde ekonomiler arasındaki karşılıklı bağımlılık artmıştır. Bunun neticesinde en küçük bir kriz dalgası büyüyerek hemen diğer ülkeleri de etkisi altına alabilmektedir.

### ABSTRACT

During the globalization process that has gained great impetus due to the important developments in the communication technologies the obstacles of international trade and especially international finance have been removed. Throughout this process interdependency of economies has increased. Hence a small economic crises has the capable of spreading over other countries glowingly in the shortest time.

### GİRİŞ

1990'lı yıllarda finans piyasalarının küreselleşmesi ve bu piyasalarda gerçekleştirilen yeniden yapılanma hareketi uluslararası sermaye hareketlerine büyük ivme kazandırmıştır. Sermayenin önündeki engellerin kaldırılması bir taraftan kalkınmada sermaye yetersizliği çeken özellikle gelişmekte olan ülkeler için bir fırsat sunarken, diğer taraftan da kısa sürede ulusal sınırları aşan spekülasyon amaçlı kısa vadeli sermaye hareketleri ekonomik krizlerin hızlı bir biçimde dünyaya yayılmasına neden olmaktadır. Bu yayılma ekonomik açıdan güçlü ülkeleri de istikrarsızlıkla tehdit etmektedir. Özetle küreselleşme ile mobilitesi hızla artan uluslararası sermaye gittiği ülkelere fırsat ve riski aynı tepside sunmaktadır.

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü,

## I. GLOBALLEŞME VEYA KÜRESELLEŞME KAVRAMI

“Küreselleşme veya globalleşme”, alan ya da uygulama olarak dünya ölçeğinde olma durumunu ifade etmektedir. Ekonomik açıdan globalleşme ekonomik ilişkileri etkileyen veya bunlara yön veren kuralların uluslararası harmonizasyonu veya mal ve sermayenin uluslararası düzeyde serbest bir şekilde dolaşımını ya da tüm ekonomik birimlerin tüm yabancı ve uluslararası piyasalarda faaliyette bulunmasını engelleyecek faktörlerin ortadan kaldırılması olarak ele alınmaktadır<sup>1</sup>.

Globalleşme veya küreselleşme ile ilgili farklı tanımlar yapılmaktadır. Bir başka görüşe göre globalleşme Asya endüstrilerinin yükselmesi karşısında Batı Kapitalizminin egemenliğinin zayıflığını ifade eden bir sembol olarak da kullanılmaktadır<sup>2</sup>. Yine globalleşme bir başka kaynakta, siyasi olarak belirlenmiş milli ve bölgesel sınırları aşan ekonomik faaliyetlerin artması olarak tanımlanmıştır.<sup>3</sup>

Dünya ticaretinin giderek serbestleştirilmesi yönünde atılan adımlar, tarife ve kota gibi ticareti kısıtlayan engellerin kaldırılması ve uluslararası sermaye akımına getirilen kontrollerden vazgeçilmesi, gelişen telekomünikasyon sistemleri ve ulaşım imkanlarının kolay, ucuz ve yaygın hale gelmesiyle uluslararası iletişimin hızla gelişmesi, şirketlerin uluslararası piyasadaki etkinliklerini ve yatırımlarını arttırmaları yoluyla dış ticaretin ve dış ekonomik ilişkilerin gelişmesi, ulusal ekonomilerin birbirlerine olan bağımlılıklarını hızla arttırmıştır.

### A) DÜNYADA GLOBALLEŞME EĞİLİMLERİ VE GLOBAL BÜYÜME

Dünyayı, ekonomik yönden sınırların ortadan kalktığı bir bütünleşmeye doğru götüren globalleşme olgusu 1980’li yıllardan sonra önem kazanmaya başlamıştır. Özellikle 1980’li yılların ikinci

<sup>1</sup> Nazım EKREN, “Globalleşme Sürecinde Dünya Ekonomisi: Genel Bir Yaklaşım”, *İlim ve Sanat Dergisi*, Ağustos 1995, Sayı:39, s.7.

<sup>2</sup> R.J. ADAMS, “Küreselleşme ve Endüstri İlişkilerinin Dönüşümü”, (Çev:T.Dereli), *TEİD IV Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi*, Ankara, 1995, s.61.

<sup>3</sup> C. OMAN, *Globalisation and Regionalisation: The Challenge For Developing Countries*, OECD Development Centre, Paris, 1995, s.32.

yarısından itibaren sonuçları görülmeye başlanan global değişim dalgası günümüzün sanayi ötesi ekonomilerini oluşturan kapitalist ülkelerin gelişme trendlerinin ortaya çıkardığı bir olgudur. Ancak bu sefer gözlenmekte olan değişim daha önceki değişim süreçlerinden farklı olarak sadece söz konusu ülkelerle sınırlı kalmayıp dünya ölçeğinde etkili olmaktadır<sup>4</sup>.

ABD ve Batılı sanayileşmiş ülkelerin öncülüğünde ortaya çıkan globalleşme hareketleri Asya'nın gelişmiş ülkesi Japonya'nın öncülüğünde diğer Uzak Doğu ülkeleri tarafından da sürdürülmüştür. Dünya' da 20. yüzyılın ikinci yarısında bölgesel entegrasyon hareketlerinin hızla geliştiği gözlenmektedir. Kuzey Amerika'da ABD, Kanada ve Meksika'nın oluşturduğu "Kuzey Amerika Serbest Ticaret Bölgesi" (NAFTA), Uzak Doğu'da Japonya, Malezya, Singapur, Yayvan, Güney Kore, Endonezya ve Filipinler gibi Uzak Doğu'nun gelişmiş ülkeleri tarafından kurulan "Asya Pasifik Ekonomik İşbirliği" (APEC) ve Avrupa'da 15 Avrupa ülkesinin oluşturduğu "Avrupa Birliği" vb. bölgesel entegrasyonlar globalleşmenin ön basamağını oluşturmaktadır. Ayrıca dünyadaki gelişmeler bunlarla da sınırlı kalmamış, Avrupa Birliği'nin Doğu Avrupa ülkelerine doğru genişlemesi, Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla ortaya çıkan gelişmeler ve liberalleşme yönünde atılan adımlar dünya ticaret hacminin büyümesine neden olmuştur.

GATT kuralları çerçevesinde dünya ticaretine getirilen kısıtlamaların giderek kaldırılması ve 1994'te imza edilen Uruguay Turu sonuçlarına göre sanayi malları üzerindeki tarifelerin indirilmesi ve tarife dışı sınırlamaların azaltılması, mal ve hizmetlerin bütün dünyada serbestçe dolaşımını sağlamıştır.

Dünyada ortaya çıkan bloklar arası rekabet ve ülkelerin dünya ticaretinden daha fazla pay alma çabaları, çokuluslu şirketlerin diğer ülkelerdeki yatırımlarının giderek artması üretimin, işgücünün, sermayenin ve ticaretin uluslararası bir nitelik kazanmasına neden olmuştur.

---

<sup>4</sup> Nusret EKİN, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:1996-32, İstanbul, 1996, s.12.

Globalleşmenin özellikle finans piyasaları, mal ve hizmet piyasaları, yabancı sermaye ve emek piyasaları üzerinde etkili olduğu görülmektedir. Üretim globalleşmesi şirketlerin üretim faaliyetlerini kendi ülkeleri dışına, fason imalat anlaşmaları, sabit sermaye yatırımları, sınır ötesi iştirak vb. yöntemlerle diğer ülkelere yaymaları şeklinde ortaya çıkmıştır. Genellikle bu tür yatırımlar uluslararası pazarlarda daha fazla mal satmak ve dünya ticaretinden daha büyük pay alabilmek için yapılmıştır.

Üretimde globalleşme süreci uluslararası ticaretin ve mali piyasaların serbestleşmesi ile desteklenmektedir. Esasen üretim, ticaret ve finans piyasaları birbirine bağımlı ve aynı paralellerde gelişme gösteren piyasalardır<sup>5</sup>. Bu nedenle GATT Uruguay görüşmelerinde gelişmiş ülkeler özellikle bankacılık ve finans sektörlerinde ülkelere serbestleşme politikalarını telkin etmişlerdir. Finans piyasalarının bütünleşmesi ve sermaye hareketlerinin giderek serbestleşmesi neticesinde ortaya çıkan faiz ve kur dalgalanmaları da üretimin globalleşmesinin diğer nedenleridir<sup>6</sup>.

Sermaye piyasaları ve finans piyasalarının globalleşmesi ise, piyasaları ayıran sınırların ortadan kalkması ve uluslararası sermaye akımlarının ileri boyutlar kazanma sürecini ifade eder<sup>7</sup>. Uluslararası finans piyasaları da fon arz ve talebinde bulunan farklı ülke firmalarını ve yatırımcılarını bir araya getiren Eurocurrency, Eurobond ve uluslararası hisse senedi piyasaları finansal globalleşmeyi sağlayan önemli enstrümanlardır. Genellikle bu piyasalar çok uluslu şirketlerin işletme sermayeleri, dış ticaret ve yatırımların finansmanında ihtiyaç duyulan kaynakların sağlanması için sıkça başvurdukları piyasalar olmuştur.

Finansal globalleşmenin bir diğer etkisi de spekülasyon fon akımları şeklinde olmaktadır. Teknolojide ortaya çıkan yenilikler uluslararası finans piyasalarını birbirine bağlamıştır. Finansal liberalleşme ile yabancı paralarla ilgili tüm işlemler serbestçe

---

<sup>5</sup> Yusuf TUNA, "Dünyada Globalleşme Eğilimleri ve Dengeler", *Gümrük Birliği Sürecinde Türkiye*, Sayı:17-18, 1995, s.21.

<sup>6</sup> DPT, *Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler*, DPT Yayınları, Yayın No:2575, Ankara, 1995, ss.10-12.

<sup>7</sup> M.Tüba ONGUN, "Finansal Globalleşme", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt 4, Sayı:9,

yapılabildiği gibi ülke sakini olmayanların da iç mali piyasalardan borçlanmaları ve plasman yapabilmeleri olanaklı hale gelirken ülkelere sermaye girişi ile ilgili sınırlamalar ortadan kalkmıştır.

Bu şekilde serbestleşen sermaye akımları ve kar haddinin düşmesi sebebiyle ülkelerinden kaçan sermaye dışarıda daha yüksek getiri sağlayabilmektedir. Gittiği ülkelerde ise, sermaye piyasalarının zayıf olduğu durumlarda büyük mali istikrarsızlık kaynağı olabilmekte, spekülâtif hareketlere ivme kazandırabilmekte ve sık sık ithalatın ve dış borçların patlamasına neden olabilmektedir<sup>8</sup>.

Globalleşmede bir diğer gelişme emek piyasalarında görülmektedir. “ABD Meksika’daki ucuz işgücünden ve daha düşük çevre önlemlerinden yararlanarak Avrupa ve Japonya’ya karşı rekabet gücünü arttırmak için NAFTA’yı kurarken bu gelişmeye ABD işçi sendikaları karşı çıkmıştır”<sup>9</sup>.

Malcolm Waters, “Globalization” adlı eserinde işgücü piyasalarının globalleşmenin etkilerine direndiğini ileri sürmektedir. İşgücü piyasalarının devletin denetimi altında olması nedeniyle, uluslararası işgücü hareketliliğine getirilen sınırlamaların işgücünün globalleşmesine engel olduğu belirtilmektedir<sup>10</sup>. Bir diğer kaynaktan ise, “Bilgi toplumunun bir bakıma ekonomideki yansıması şeklinde algılanan globalleşmenin, dünyadaki bütün ekonomileri yeni bir sürecin içine soktuğu ifade edilmiş; bu süreç için en büyük özelliğin toplumların giderek sermayenin, emeğin ve hizmetin mobilitesine doğru gitmesi olduğu belirtilmiştir. Bu çerçevede sınırların artık yavaş yavaş ortadan kalktığı bir ortamda dünyadaki ülkeler ister istemez globalleşme ile birlikte daha ucuz ve daha kaliteli emeği nerede bulursa oraya gidecek bir yapı arz etmeye başladığı öne sürülmüştür.”<sup>11</sup>

Globalleşme ile birlikte işletmelerin yeniden yapılanma süreci içine girmeleri işgücü piyasalarını da etkilemektedir. Mal ve

---

<sup>8</sup> Gülten KAZGAN, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995, s.90.

<sup>9</sup> EKİN, a.g.e.20.

<sup>10</sup> Malcolm WATERS, *Globalization*, London and New York, Clays Ltd. Sti, Ives PLC, 1995, s.89.

<sup>11</sup> EKİN, a.g.e.,s.24.

hizmetlerin giderek uluslararası ticarete konu olması nedeniyle rekabetin önem kazanması, üretim maliyetlerini yeniden gözden geçirilmesine neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerde işgücü maliyetlerinin gelişmekte olan ülkelere göre yüksek oluşu nedeniyle bu ülkelerde üretimde otomasyona geçme sermayenin daha yoğun kullanımına yol açmıştır. Dolayısıyla bu gelişmeler gelişmiş ülkelerde işsizlik ve istihdam sorunlarını arttırmıştır.

ILO'ya göre istihdam krizi ekonomik büyümenin yapısından, yeni teknolojilerin yayılmasından, üretim sistemlerinden ve küresel ekonomik sistemin statüsünden etkilenmiş olan ekonomik politikalar ve kurumların bir sonucudur<sup>12</sup> şeklinde değerlendirilmektedir.

1 Ocak 1995 tarihinde “Tarifeler ve Ticaret Genel Anlaşması” (GATT) kurumsal bir yapıya kavuşturularak “Dünya Ticaret Örgütü”ne (WTO) dönüştürülmüştür. 1947 yılında GATT’ın imzalanmasından günümüze kadar uluslararası kuralları yeniden düzenlemek amacıyla pek çok müzakereler yapılmıştır. Bunların sonuncusu olan Uruguay Turu’nda gümrük vergilerinin azaltılması ve dünya ticaretinin daha da serbestleştirilmesiyle ilgili bir dizi anlaşma kabul edilmiştir. Bununla birlikte bölgesel entegrasyonların da etkisiyle dünya ticaret hacminde hızlı bir gelişme gözlenmiştir. Dış ticaretin büyümesiyle ilgili gelişmeleri aşağıdaki tabloda görmek mümkündür.

---

<sup>12</sup> ILO, *Contribution of International Labour Organization to the First Substantive Session of the Preparatory Committee for the World Social Development*, New York, 31 January-11 February 1994, Geneva, s.8.



**Tablo 1. Dünya Ticaretinin Reel Büyümesi (Yüzde)**

	İHRACAT				İTHALAT			
	90-95	1996	1997	1998	90-95	1996	1997	1998
<b>DÜNYA*</b>	<b>6,0</b>	<b>5,5</b>	<b>10,5</b>	<b>3,5</b>	<b>6,5</b>	<b>6,0</b>	<b>9,5</b>	<b>4,0</b>
Kuzey Amerika	7,0	6,0	11,0	3,0	7,0	5,5	13,0	10,5
Latin Amerika	8,0	11,0	11,0	6,5	12,0	8,5	22,0	9,5
Batı Avrupa	5,5	5,5	9,5	4,5	4,5	5,5	7,5	7,5
AB	5,5	5,5	9,5	5,0	4,5	5,0	7,0	7,5
Geçiş Ekonomileri	5,0	6,5	12,5	10,0	2,5	16,0	17,0	10,0
Asya	7,5	5,0	13,0	1,0	10,5	6,0	6,0	-8,5
Japonya	1,5	1,0	12,0	-1,5	6,5	5,5	1,5	-5,5

\* Afrika ve Orta Doğu'nun reel ticaretine ilişkin kesin veriler olmamakla birlikte, dünya toplam ticaretinin hesaplanmasında bu bölgelere ait tahminler kullanılmıştır. Kaynak: WTO, Press Release, April 1999.

Yukarıdaki tabloda Dünya Ticaret Örgütü verilerine göre, seçilmiş bölgelere göre ihracat ve ithalatın 1990-1998 arasındaki gelişimini görmek mümkündür. Buna göre, 1998 yılında Asya'nın ithalatı yüzde 8,5 oranında gerilerken, Afrika ve Ortadoğu ülkelerinin ithalatında nispeten önemsiz seviyelerde düşüşler gözlenmiş, buna karşılık Batı Avrupa'nın ithalatı yüzde 7,5 ve Kuzey Amerika, Latin Amerika ve Geçiş Dönemi ülkeleri ithalatları yaklaşık yüzde 10 civarında büyümüştür (WTO Press Release-16 April 1999).

İhracata bakıldığında, ise artışın en güçlü olduğu ülkeler olarak yüzde 10 ve yüzde 6,5 oranlarındaki artışlarıyla Geçiş Dönemi Ülkeleri ve Latin Amerika Ülkeleri öne çıkmaktadır. Asya'daki ihracat artışı ise yüzde 1 gibi nispeten düşük bir oranda gerçekleşmiştir. Batı Avrupa'da bu oran yüzde 4,5 ile dünya ortalamasının üzerinde bir gelişme gösterirken, Kuzey Amerika'da yüzde 3 ile ortalamanın altında kalmıştır (WTO Press Release-16 April 1999).

Son otuz yılda küreselleşme ile birlikte sınır ötesi bağlantıların artması dünya ekonomisinin şekillenmesinde güçlü bir etkiye sahip olmuştur. Aşağıdaki tabloda 1964-1994 arasında uluslararası ekonomik faaliyetlerin gelişimi ile ilgili rakamlar verilmiştir.

**Tablo 2. Uluslararası Ekonomik Faaliyetlerin Gelişimi (1964-1994)**

	<b>İhracat Hacmi</b>	<b>Dünya FDI* Akımları</b>	<b>Uluslararası Banka Ödünçleri</b>	<b>Dünya Reel GSYİH'sı</b>
<b>1964-1973</b>	9.2	..	34.0	4.6
<b>1973-1980</b>	4.6	14.8	26.7	3.6
<b>1980-1985</b>	2.4	4.9	12.0	2.6
<b>1985-1994</b>	6.7	14.3	12.0	3.2

\*Yabancı Doğrudan Yatırımlar. Kaynak, IMF;BIS

1973-1994 arası dünya ihracat hacmi yıllık ortalama yüzde 4.5 oranında büyümüştür. Söz konusu dönemde dünya GSYİH'sı ise yıllık ortalama yüzde 3.1 oranında büyümüştür. Dünya mal ve hizmet ihracatı aynı dönemde yüzde 12.1' den yüzde 16.7'ye yükselmiştir.

Son yıllarda dikkati çeken bir eğilim ise, bir çok ülkede sermaye transferleri üzerindeki kısıtlamaların önemli ölçüde kaldırılması olmuştur. Bu gelişmeler genelde ekonomilerin birbirlerine bağımlılıklarını arttırmıştır. Diğer yandan sermaye hareketlerinin tamamen serbest olduğu bir ortamda makro ekonomik politikalara olan güven ekonomik dengelerin sürdürülebilirliği açısından temel belirleyici unsur haline gelmiştir<sup>13</sup>.

## **II. GLOBAL KRİZİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ**

Ekonomik krizler ortaya çıkışları bakımından sürpriz olan ve yeni karşılaşılan olaylar değildir. Geçmişten günümüze ekonomiler bir çok krize sahne olmuşlardır. Nitekim bunların en ünlüsü 1929 yılında yaşanan ve Büyük Dünya Bunalımı adı verilen krizdir. Bu kriz New York Borsası'nda patlak vermiş, kısa sürede Amerikan ekonomisini çökerterek oradan Avrupa'ya sıçramış ve tüm dünyayı etkisi altına almıştır.

Büyük Dünya Bunalımından sonra dünyada başka krizler de yaşanmıştır. Gelişmiş batı ülkeleri 1974 ve 1979 yıllarında resesyona

<sup>13</sup> Vildan BURHAN-Zafer MUSTAFAOĞLU, *Asya Krizinin Türkiye İhracatı Üzerine Muhtemel Etkileri*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Müdürlüğü, Şubat 1998, s.1.

girmiş, 1978-1982 yılları arasında Latin Amerika'da çok ciddi bir kriz yaşanmıştır. 1990'lı yıllar ise, dünyanın çeşitli yerlerinde peş peşe ortaya çıkan önemli finansal krizlere tanıklık etmiştir. Bunlar; 1992-1993 Avrupa Para Sistemi'nin (EMS) Döviz Kuru Mekanizması (ERM), 1994 Türkiye ve Meksika, 1997-1998 Güneydoğu Asya, 1998 Rusya ve 1999 Brezilya krizleridir.

Krizlerin nedenleri araştırıldığında hemen hemen tümünün finansal kesimdeki bozukluklar ve yapısal katılıklar çerçevesinde sürdürülemez boyuta ulaşan ekonomik dengesizliklerin veya menkul kıymet fiyatlarındaki ya da döviz kurundaki sapmaların birikimiyle başladıkları, finansal krizi reel sektördeki krizin izlediği görülmektedir<sup>14</sup>.

1997 yılına kadar dünya ticaret hacminde ortaya çıkan büyüme, bu yılın ortalarından itibaren Güney Doğu Asya ülkelerinde ortaya çıkan mali krizle birlikte bir durgunluğa girmiştir. Endonezya, Malezya, Filipinler, Singapur ve Tayland'ın son on yıldaki ortalama yıllık GSYİH artışlarının % 8 civarında olduğu görülmektedir. Ekonomik kalkınmayı sürekli gündemlerinde tutan politik ve bürokratik kadroların istikrarlı çalışmaları ile iyi bir ivme yakalayan bu ülkelerde özel sektör ve kamunun uyumlu çalışmaları, dışa açık ve ihracata dayalı bir büyüme modeli izlemeleri ekonomik Asya mucizesinin gerçekleşmesine neden olmuştur. Ayrıca bu ülkelerde eğitime ve teknolojik gelişmeye verilen önem de kalkınmada etkili olmuştur.

1997 yılına gelinceye kadar bölgede sermaye hareketlerinin oldukça hızlı olduğu görülmektedir. Yaklaşık olarak belirtmek gerekirse Gelişmekte Olan Ülkeler'e akan yabancı sermayenin yarısını kendilerine çekerek dünya ticareti içindeki payını iki katına kadar çıkarabilmişlerdir. Bölgeye olan yabancı sermaye akışını Tablo 1'den görmek mümkündür.

---

<sup>14</sup> TOBB, *Ekonomik Rapor '98*, TOBB Genel Yayın No:346, Ankara, Mayıs 1999, s.123.

**Tablo 3. Asya Bölgesindeki Yabancı Sermaye Akışı (Net)  
(GSYİH içindeki yüzde pay)**

	1983- 1988 <sup>1</sup>	1989- 1995 <sup>1</sup>	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>Cin</b>								
Özel sermaye transferleri <sup>2</sup>	1.2	2.5	1.7	-0.9	4.5	5.6	5.2	4.7
-Doğrudan yabancı	0.4	2.9	0.9	1.7	5.3	5.9	4.8	4.6
-Portföy yatırımı	0.2	0.2		-	0.7	0.7	0.1	0.3
-Diğer yatırımlar	0.5	-0.6	0.7	-2.6	-1.5	-0.9	0.2	-0.3
Resmi sermaye transferleri	0.3	0.5	0.3	0.8	0.9	0.4	0.3	0.2
Rezerv değişimi <sup>3</sup>	-0.4	-2.2	-3.7	0.5	-0.4	-5.6	-3.2	-4.0
<b>Endonezya</b>								
Özel sermaye transferleri <sup>2</sup>	1.5	4.2	4.6	2.5	3.1	3.9	6.2	6.3
-Doğrudan yabancı	0.4	1.3	1.2	1.2	1.2	1.4	2.3	2.8
-Portföy yatırımı	0.1	0.4	-	-	1.1	0.6	0.7	0.8
-Diğer yatırımlar	1.0	2.6	3.5	1.4	0.7	1.9	3.1	2.7
Resmi sermaye transferleri	2.4	0.8	1.1	1.1	0.9	0.1	-0.2	-0.7
Rezerv değişimi <sup>3</sup>	-	-1.4	-2.4	-3.0	-1.3	0.4	-0.7	-2.3
<b>Güney Kore</b>								
Özel sermaye transferleri <sup>2</sup>	-1.1	2.1	2.2	2.4	1.6	3.1	3.9	4.9
-Doğrudan yabancı	0.2	-0.1	-0.1	-0.2	-0.2	-0.3	-0.4	-0.4
-Portföy yatırımı	0.3	1.4	1.1	1.9	3.2	1.8	1.9	2.3
-Diğer yatırımlar	-1.6	0.8	1.3	0.7	-1.5	1.7	2.5	3.0
Resmi sermaye transferleri	-	-0.3	0.1	-0.2	-0.6	-0.1	-0.1	-0.1
Rezerv değişimi <sup>3</sup>	-0.9	-0.8	0.4	-1.1	-0.9	-1.4	-1.5	0.3
<b>Malezya</b>								
Özel sermaye transferleri <sup>2</sup>	3.1	8.8	11.2	15.1	17.4	1.5	8.8	9.6
-Doğrudan yabancı	2.3	6.5	8.3	8.9	7.8	5.7	4.8	5.1
-Portföy yatırımı	-	-	-	-	-	-	-	-
-Diğer yatırımlar	0.8	2.3	2.9	6.2	9.7	-4.2	4.1	4.5
Resmi sermaye transferleri	0.3	-	0.4	-0.1	-0.6	0.2	-0.1	-0.1
Rezerv değişimi <sup>3</sup>	-1.8	-4.7	-2.6	-11.3	-17.7	4.3	2.0	-2.5
<b>Filipinler</b>								
Özel sermaye transferleri <sup>2</sup>	-2.0	2.7	1.6	2.0	2.6	5.0	4.6	9.8
-Doğrudan yabancı	0.7	1.6	1.2	1.3	1.6	2.0	1.8	1.6
-Portföy yatırımı	-	0.2	0.3	0.1	-0.1	0.4	0.3	-0.2
-Diğer yatırımlar	-2.7	0.9	0.2	0.6	1.1	2.5	2.4	8.5
Resmi sermaye transferleri	2.4	2.0	3.3	1.9	2.3	0.8	1.4	0.2
Rezerv değişimi <sup>3</sup>	0.5	-1.1	-2.3	-1.5	-1.1	-1.9	-0.9	-4.8
<b>Singapur</b>								
Özel sermaye transferleri <sup>2</sup>	5.0	3.8	1.7	-2.7	9.4	2.5	1.3	-10.1
-Doğrudan yabancı	8.7	6.0	8.8	2.1	5.5	4.8	4.9	4.3
-Portföy yatırımı	-0.5	0.1	-2.1	3.3	0.5	1.1	0.9	-16.2
-Diğer yatırımlar	-3.2	-2.4	-5.1	-8.0	3.4	-3.4	-4.6	1.8
Resmi sermaye transferleri	-	-	-	-	-	-	-	-
Rezerv değişimi <sup>3</sup>	-6.1	-10.3	-9.6	-12.3	-12.9	-6.7	-7.2	-11.1
<b>Tayvan</b>								
Özel sermaye transferleri <sup>2</sup>	0.2	-4.0	-1.2	-3.2	-2.1	-0.6	-3.6	-3.2
-Doğrudan yabancı	-0.2	-1.2	-0.3	-0.5	-0.7	-0.5	-0.4	-0.7

-Portföy yatırımı	-0.3	-	-	0.2	0.5	0.4	0.2	-0.4
-Diğer yatırımlar	0.7	-2.8	-0.9	-3.0	-1.9	-0.5	-3.3	-2.1
Resmi sermaye transferleri	-0.3	-	-	-	-	-	-	-
Rezerv değişimi <sup>3</sup>	-13.5	-0.6	-5.4	-0.6	-0.7	-1.9	1.5	-0.4
<b>Tayland</b>								
Özel sermaye transferleri <sup>2</sup>	3.1	10.2	10.7	8.7	8.4	8.6	12.7	9.3
-Doğrudan yabancı	0.8	1.5	1.5	1.4	1.1	0.7	0.7	0.9
-Portföy yatırımı	0.7	1.3	-	0.5	3.2	0.9	1.9	0.6
-Diğer yatırımlar	1.5	7.4	9.2	6.8	4.1	7.0	10.0	7.7
Resmi sermaye transferleri	0.7	-	1.1	0.1	2.0	0.1	0.7	0.7
Rezerv değişimi <sup>3</sup>	-1.4	-4.1	-4.3	-2.8	-3.2	-3.0	-4.4	-1.2

Kaynak : IMF, *World Economic Outlook Interim Assessment* , Aralık 1997.

1: Yıllık ortalama

2: Veri sınırlamaları dolayısıyla Diğer özel yabancı sermaye transferlerinin Resmi sermaye transferi içermeye ihtimali sözkonusudur

3: (-) artışı, (+) ise azalışı ifade eder.

Avrupa ve Amerika'da işgücü maliyetlerinin yüksek olması biriken sermayenin daha karlı görülen Asya ülkelerine doğru kaymasına neden olmuştur. Ayrıca bölgede izlenen teşvik politikalarının da bölgenin kalkınmasında, ihracat ve rekabet güçlerinin artmasında etkisi olmuştur.

Son 30 yılda kişi başına milli gelir Kore'de 10, Tayland'da 5, Malezya'da 4 kat artmıştır. Bazı Doğu Asya ülkelerinin kişi başına gayri safi yurt içi hasılları ile gayri safi yurt içi hasıllarındaki artış hızları aşağıdaki tablodan görülebilir.

**Tablo 2: Bazı Doğu Asya Ülkelerinin Kişi Başına GSYİH'ları ve GSYİH Artış Hızları (%)**

	Kişi Başına GSYİH*	GSYİH Büyümesi			
		Yıllık Ortalama %	Tahmin 1997	Projeksiyon	
				1970-1996	1998
1996 (\$)					
<b>Çin</b>	3.120	9,1	8,9	6,3	7,5
<b>Hong Kong</b>	25.400	7,5	5,1	1,8	3,8
<b>Endonezya</b>	4.280	6,8	5,4	-5,2	2,9
<b>Malezya</b>	9.703	7,4	7,4	1,6	1,8
<b>Filipinler</b>	3.060	3,6	4,8	1,9	4,0
<b>Singapur</b>	25.650	8,2	7,6	2,7	5,0
<b>Güney Kore</b>	12.410	8,4	5,6	-2,5	1,7
<b>Tayvan</b>	17.720	8,3	6,3	5,0	5,7
<b>Tayland</b>	8.370	7,5	-0,7	-4,0	3,7
<b>Sanayileşmiş Ülkeler</b>	22.700	2,7	2,8	2,6	2,6

\*Satın alma gücü paritesine göre. Kaynak: The Economist, 7 Mart 1998.

Yukarıda çizilen panorama çerçevesinde Doğu Asya, Japonya önderliğinde dünyanın yeni ve dinamik merkezlerinden birisi konumuna gelmiştir. Yüzyıllarca süren geri kalmışlık ve sömürü döneminden sonra Asya devletleri, sanayi üretimi, teknolojik yenilik, kitle pazarlaması gibi alanlarda gelişmiş ülkelere rakip olmuşlardır.

1997 yılında Güney Doğu Asya ülkelerinde ortaya çıkan kriz, ilk olarak Tayland'da baş göstermiştir. Uzun süredir başarılı bir ekonomik performans gösteren Tayland'da krize doğru gidiş 1993 yılında başlamıştır. Tayland ekonomisinde reel kur değerlenmesi sonucu ihracat yavaşlamış, cari işlemler açığı artmış ve bu açık yoğun olarak kısa vadeli portföy yatırımları ile finanse edilmiştir. Giderek büyüyen cari işlemler açığının GSYİH'ya oranı 1996 yılında yüzde 8'e yükselmiş, yüzde 40 oranında kısa vadeli borçlardan oluşan

toplam dış borç stokunun GSYİH'ya oranı ise yüzde 50'lere ulaşmıştır<sup>15</sup>.

Tayland'da başlayan kriz daha sonra Malezya, Endonezya, Güney Kore ve Filipinlere yayılmış olumsuz etkileri Japonya, Singapur ve Hong Kong'da hissedilmiştir. Bölge ülkelerinin Japonya ağırlıklı dış sermaye yatırımları nedeniyle yoğun bir ekonomik bütünleşme hareketi ve dış ticarete birbirlerine bağımlı olmaları krizin bölge ülkelere yayılmasının başlıca sebebi olmuştur. Japonya'da Nisan 1997'de tüketim vergisinin arttırılması ekonomide bir resesyona neden olmuş, bu da bölge ülkelerinden ithal talebinin kısılmasına neden olarak krize katkıda bulunmuştur<sup>16</sup>.

Bölge ülkelerinde krize bağlı olarak iflaslar ve banka kapanmaları yaşanmış, işsiz sayısı artmış, ulusal paralar aşırı değer kaybetmiş ve GSYİH'lar küçülmüştür.

1998 yılı Ağustos ayında Rusya Federasyonu'nda, 1999 yılı Ocak ayında Brezilya'da ağır bir kriz dalgası yaşanmıştır. Kriz dünya genelinde değişik boyutlarda olmakla birlikte tüm ülkelerde etkili olmuştur.

Güneydoğu Asya ülkelerinde başlayan, daha sonra Rusya Federasyonu ve Brezilya başta olmak üzere bazı gelişmekte olan ülkeleri etkisi altına alan global krizin nedenlerini üç temel başlık altında toplamak mümkündür<sup>17</sup>:

1. Güney Doğu Asya ülkelerindeki krizin temel nedeni bu ülkelerin uzun vadeli imalat sanayi ile konut ve tesis inşaatı gibi yatırımları büyük ölçüde kısa vadeli yabancı sermaye ile finanse etmeleridir. Hisse senedi, tahvil ve emlak talebi, para ve sermaye piyasaları kanalıyla gelen kısa vadeli yabancı sermaye nedeniyle büyük ölçüde artmıştır. Bunun sonucunda sermaye piyasası ve emlak

---

<sup>15</sup> Vildan BURHAN-Zafer MUSTAFAOĞLU, *Asya Krizinin Türkiye İhracatı Üzerine Muhtemel Etkileri*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Müdürlüğü, Şubat 1998, s.1.

<sup>16</sup> Giancarlo CORSETTI ve diğerleri, "What Caused the Asian Currency and Financial Crisis?", *the CEPR-World Bank Conference on Financial Crisis: Contagion and Market Volatility, Part II: The Policy Debate*, May 1998, s.14.

<sup>17</sup> TOBB, *Ekonomik Rapor '98*, TOBB Genel Yayın No:346, Ankara, Mayıs 1999, s.125

piyasaları hızla yükselmiş, “köpük ekonomileri” denen durum ortaya çıkmıştır.

Söz konusu yatırımlar kısa vadede verimli olmadığından, yeterli döviz girişi sağlanamamış, kısa vadeli borçların ödenmesinde sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Bu tür gelişmelere karşı çok duyarlı olan kısa vadeli yabancı sermaye hızla bu ülkelerden uzaklaşmıştır.

2. Bu ülkelerin dolara bağlı sabit kambiyo kuru politikası uygulamaları krizin bir başka nedenidir. Enflasyonu kontrol altına almak ve yabancı sermaye girişini özendirmek amacıyla bu ülkelerde sabit kambiyo kuru politikası uygulanmıştır. Ancak, ABD dolarının 1996’dan itibaren bütün güçlü para birimlerine karşı değer kazanması bu ülkelerin para birimlerinin de değerlenmesine yol açmıştır. Bunun sonucunda bu ülkelerin ihracatları pahalı hale gelmiş, rekabet güçlerini kaybetmişler ve cari açık vermeye başlamışlardır.

3. Bu ülkelerin finansal sistemlerinin büyük boyutlu yabancı sermaye hareketlerine imkan verecek kadar gelişmemiş olması, riskten korunma mekanizmalarının bulunmayışı ve finansal sistemin diğer zaafları krizin bir başka nedenini oluşturmuştur.

UNCTAD, Trade and Development Report 1998’e göre, Asya Krizi, ilk beklentilerin aksine 1998 yılında giderek genişleyen ve derinleşen bir nitelik kazanmış, yalnızca Güneydoğu Asya ülkelerini değil, tüm dünya ekonomisini olumsuz şekilde etkilemeye başlamıştır. 1998 yılında Rusya ve Latin Amerika’da yeni krizler yaşanmıştır. Japonya’da yaşanan ekonomik durgunluk 1998 yılında da sürmüş, alınan tedbirlere rağmen önemli bir gelişme kaydedilememiştir. Bu yıl içerisinde, Rusya, Hong Kong, Endonezya, Malezya, Filipinler, G.Kore ve Tayland ekonomilerinde daralma gözlenmiştir.

Ekonomik belirsizlikler ve dünya piyasalarındaki mal fiyatları düşüşü, yaşanmakta olan krizin daha da ağırlaşmasına neden olmuştur. Gelişmiş ülkelerde ekonomik büyümenin tekrar başlayabilmesi için işbirliği içerisinde çeşitli çabaların gerekli olduğu yönündeki görüşler güçlenmiştir. Getirilen öneriler arasında, başlıca sanayileşmiş ülkelerin faizleri indirmesi, fakir Asya ülkelerinin kısa vadeli dış borçlarının yeni bir takvime bağlanması ve IMF’ye, yayılan finansal



krizi durdurmak maksadıyla 15 milyar dolarlık rezerv bulunması yer almaktadır.

Bu gelişmeler ışığında, 1998 yılında dünya ekonomisindeki büyümenin önemli ölçüde yavaşladığı ve büyüme oranının yalnızca yüzde 2 civarında olduğu tahmin edilmektedir. Dünya hasılasındaki büyümenin yavaşlamasında, Kıta Avrupası'ndaki güçlü büyümenin hız kesmesi ve ABD ekonomisindeki büyümenin yavaşlaması etkili olmuştur. Bu çerçevede, 1998 yılında Yeni Sanayileşen Asya ülkelerinin ekonomilerinin yüzde 2,6 oranında küçüldüğü, Gelişmekte Olan Ülkelerin de yalnızca yüzde 2,8 oranında büyüdüğü tahmin edilmektedir (IMF World Economic Outlook – December 1998). Dünya Bankası raporuna göre (Global Economic Prospects and Developing Countries 1998/1999), gelişmekte olan ülkelerin büyüme oranlarının 1998-2000 yılları arasında büyük çapta düşmesi beklenmektedir.

Gelişmiş ülkelerin büyüme hızlarının ise yüzde 2 civarında gerçekleştiği bilinmektedir. Japonya'nın kriz içindeki ülkelerle olan yoğun ticari ilişkisi nedeniyle, ekonomisinin 1998 yılında yüzde 2,8 oranında küçüldüğü tahmin edilmektedir. Asya Krizi sebebiyle, Gelişmekte Olan Ülkelerden kaçan sermaye Kuzey Amerika ve Batı Avrupa'daki büyümeyi olumlu yönde etkilemiştir. Krizin sosyal maliyetleri de 1998 yılında kendini göstermiştir. Örneğin kriz ülkelerindeki işsiz sayısı önemli miktarda artmıştır. Endonezya'da işsizlerin sayısı 13 milyona yükselirken, Tayland'ta bu sayı 3,5 milyon, G.Kore'de 1,6 milyon olmuş; bu ülkelerdeki toplam işsiz sayısı ise 18 milyona ulaşmıştır. Bu sayı 1996 yılında 5,3 milyon idi. Aynı miktarda olmasa bile gelişmekte olan ülkelere de benzer olumsuz etkiler görülmeye başlanmıştır.

## SONUÇ

Global krizler nitelik olarak finansal piyasalarda ortaya çıkmakta ve oradan reel sektöre yayılmaktadır. Ülkeler arasındaki karşılıklı bağımlılığın artması ve bütünleşmeye yönelik hareketler krizin hızla yayılmasında etkili olmaktadır. Krizin mali piyasalarla ilgili boyutu temelde finans piyasalarının liberalleşmesi ile ilgilidir. Finans piyasalarının küreselleşme hareketiyle yeniden yapılanması bu ülkelere yabancı sermayenin girişini kolaylaştırmıştır. Bu durum ilk etapta ev sahibi ülkenin sermaye ihtiyacını karşılamada olumlu etki yapmıştır. Fakat ülkeye gelen kısa vadeli yabancı sermayenin bir istikrarsızlık karşısında hızla ülkeyi terk etmesi söz konusu ülkede makro ekonomik politikaların uygulanmasını güçleştirmektedir. Bu nedenle finans piyasaları liberalleştirilirken acele edilmemeli gerekli hukuki ve ekonomik alt yapı oluşturulmalı, kısa vadeli sermaye hareketleri hukuki statü bakımından diğer sermaye hareketlerinden ayrılmalıdır. Burada söz konusu olan sermaye hareketleri portföy yatırımları şeklindeki sermaye hareketleridir. Doğrudan yatırım şeklindeki sermaye hareketlerinin krizle doğrudan bir ilgisi bulunmamaktadır. Nitekim Asya krizi söz konusu ülkelerin hızlı finansal liberalleşmelerinin dramatik bir örneğini oluşturmaktadır. IMF yeni başkanı Horst Köhler de Der Spiegel dergisine verdiği demeçte, uluslararası mali piyasalarda aşırı liberalleşmenin sakıncalarına karşı uyarıda bulunarak, kendi görev döneminde spekülasyon amaçlı küresel para hareketlerini azaltmak amacıyla hükümetlere daha çok yetki vermek için çalışacağını belirtmektedir. Spekülasyon amaçlı sermaye hareketlerinin ülkelere girişi konusunda bazı limitlerin olması gerektiğini ifade eden Köhler, bu limitler çerçevesinde kısa vadeli sermayenin ülkeye girişinde bir kısım nakit paranın sermayenin giriş yaptığı ülke tarafından garanti olarak tutulabileceğini ifade etmektedir.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- ADAMS, R.J., “Küreselleşme ve Endüstri İlişkilerinin Dönüşümü”, (Çev:T.Dereli), *TEİD IV Ulusal Endüstri İlişkileri Kongresi*, Ankara, 1995.
- BURHAN, Vildan -Zafer MUSTAFAOĞLU, *Asya Krizinin Türkiye İhracatı Üzerine Muhtemel Etkileri*, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Müdürlüğü, Şubat 1998.
- DPT, *Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler*, DPT Yayınları, Yayın No:2575, Ankara, 1995.
- EKİN, Nusret, *Küreselleşme ve Gümrük Birliği*, İstanbul Ticaret Odası, Yayın No:1996-32, İstanbul, 1996.
- EKREN, Nazım, “Globalleşme Sürecinde Dünya Ekonomisi: Genel Bir Yaklaşım”, *İlim ve Sanat Dergisi*, Ağustos 1995, Sayı:39.
- Giancarlo CORSETTI ve diğerleri, “What Caused the Asian Currency and Financial Crisis?”, *the CEPR-World Bank Conference on Fiancial Crisis:Contagion and Market Volatility, Part II: The Policy Debate*, May 1998.
- ILO, *Contribution of International Labour Organization to the First Substantive Session of the Preparatory Committee for the World Social Development*, New York, 31 January-11 February 1994.
- KAZGAN, Gülten, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995.
- OMAN, C., *Globalisation and Regionalisation: The Challenge For Developing Countries*, OECD Development Centre, Paris,1995.
- ONGUN, M.Tüba, “Finansal Globalleşme”, *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt 4, Sayı:9.
- TOBB, *Ekonomik Rapor '98*, TOBB Genel Yayın No:346, Ankara, Mayıs 1999.
- TUNA, Yusuf, “Dünyada Globalleşme Eğilimleri ve Dengeler”, *Gümrük Birliği Sürecinde Türkiye*, Sayı:17-18, 1995.
- WATERS, Malcolm, *Globalization*, London and New York, Clays Ltd. Sti, Ives PLC, 1995.



# ULUSLARARASI TİCARETİN LİBERASYONU: KİM İÇİN? NE KADAR?

Yrd. Doç. Dr. İsmail AYDOĞUŞ\*  
Öğr. Gör. Mahmut MASCA\*\*

## ÖZET

Uluslararası ticaretin liberalleşmesine yönelik girişimler küresel ve bölgesel düzeyde yürütülmektedir. Her iki durumda da liberalleşmenin getirisinden en çok yararlanan ülkeler gelişmiş ülkeler olmaktadır. Gelişmiş ülkeler bir taraftan liberasyon talebinde bulunurken diğer taraftan da korumacı eğilimlerini çeşitli yollardan devam ettirmektedirler.

## ABSTRACT

Efforts towards to the liberalization of international trade have been made both global and regional level. In both cases, the developed countries benefit from the gains of liberalization. Developed countries on the one hand demand, liberalization on the other hand, maintain their protective tendencies in different ways.

## GİRİŞ

Günümüzde uluslararası ticaretin liberasyonuna yönelik girişimler iki yönden ilerlemektedir: Bunlardan birincisi küresel yaklaşım olarak ifade edilen ve GATT çerçevesinde yürütülen uluslararası düzeyde çok taraflı serbestleşme sağlamaya yönelik çalışmalardır. İkincisi ise, daha sınırlı bir coğrafi alanda belli ülke grupları arasında serbestleşmeyi amaçlayan bölgesel yaklaşım ya da bölgeselleşmedir.

Hangi koldan yürütülürse yürütülsün uluslararası ticarete gelişmekte olan ülkelere yönelik liberasyon talepleri temelde aynı grup ülkelerden gelmektedir. Bunlar temelde gelişmiş ülkelerdir. Liberasyon sonucu oluşan getirilerden de en fazla yararlanan ülkeler

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

\*\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

yine bu ülkeler olmaktadır. Söz konusu ülkeler bir taraftan liberasyon talebinde bulunurken diğer taraftan kendileri çeşitli yollardan koruma tedbirlerini devam ettirmektedirler.

## I. TANIM

Dış ticaretin liberalleşmesi kavramı ile uluslararası ticarete mal ve hizmet akışının herhangi bir parasal, mali veya dış ticaret politikası aracı ile engellenmemesi veya ihracatın bu tip araçlarla teşvik edilmemesi anlaşılmaktadır.

Yukarıdaki ifadenin iki yönü vardır. Liberalleşme hem ithalatı hem de ihracatı ilgilendirmektedir. İthalatın çeşitli engellerle kısılmaması gerektiği gibi, ihracatın da uluslararası ticarete haksız rekabete yol açacak biçimde teşvik edilmemesi gerekmektedir.

## II. TARİHÇE

Tarihsel süreç içerisinde korumacılıktan serbest ticarete ve serbest ticaretten korumacılığa geçiş belirli bir düzende olmamıştır. Bu konudaki tercihler genellikle ülkelerin kendi ekonomik koşullarına ve bunlarla ilgili olarak uygulanan politikalara dayanmaktadır.

19. yüzyılda serbest ticaretin en büyük savunucuları ekonomik faaliyetlerini deniz aşırı ticarete dayandıran Hollanda, İsviçre ve İtalya olmuştur. Bu ülkeleri tarihi özellikleri sebebiyle “Yapısal Serbest Ticaretçiler” olarak değerlendirmek mümkündür. Bu grup içinde hemen görülmeyen İngiltere 1820-1880 arasında serbest ticaret politikası uygulamaya başlamış ve bu politikasını tüm Avrupa ülkeleri 1870’lerden itibaren korumacılığa geçtiği dönemde de sürdürmüştür. Avusturya-Macaristan ve Fransa ise, 19. yüzyılda ve 20. yüzyılın başlarında korumacılıktan yana bir politika izlemişlerdir.<sup>1</sup>

İngiltere’nin serbest ticarete yönelmesi 1820’de sanayi hammaddelerine uygulanan tarifelerin indirilmesi veya tamamen kaldırılması ile başlamıştır. Ancak, 1849 da başlayan Napolyon Savaşları’nın etkisi ile Fransa’ya karşı korumacılık uygulanmıştır. Bu iki ülkenin gümrük sistemi 1860’tan itibaren ise istikrar kazanmaya

---

<sup>1</sup> Sema KALAYCIOĞLU, *Dış Ticarete Korumacılık ve Liberasyon Teori ve Dünyadaki Uygulamalar*, Beta Basım Yayım A.Ş., İstanbul, 1991, s.5.

başlamıştır. 1860'ta kabul edilen Cobden-Chevalier Anlaşması ile gümrükler daha çok lüks mallar üzerinde yoğunlaştırılmıştır. Bu tarihten sonra ise, İtalya, İsviçre, İsveç, Norveç, Alman Hansa Stat, İspanya, Hollanda, Avusturya ve Portekiz ile yapılan anlaşmalar, serbest ticaret yönünde önemli bir hareket başlatmıştır.<sup>2</sup> Bu iyimser hava 20 yıl sürmüştür.

1880'lerden itibaren sanayi ve tarım kesimindeki çıkar grupları parlamenter sistem üzerindeki nüfuzlarını kullanmak suretiyle korumacılık taleplerinde bulunmaya başlamışlardır. Daha 20 yıl önce anlaşan ülkeler bu defa tekrar korumacılığa yönelmişler ve 1890'lardan itibaren aralarında bir gümrük savaşı başlamıştır. 1890-1913 tarihleri arasında ülkeler gümrük resimlerini ortalama olarak % 20 oranında artırmışlardır. Birinci Dünya Savaşı'nın patlak vermesiyle birlikte savaşın finansmanı için bir araç olarak görülen dış ticaretten alınan vergiler daha da yükseltilmiştir. Savaştan sonra gümrük resimlerinin indirilmesi yönünde çalışmalar tekrar başlamıştır. Fakat bu, duvarların yükseltilmesinden çok daha tedrici olmuştur. İngiltere ve ABD bu konuda temkinli davranmıştır. 1922'den itibaren indirimlerin trendinde bir azalma olmakla beraber İngiltere'de Fordney-McCumber Yasası ile tarifelerin bilimsel bir tabana dayandırılmasını amaçlayan "Bilimsel Tarife" uygulaması empoze edilmiştir. Bu yasa ile, ülke içinde üretilen ürünlerin, daha düşük maliyetle üretilen yabancı rakiplerine karşı korunmasını sağlayan telafi edici vergi uygulamasıdır. 1927'de yapılan Cenevre Konferansı ülkelerin birbirlerine karşı uyguladıkları ticari engelleri bilimsel bir temelde gözden geçirdikleri bir dönüm noktası olmuştur. Fakat hemen arkasından gelen tarımsal kriz ve Büyük Bunalım, konferanstan beklenen sonucun alınmasına engel olmuştur. 1929 Bunalımı'ndan en çok etkilenen ABD, Cenevre Konferansı'nın uzlaşmacı havasına rağmen korumacılığı en fazla uygulayan ülke olmuştur. Bu ülkeye ithal edilen yaklaşık 3000 kalem mal bu dönemde ortalama % 53 oranında vergiye tabi olmuştur. Diğer ülkeler de buna misillemede bulununca, dünya ticareti daha çok ikili anlaşmalarla ve takas

---

<sup>2</sup> Wolfram FISCHER, *Swings Between Protection & Free Trade in History; Free Trade in the World Economy*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1987, s.24.

işlemleri ile yürütülmeye başlamıştır. 1934'te korumacılıkta biraz gerileme başlamıştır. 1929 Bunalımı'nın olumsuz etkisinden kurtulan ABD, Kongre'den geçen Karşılıklı Ticaret Yasası ile yönetime, tarifeleri % 50 oranında indirme yetkisi vermiştir. 1937 yılı itibariyle bu konuda 16 anlaşma imzalanarak yürürlüğe girmiştir.<sup>3</sup>

İki savaş arasındaki dönemde uygulanan ticareti kısıtlayıcı bu politikalardan öncelikle Batılı sanayileşmiş ülkeler rahatsızlık duymaktaydı. Zira sanayi üretiminin artış gösterdiği bu dönemde ekonomik hayatın canlılığı büyük ölçüde geniş dış piyasaların varlığına bağlıydı. Bu nedenle söz konusu ülkeler İkinci Dünya Savaşı'nın hemen sonrasında hatta savaşın sonlarına doğru çok taraflı bir ticaret ve ödeme sistemi geliştirmek için çalışmalara başlamışlardır. Bu konudaki gelişmelerin bir kısmı genel, bir kısmı da sınırlı bir alanda kendini göstermiştir.<sup>4</sup>

ABD'de 1947 Cenevre Turu'ndan Tokyo Turu'na kadar geçen 33 yılda ortalama tarife % 92 oranında düşmüştür. 1980'lerin başında tarife düzeyi ABD'de % 4.9'a, Avrupa Topluluğu'nda % 6'ya ve Japonya'da % 5.4'e düşmüştür. Buna karşılık, 1953-1963 döneminde dünya ticareti % 6.1, 1963-1973 döneminde % 8.9 ve 1973-1983 döneminde % 2.8 artış göstermiştir.<sup>5</sup>

1970'li yıllar uluslararası para sisteminin yıkıldığı yıllar olmuştur. Buna rağmen 1970-1980 arası dünyadaki ekonomik güçler arasında kararsız da olsa nispi bir dengenin gözlemlendiği yıllar olmuştur. Bu dönemde sanayileşmiş ülkeler sadece tekstil, kundura gibi emek yoğun sanayi dallarında değil, sermaye yoğun sanayi dallarında da ithal rekabetini yoğun olarak hissetmişlerdir. Makine ve elektronik sanayinde Japonya ve Yeni Sanayileşen Ülkeler'de üretilen ürünler kurulu düzeni tehdit etmeye başlamıştır.<sup>6</sup> Bu rekabet, gelişmiş

<sup>3</sup> KALAYCIOĞLU, a.g.e., s.7.

<sup>4</sup> Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama*. Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999, s. 192.

<sup>5</sup> Jagdish BHAGWATI, *Protectionism*, Seventh Printing, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, 1995, s.3.

<sup>6</sup> Robert E. BALDWIN, *The New Protectionism: A Response to Shift in National Economic Power*, Working Paper No: 1823, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, Jan. 1986, s.12.



ülkeleri gelişmekte olan ülkelere karşı korumacı politika izlemeye sevk etmiştir. 1970-1980 arası dönem korumacı dönem olmuştur. 1980 ve 1982 arasında yaşanan uzun durgunluk dönemi yeni korumacılık eğilimlerinin daha da şiddetlenmesine neden olmuştur. Aşağıda bazı gelişmiş ülkelere 1820-1990 arasında mamul mallar üzerindeki ortalama tarife oranları gösterilmiştir.<sup>7</sup>

**Tablo 1. Seçilmiş Gelişmiş Ülkelerde Mamul Mallar Üzerindeki Ortalama Tarife Oranları, 1820-1990 (Ağırlıklı Ortalama;Yüzde Değerler Olarak)**

	1820 <sup>a,b</sup>	1875 <sup>b</sup>	191	192	193	1950	1980	1990
<b>AVRUPA</b>								
<b>Avusturya</b>	*	15-20	18	16	24	18	14.6	12.7
<b>Belçika<sup>d</sup></b>	6-8	9-10	9	15	14	11	8.3	5.9
<b>Danimark</b>	25-35	15-20	14	10	-	3	8.3	5.9
<b>Fransa</b>	*	12-15	20	21	30	18	8.3	5.9
<b>Almanya<sup>e</sup></b>	8-12	4-6	13	20	21	26	8.3	5.9
<b>İtalya</b>	-	8-10	18	22	46	25	8.3	5.9
<b>Hollanda</b>	6-8	3-5	4	6	-	11	8.3	5.9
<b>Rusya</b>	*	15-20	84	*	*	*	*	*
<b>İspanya</b>	*	15-20	41	41	63	-	8.3	5.9
<b>İsveç</b>	*	3-5	20	16	21	9	6.2	4.4
<b>İsviçre</b>	8-12	4-6	9	14	19	-	3.3	2.6
<b>İngiltere</b>	45-55	0	0	5	-	23	8.3	5.9
<b>ABD</b>	35-45	40-50	44	37	48	14	7.0	4.8
<b>Japonya</b>	*	5	30	-	-	-	9.9	5.3

\* Mamul malların ithalatında tüm ortalama tarife oranlarını hesaplamayı anlamsız yapan önemli ölçüde kısıtlama mevcut.

- Veri yok.

<sup>a</sup> Çok yakın değerler.

<sup>b</sup> Uç değerler olmayıp ortalama oran aralıklarıdır.

<sup>c</sup> 1925'ten önce Avusturya-Macaristan.

<sup>7</sup> Paul BAIROCH, *Economics & World History Myths and Paradoxes*, The University of Chicago Press, Chicago, 1993, s.40

<sup>d</sup> 1820'de Hollanda.

<sup>e</sup> 1820'de Prusya, 1931'den sonra Federal Almanya Cumhuriyeti.

Kaynak:BAIROCH, s.40.

Yukarıdaki tablodan da görüldüğü gibi, İngiltere hariç, tüm gelişmiş ülkelerin İkinci Dünya Savaşı'na kadar suları çekilmeyen adeta bir "korumacılık okyanusu" olduklarını söylemek abartılı olmayacaktır. Ancak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra tarife oranlarının düşmeye başladığı görülmektedir. Bunda ise, evrensel olarak bu tarihten sonra başlayan GATT müzakerelerinin, bölgesel olarak da 1957 yılından itibaren Avrupa Topluluğu'nun önemli payı vardır. Tablodan da görüleceği gibi Topluluk üyesi ülkelerde 1980 ve 1990 yıllarına ait veriler aynı olmaktadır.

1986 yılında başlayan, GATT'ın son turu olan Uruguay Turu'nda yeni bir gelişme dikkat çekmektedir. Bu turda ilk defa gelişmiş ülkeler ihracatları için, gelişmekte olan ülke piyasalarından daha fazla pay talep etmeye başlamışlar ve bu ülkelerin kendilerinden yaptıkları ithalatı libere etmelerini talep etmişlerdir.<sup>8</sup> Gelişmekte olan ülkelerin özellikle, hizmet, imalat ve yüksek teknoloji sektörlerini libere etmeleriyle, gelişmiş ülkeler 1970'li yılların ortalarında başlayan ve 1980'li yılların başında da bütün şiddetiyle devam eden durgunluktan kurtulmayı hedeflemekteydiler.

### III. LIBERAL ULUSLARARASI TİCARET

Liberal dış ticaret teorisi, kaynağını Adam Smith'in 1776'da yayınladığı "Milletlerin Zenginliğinin Mahiyeti ve Sebepleri Üzerine Bir Araştırma" (*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of the Nations*) adlı ünlü kitabından almaktadır. Bu kitap başlangıçta ilgi görmediği halde birkaç yıl sonra büyük itibar kazanmaya başlamış, zamanla hemen bütün dünya dillerine çevrilmiştir. 19. yüzyıl ortalarına kadar da insanların ve devletlerin ekonomik düşünce ve uygulamalarına kaynaklık etmiştir.<sup>9</sup> Liberal teori, Smith'in sade

<sup>8</sup> Sada Shankar SAXENA, "The Uruguay Round: Expectations of Developing Countries", *GATT-Intereconomics*, Nov., Dec., 1988, s.268.

<sup>9</sup> Burhan ULUTAN, *İktisadi Doktrinler Tarihi*, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1978, s.239.

anlatımından matematiksel modellere kadar uzanan uzun bir evrim geçirmiş, ama her defasında temel varsayım aynı kalmış, teorinin temel taşları hiç değişmemiştir.

Smith , kendi döneminde uygulanan ve dış ticareti altın ve gümüş gibi değerli madenleri biriktirmenin aracı olarak gören ve de dış ticarete korumacılığı savunan Mekantilizme karşı ağır eleştirilerde bulunarak, “Dış ticaretin vazifesi memlekete altın ve gümüş ithali değil; memleketin toprak ve emeğinin ürünlerinden ihtiyaç fazlalarını dışarıya satarak karşılığında yabancı memleketlerden lüzumlu malları ithal etmek suretiyle memleket mallarına daha geniş pazar sağlamak, iş bölümünü artırmak ve memleketin üretim gücünü yükseltmektir”<sup>10</sup> demiştir. Ona göre, “iki memleket arasında herhangi bir zorlamaya tabi tutulmadan doğal düzene uygun olarak yürütülen ticaret, her zaman eşit olmasa bile, daima iki tarafın menfaatinedir. Ancak, menfaat ve kazançtan ben, altın ve gümüş miktarının artışını değil memleketin toprak ve emeğinin yıllık ürünlerinin mübadele değerlerindeki veya memleket halkının yıllık gelirindeki artışı anlıyorum” demektedir. “İç üretimi korumak amacıyla girişilen kısıtlamalar veya ithalata konulan ağır gümrük vergileri yoluyla iç piyasada bazı sanayi ve üretim kolları lehine tekeller yaratılması; ve bu kollara daha fazla emek ve sermaye akışını zorlayan benzeri tedbirler, faydasızdır ve zararlı olmaktan başka sonuç vermezler”<sup>11</sup> diyerek eleştiriler getirmiştir.

Smith’in serbest dış ticaretin savunuculuğunu yaptığı dönem zamanlama olarak ilginç bir şekilde İngiltere’nin sanayi devriminin meyvelerini aldığı, sanayi üretiminin hızla arttığı yıllara rastlamaktadır. Dolayısıyla, İngiliz sanayi mamullerinin herhangi bir engelle karşılaşmadan diğer ülkelere rahatça girebilmesi gerekmektedir. İngiltere’nin menfaatleri söz konusu olduğunda ise, Smith iki önemli istisna getirmektedir. Bunlardan birincisine göre, “kısıtlamalar ve yüksek gümrük vergileri himayesinde gelişmeye başlamış sanayiye zarar vermemek ve işçileri korumak için , evvelce konulmuş himaye tedbirleri birden kaldırılmamalıdır. Ticaret

---

<sup>10</sup> ULUTAN, a.g.e., s. 249.

<sup>11</sup> ULUTAN, a.g.e., s.250.

serbestliğinin yavaş yavaş ve dereceli olarak büyük bir dikkat ve itina ile iadesi hak ve nesafet icabı”dır. İkincisi ise, “memleket savunması, ekonomik zenginlikten daha önemli olduğu için, milli savunma için gerekli sanayi, ekonomik yönden zararlı da olsa korunmalıdır” demektedir. İngiliz denizcilerine ve gemicilerine tekel sağlayan “Denizcilik Kanunu” da aynı niteliktedir.<sup>12</sup>

#### IV. LİBERALLEŞME: KİM İÇİN?

Liberal ticaret teorisi yukarıda anlatılan haliyle, sanayi devrimi neticesinde artan İngiliz üretimine gerekli pazarların bulunmasını kolaylaştıran bir rol oynamaktadır. Çünkü söz konusu dönemde İngiltere’nin ticaret yaptığı ülkeler merkantilizmin de etkisiyle katı bir korumacılık uygulamaktaydılar. İngiliz mallarının buralara rahatça girebilmesi için bu ülkelerin korumacılığı kaldırıp serbest bir ticaret politikası izlemeleri gerekmektedir.

Yukarıda ana hatları verilen bu senaryo gelişmiş ülkelerin ekonomilerinin krize girdiği tarihin çeşitli dönemlerinde tekrarlanarak günümüze kadar gelmiştir. Örneğin, iki savaş arası dönemde ekonomik krizden iyice etkilenen sanayileşmiş ülkeler bu krizi aşabilmek için İkinci Dünya Savaşı’nın hemen sonunda çok taraflı liberasyon hareketini başlatmak üzere GATT’ı kurmuşlardır. GATT sistemi içerisinde dış ticarete kısıtlayıcı engellerin ortadan kaldırılması dşnlmştir. GATT sistemi içinde gelişmekte olan ülkelere sanayi mallarına olan tarifelerin indirilmesi telkin edilirken, söz konusu ülkelerin karşılaştırmalı üstünlüklere sahip oldukları tarım ve tekstil gibi alanlarda gelişmiş ülkeler uzun süre korumacılığa devam etmişler, bu alanlar uzun süre liberasyon kapsamı dışında tutulmuştur.

1970’lerden itibaren daha sık gündeme gelmeye başlayan tarife dışı engeller de dış ticarete serbestlik yanlısı ülkelerin sıkça başvurdukları bir yöntem olmuştur. Örneğin, ilk kez 1904’te Kanada’da ABD’li elik üreticilerine karşı uygulamaya konulan anti-

---

<sup>12</sup> ULUTAN, a.g.e., s.254.

damping uygulamasına,<sup>13</sup> 1980'lerin sonuna gelinceye kadar en fazla başvuran ülkeler veya ülke grupları ABD, AT, Avustralya ve Kanada olmuştur.<sup>14</sup> ABD, Anti-Dumping Kanunu'nu çıkardığı 1921 yılından günümüze dek bu uygulamaya en fazla başvuran ülkedir. ABD bütün dünyadaki anti-dumping uygulamalarının 1993 itibariyle yaklaşık % 44'ünü tek başına gerçekleştirmektedir. ABD'yi AB ve Kanada izlemektedir. 1980-1990 döneminde AB'nce 143 malla ilgili olarak 49 ülkeye karşı açılan anti-dumping soruşturmaları 510 nihai kararlar sonuçlanmıştır.<sup>15</sup> En çok anti-dumping soruşturması açan ilk üç uygulayıcının açtığı soruşturmaların toplam soruşturmalara oranı 4/5'den daha fazladır. 1996 yılının ilk yarısına kadar Dünya Ticaret Örgütü üyesi ülkeler tarafından uygulamaya konulan anti-dumping vergilerinin toplam sayısı 776'yı bulmaktadır. Bu uygulamaların % 72'si GÜ'ler tarafından gerçekleştirilirken 1994-96 yılları arasında açılan 317 soruşturmanın 2/3'ü GOÜ'lere karşıdır<sup>16</sup>.

Bir diğer tarife dışı engel kapsamında değerlendirilen telafi edici vergiler konusunda, 1990-1993 yılları arasını kapsayan bir incelemeye göre,<sup>17</sup> söz konusu dönemde telafi edici vergi uygulamasına en fazla başvuran ülke ABD'dir. Anti-dumping vergisi uygulaması açısından ikinci sırada gelen AB bu tip bir vergilemeye nadiren başvururken ABD'yi telafi edici vergi uygulamalarında Kanada ve Avustralya takip etmektedir. Bu tip bir vergiye en çok başvuran ilk dört ülkenin toplam uygulama içerisindeki payı % 90'lara ulaşmaktadır. Öte yandan,

---

<sup>13</sup> J. Michael FINGER, "Dumping and Antidumping: The Rhetoric and The Reality of Production in Industrial Countries", *The World Bank Research Observer*. Vol. 7, No:2, July 1992, s.123.

<sup>14</sup> Edwin VERMULST, "Adopting and Implementing Anti-Dumping Laws: Some Suggestions for Developing Countries", *Journal of World Trade*. Vol:31, No:2, April 1997, s.5

<sup>15</sup> Angelika EYMANN ve Ludger SCHUKNECHT, "Antidumping Policy in European Community: Political Discretion or Technical Determination", *Economics and Politics*, Volume:8, No:2, July 1996, s.111.

<sup>16</sup> Bernard HOEKMAN, *Competition Policy and the Global Trading System: A Developing-Country Perspective*. Policy Research Working Paper, No: 1735, The World Bank, 1997, s.10.

<sup>17</sup> DEARDOFF, Alan V. ve Robert M. STERN. *Measurement of Non-Tariff Barriers*. OECD, Economic Department Working Papers No:179, OCDE/GD(97)129, Paris:OECD, 1997 s.91.

verginin en çok uygulandığı sektörler sırasıyla yiyecek, metaller (ham ve işlenmiş olarak) ve giyim ve tekstil sektörleridir. Sektörler açısından ortaya çıkan bu durum, bu yöntemin ağırlıklı olarak GOÜ'lere karşı ve onların rekabet açısından avantajlı olduğu sektörler için yönelik olarak uygulandığını ve tarım sektöründe yurtiçi ve ihracata yönelik sübvansiyonların yoğun bir şekilde kullanıldığını göstermektedir.

## V. KAZANANLAR VE KAYBEDENLER

15 Aralık 1993 yılında sona eren Uruguay Round'da alınan kararlarla dış ticaretin liberalleşmesi neticesinde dünya gelirinin 10 yıl içerisinde 213 milyar Dolar ve uluslararası ticaretin de % 20 oranında artacağı hesaplanmıştır. Bu gelirin bölgeler arasında aşağıdaki şekilde dağılımı tahmin edilmektedir:

Tablo 4. Ticaret Liberalleşmesinin Yaratacağı Gelir Artışının Dağılımı

Ülkeler	Milyar Dolar
1. Avrupa Birliği	61
2. ABD	36
3. Eski SSCB ve Doğu Avrupa	29
4. Japonya	27
5. Üçüncü Dünya Üreticileri	13
6. Tarım Ürünleri İhracatçıları ve Eski Kaplanlar (Arjantin, Brezilya, Endonezya, Malezya, Tayland, Çin)	20
7. Avrupa Birliğine Dahil Olmayan Batı Avrupa Ülkeleri	8
8. Eski Doğu Asya Kaplanları (Hong Kong, Singapur, Tayvan, Güney Kore)	10
9. Kanada	2
10. Avustralya ve Yeni Zelanda	2
TOPLAM	213

Kaynak: DPT, Küreselleşme Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye

Bu çerçevede OECD ülkelerinin kazancı 138 milyar Dolar, eski ve yeni kaplanların 30 milyar Dolar, eski COMECON ülkelerinin

29 milyar Dolar, üçüncü dünya üreticilerinin kazancı ise 13 milyar Dolar olacaktır. Uruguay Round kararlarından en kötü biçimde etkilenecek ülkeler, gıda ithalatçısı Afrika ülkeleri olacağı tahmin edilmektedir. Buna göre ticaret hadlerinin kötüleşmesi bu ülkelerin 2.6 Milyar dolar civarında zarar etmelerine sebep olabilecektir.<sup>18</sup>

Yukarıdaki tabloda, GATT'la birlikte sağlanacak liberalleşmeden en çok kimlerin yararlanacağı açık bir biçimde görülmektedir.

## SONUÇ

Tarihsel bir bakış açısından değerlendirildiğinde gelişmiş ülkelerin ekonomik gelişmelerini tamamlarken çeşitli biçimlerde korumacılık yoluna gittikleri, ekonomik gelişimlerini tamamladıktan sonra da avantajlı oldukları alanlarda liberasyonu savunurken, dezavantaja sahip oldukları alanlarda tarife dışı engeller de dahil bir takım yöntemlerle korumacılığa devam ettikleri görülmektedir.

GATT çerçevesinde sağlanacak liberalleşme neticesinde artan dünya gelirinden aslan payını gelişmiş ülkeler alırken gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkelerin zarar etmeleri bile söz konusu olmaktadır.

Özetle şunları söylemek mümkündür. Uluslararası ticarete liberasyon, gelişmiş ülkeler için ve bu ülkelerin çıkarları gerektirdiği kadar talep edilmektedir.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

BAIROCH, Paul. *Economics & World History Myths and Paradoxes*, The University of Chicago Press, Chicago, 1993.

BALDWIN, Robert E. *The New Protectionism: A Response to Shift in National Economic Power*, Working Paper No: 1823, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, Jan. 1986.

---

<sup>18</sup> DPT, *Küreselleşme Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye*, DPT Yayını, Yayın No:2374, Ankara, 1995,s.54.

BHAGWATI, Jagdish. *Protectionism*, Seventh Printing, The MIT Press Cambridge, Massachusetts London, 1995.

DEARDOFF, Alan V. ve Robert M. STERN. *Measurement of Non-Tariff Barriers*. OECD, Economic Department Working Papers No:179, OCDE/GD(97)129, Paris:OECD, 1997.

DPT, *Küreselleşme Bölgesel Entegrasyonlar ve Türkiye*, DPT Yayını, Yayın No:2374, Ankara, 1995.

EYMANN, Angelika ve Ludger SCHUKNECHT. "Antidumping Policy in European Community: Political Discretion or Technical Determination", *Economics and Politics*, Volume:8, No:2, July 1996.

FINGER, J. Michael. "Dumping and Antidumping: The Rhetoric and The Reality of Production in Industrial Countries", *The World Bank Research Observer*. Vol. 7, No:2, July 1992.

FISCHER, Wolfram. *Swings Between Protection & Free Trade in History; Free Trade in the World Economy*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1987.

HOEKMAN, Bernard. *Competition Policy and the Global Trading System: A Developing-Country Perspective*. Policy Research Working Paper, No: 1735, The World Bank, 1997.

KALAYCIOĞLU, Sema. *Dış Ticarete Korumacılık ve Liberasyon Teori ve Dünyadaki Uygulamalar*, Beta Basım Yayım A.Ş., İstanbul, 1991.

SAXENA, Sada Shankar. "The Uruguay Round: Expectations of Developing Countries", *GATT-Intereconomics*, Nov.,Dec., 1988.

SEYİDOĞLU, Halil. *Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama*. Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999.

ULUTAN, Burhan. *İktisadi Doktrinler Tarihi*, Ötüken Neşriyat, İstanbul, 1978.

VERMULST, Edwin. "Adopting and Implementing Anti-Dumping Laws: Some Suggestions for Developing Countries", *Journal of World Trade*. Vol:31, No:2, April 1997.



# DOĞRUDAN DIŞ YATIRIMLARIN YATIRIMCI ÜLKE EKONOMİSİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Yrd. Doç. Dr. Meriç SUBAŞI-ERTEKİN\*

## ÖZET

Uluslararası ekonomik ilişkilerde en karmaşık konulardan olan doğrudan dış yatırımlar, yatırım faaliyeti sırasında sermaye akımının yanı sıra teknoloji, yönetim bilgisi gibi diğer akımları da içerir. Yabancı bir ülkeye giriş yolu olan bu yatırımlar, genellikle çok uluslu şirketler tarafından yapılmaktadır.

Doğrudan dış yatırımların yatırım yapılan ülkelerin ekonomileri üzerinde çeşitli yararları olmakla birlikte yatırımcılar kendi avantajları olmaksızın diğer ülkelere yarar sağlamak amacıyla yatırım yapmazlar. Bu çalışmada, yatırımcı ülke esas alınarak doğrudan dış yatırımların yatırımcı ülke ekonomisi üzerindeki etkileri incelenmiştir.

Doğrudan dış yatırımlara belli bir gelişim aşamasından sonra karar verilmektedir. Bu kararda en etkili olan unsur ise kar beklentisidir. Bunun yanı sıra yatırım yapılacak ülkenin ekonomik ve politik istikrarı, yabancı sermayeye bakışı, ürünün piyasası gibi unsurlar da yatırım kararını etkilemektedir. Bu yatırımların yatırımcı ülke ekonomisi üzerindeki etkileri ise ödemeler dengesi, yatırımlar, istihdam ve rekabet gücü üzerinde görülmekte ve izlenen döneme göre değişmektedir.

## ABSTRACT

Being one of topics very complicated in the international economic relations, the FDI contains various activities as the entrance of the technology and the management information's that we observe in addition to flux of the capital that occurs at the time of the investment activities.

Although the FDI contributes to the economy of countries invested, without having some considerable advantages, investors don't make an investment in the goal to make contributions in that

---

\* Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

kind of countries planning for the development projects. In this paper, being taken in example the host (investor) country, are studied the direct effects of FDI on the host country.

The decision about FDI is taken after the evolution of certain phases. In this decision, the more efficient factor is the awaiting for earning profits. Therefore, the investment decisions are influenced by the factors as the politico-economic stability of the country to be invested, its approach toward the foreign capital and the market of the product. The effects of these investments on the economy of host country that are observed on the balance of payments, the investments, the employment and the strength of competition, have being changing according to the follow-up period.

## **GİRİŞ**

Firmaların uluslararası ekonomik ilişkilerinde en karmaşık konulardan olan doğrudan dış yatırımlar, yatırım faaliyeti sırasında sermaye akımının yanı sıra teknoloji, yönetim bilgisi gibi diğer akımları da içermesiyle portföy yatırımlarından ayrılmakta ve yabancı bir ülkeye giriş yolu olarak kullanılmaktadır.

Doğrudan dış yatırımların yatırım yapılan ülke ekonomileri için çeşitli faydaları vardır. Gelişmiş ülkeler büyümelerini hızlandırmaya çalışırken gelişmekte olan ülkeler kalkınmalarını gerçekleştirmeye çalışmaktadırlar. Bu da yatırım yapılan ülkeleri doğrudan dış yatırımları çekmek için çeşitli teşvik tedbirleri uygulamaya yöneltmektedir. Fakat yatırımcılar şüphesiz ki kendi avantajları olmaksızın diğer ülkelere fayda sağlamak amacıyla yatırım yapmazlar. İşte bu çalışmamızda doğrudan dış yatırımların yatırımcı ülke ekonomisi üzerindeki etkilerini çalışma konusu olarak seçmiş bulunuyoruz.

## **I. DOĞRUDAN DIŞ YATIRIM (DDY) KAVRAMI**

DDY'lar konusunda çeşitli tanımlar yapılmıştır. IMF'nin 1977 yılında yaptığı ve büyük ölçüde kabul edilen bir tanıma göre, DDY'lar yatırımcının kendi ülkesi dışında faaliyet gösteren bir

kuruluşun işletmesinde etkin bir söz sahibi olmak ve sürekli bir çıkar sağlamak amacıyla yaptığı yatırımlardır<sup>1</sup>.

Daha geniş bir tanıma göre ise DDY'lar bir şirketin üretimini ana merkezin bulunduğu ülke sınırları dışına yayarak yabancı ülkelerde yalnız ya da ortaklarla üretim tesisi kurması veya mevcut tesisleri satın alması ya da mevcut tesislerle birleşmesi şeklinde yapılan yatırımlardır. Burada yabancı ülkede edinilen şirkete yavru şirket (subsidiary), yabancı sermaye şirketi, tabi şirket veya şube denmektedir, DDY'ların en önemli özelliklerinden biri, bunların yalnızca tabi şirketin mülkiyetini kısmen veya tamamen ellerinde bulundurmamaları, aynı zamanda onun yönetimini de denetimleri altında bulundurmalarıdır. Yavru şirket genellikle, ana şirketin elinde bulunan teknoloji, ticari sırlar, yönetim bilgileri, ticaret unvanı ve öteki kolaylıklardan yararlanma ayrıcalığına sahiptir. Karşılığında ise, kazanılan karlar, kısmen veya tamamen ana şirkete kalır<sup>2</sup>.

## II. DDY'LARIN GELİŞİM AŞAMALARI

İç piyasada yeni bir ürünü üreten firma, malın üretim teknolojisinin yerleşmesi ve üretimin olgunlaşması sürecinden sonra yeni pazarlar elde etmek amacıyla uluslar arası piyasalara açılmanın ilk adımı olan ihracat faaliyetine girişecektir.

İhracat yapılırken ihracatçı ülkenin mevcut kapasitesinin kullanımı artacağından, üretimde birim başına sabit maliyetler azalacaktır. Diğer bir deyimle, ihracat yoluyla ihracatçı ülkede ölçek ekonomileri yaratılmış olacaktır<sup>3</sup>. Bununla birlikte, ihracat yoluyla dış piyasalara açılmanın bazı sakıncaları vardır. Satış sonrası bakım, onarım gibi hizmetlerde aksamalar olabilir; yerel ülkenin özelliklerine daha uygun üretim yapma olanaklarının araştırılması zor olacağından, müşteri memnuniyeti istenen düzeyde olmayabilir; dış ülkelere uygulanan ihracat kısıtlamaları ya da yüksek gümrük uygulamaları ihracatı zorlaştırabilir; bazen de ülkelerin kısıtlayıcı uygulamaları

<sup>1</sup> DeAnne JULIUS, *Global Companies and Public Policy*, Pinter Publisher, London, 1990, s.15.

<sup>2</sup> Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat:Teori, Politika ve Uygulama*, Güzem Yayınları, İstanbul, 1998, s.711.

<sup>3</sup> Peter J.BUCKLEY and Mark CASSON, "The Optimal Timing of A Foreign Direct Investment," *Economic Journal*, Vol.91, June 1981, s.80.

nedeniyle ihracat tamamen olanaksız hale gelebilir; bazı malların ihracatı, taşıma maliyetlerinin çok yüksek olması nedeniyle ekonomik olmayabilir<sup>4</sup>. İhracatın büyüyerek devam etmesi durumunda ise dış ülkelerde büro ve satış bölümleri şeklinde ara faaliyetlere girilir. Böylece çalışmanın sonucunda daha düşük taşıma ve tarife maliyetlerinden yararlanır. Ayrıca, bu yolla dış piyasalara giriş öğrenileceği gibi başarısız olan firmalar da DDY'ci olma aşamasına ulaşmadan geri çekileceklerdir.

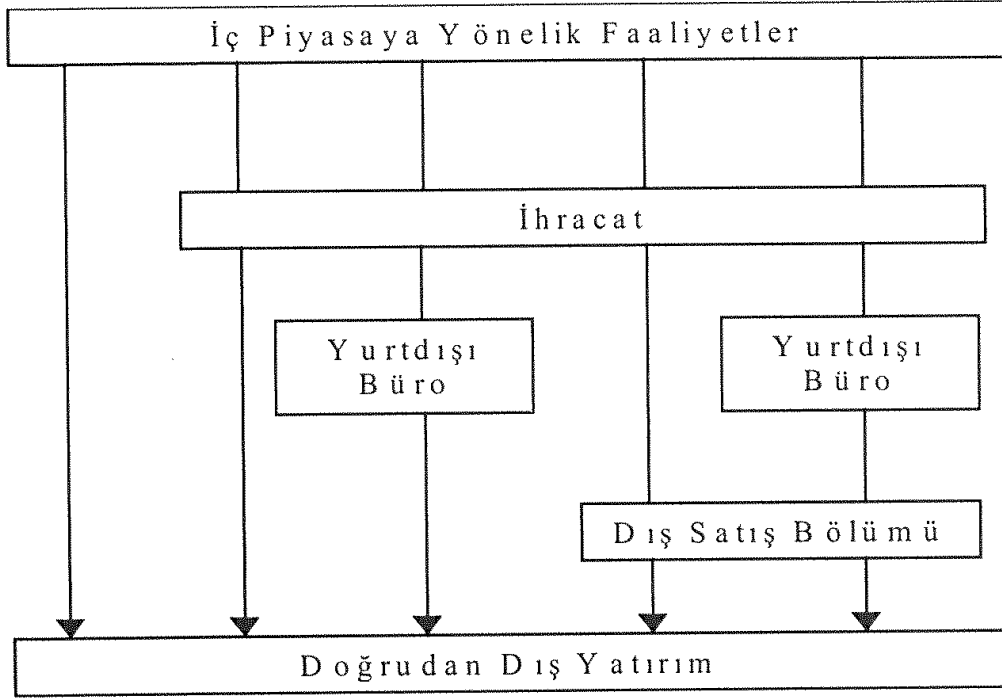
İhracat ve ara faaliyetler sonucunda pazar araştırması, reklam ve diğer teşviklerle desteklenen sistemli bir ihracat programına yönelen, dış pazarlarda belli bir yer edinen ve ihracatı toplam satışların yüzde 10'una veya daha fazlasına ulaşan firmalar için son aşama DDY aşamasıdır<sup>5</sup>. Ancak, bu aşama için pazarlama maliyetlerine, piyasadaki talep koşullarına ve yatırım yapılan piyasanın büyüklüğüne göre en uygun geçiş zamanı seçilmelidir. Son derece karmaşık olan bu aşamada yönetim kararları da önemlidir. Şekil 1'de DDY'lerin gelişim aşamaları görülmektedir.

---

<sup>4</sup> Nurhan AYDIN(1997) *Uluslararası Doğrudan Yatırımlar ve Ortak Girişimler (Joint Ventures)*, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayını, Eskişehir, 1997, s.9.

<sup>5</sup> Franklin R. ROOT, *International Trade and Investment: Theory, Policy, Enterprise*, South Western Publishing Co., England, 1973, s.505.

### **Sekil 1: DDY'ların gelişim aşamaları**



Kaynak : P.J.Buckley, *The Multinational Enterprise: Theory and Applications*, The Macmillan Press, London, 1989, s.29.

### **III.DDY'LARIN YATIRIMCI ÜLKE EKONOMİSİ ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

DDY'ların yatırımcı ülke üzerindeki etkileri olumlu olabileceği gibi olumsuz da olabilir. Bu durum ise, yatırımların kısa ve uzun dönemde ele alınmasına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu etkiler, ödemeler dengesi, yatırımlar, istihdam, rekabet gücü üzerinde görülür.

#### **A) ÖDEMELER DENGESİNE ETKİSİ**

DDY'ların ödemeler dengesi üzerindeki toplam etkisi iki grupta incelenebilir. Bunlar, finansal akım etkisi ile ticari akım etkisidir<sup>6</sup>. Bu etkiler ayrıntılı olarak tablo 1'de görülmektedir.

<sup>6</sup> ROOT, a.g.e.,s578.

**Tablo 1: DDY'larm Ödemeler Dengesi Üzerindeki Etkisi.**

<u>Etkiler</u>	<u>Borç</u>	<u>Alacak</u>
<b>Finansal Akımlar</b>		
Ülkenin yaptığı DDY'lar	X	
Yatırımcıların dış borçlanmaları		X
Dış borçlanmalar için faiz ödemeleri	X	
DDY'lardan elde edilen gelirler		X
Telif hakkı ve hizmetlerden elde edilen gelirler		X
<b>Ticari Akımlar</b>		
İhracatta artış		X
İhracatta azalış	X	
İthalat	X	

Kaynak: Root, a.g.e., s. 578.

### 1. Finansal Akım Etkisi

Finansal akım etkisinde, bir ülkenin yaptığı DDY'lar ülkeden sermaye çıkışına neden olabileceği gibi, yatırımcı ülke firmalarının bağlı şubelerinin elde ettiği gelirlerin yeniden yatırımlara dönüşmesi şeklinde de gerçekleştirilebilir. Sermaye çıkışı yatırımcı ülkenin ödemeler dengesine borç olarak kaydedilir<sup>7</sup>. İkinci durum ise yatırımcı ülkenin ödemeler bilançosunda gözükmez.

Yatırımcılar yeni yatırımlarını finanse etmek için dış piyasalardan borç yoluna gidebilirler. Bu durum, yatırımcı ülkenin ödemeler bilançosunda uzun vadeli bir sermaye girişi olarak yer alır. Ancak, alınan dış borçlar için borç verenlere faiz ödendiğinde sermaye girişinin olumlu etkisi azalmış olur<sup>8</sup>.

DDY'lar sonucunda elde edilen gelir ülkeye geri döndüğünde ödemeler dengesini olumlu yönde etkiler. Ancak bu gelir, yatırımların geri dönüş oranına ve yurda geri dönecek kazançların payına bağlıdır. Aşağıda Tablo 2'de önemli bir yatırımcı ülke olan Amerikan DDY'larının geri dönüş oranı incelendiğinde Amerika'nın toplam işlemleri içinde önemli bir yere sahip olduğu gözlenmektedir.

<sup>7</sup> Bo SODERSTEN, *International Economics*, The Macmillan Press Ltd., London, 1971, s.460.

<sup>8</sup> ROOT, a.g.e., s.578.

**Tablo 2:** Amerika'nın DDY'lerinin Geri Dönüş (Oranı)

Yıllar	Amerikan DDY'ları (Milyon \$)	Amerikan DDY'larının Geliri (Milyon \$)	Amerikan DDY'larının Geri Dönüş Oranı(%)*
1982	228.304	24.828	
1983	274.342	27.260	11
1984	270.574	30.746	11,3
1985	386.352	28.778	9
1986	530.074	31.040	6,8
1987	590.246	40.028	7,1
1988	692.461	52.057	8,1
1989	832.460	53.929	7
1990	731.762	58.004	7,4
1991	827.537	52.087	6,7
1992	798.630	50.565	6,2
1993	1.027.547	59.381	6,5
1994	1.067.803	68.597	6,6
1995	1.307.155	87.448	7,3
1996	1.517.084	95.067	6,7
1997	1.793.680	100.703	6,1

\* Piyasa değerine göre geri dönüş oranını elde etmek için, DDY'ların yılın başı ile sonundaki piyasa değeri alınarak ortalaması bulunur. Daha sonra DDY'ların geliri bu ortalama değere bölünerek bir oran elde edilir.

\*\* Survey of Current Business'in çeşitli sayılarında yer alan verilerden derlenerek oluşturulmuştur.

DDY'lar sonucunda, telif hakkı ile ana şirketin bağlı şirkete sunduğu yönetim ve diğer hizmetlerden dolayı bir gelir elde edilir. Bu durum ödemeler dengesini olumlu yönde etkiler.

## 2. Ticari Akım Etkisi

DDY'ların yatırımcı ülkelerin ihracatına olumlu ya da olumsuz etki yapması koşullara bağlıdır. DDY'lar yoluyla yatırımcı ülke ile bağlı şirketleri arasında ticari ilişkiler kurulur. Yatırımcı ülkedeki ana şirket bağlı şirketlerine parça, hammadde veya tamamlanmış mallar sattığında ülkenin ticaret hacminde ve ihracatında bir artış sağlanmış olur. DDY yoluyla ülkeler daha iyi dağıtım ve pazarlama kanallarına

sahip olurlar. Bu durumda, ihracatı diğer şirketlere göre daha kolay ve etkili bir şekilde yapabilirler<sup>9</sup>.

DDY'ların yatırımcı ülkenin ihracatını olumsuz etkilediği görüşünü savunan iktisatçılar, DDD'ların ülkenin ihracatının yerini aldığı ileri sürmektedirler. Ancak yapılan çalışmalar, DDD'ların ihracatın yerini almadığını yatırımların daha önce ihracat yapılmayan alanlarda yapıldığını göstermiştir. Lipsey ve Weiss'in 1981 ve 1984'te Amerika için yaptıkları bir çalışmada Amerikan firmalarının dış ülkelerdeki üretimleriyle dünyaya ihracatları arasında pozitif bir ilişki bulunmuştur. Bunun nedeni ise, piyasaların rekabetinde DDD'ların önemli bir rol oynamasıdır. Ancak bu tür üretimde, üçüncü ülkelere ihracatın firma maliyetlerini arttırmaması gerekmektedir<sup>10</sup>.

Ayrıca DDD'ların bir kısmı ihracat artışı sağlamak amacıyla yapılır. Birçok ülkenin ithal kısıtlamaları uyguladığı da göz önüne alındığında yatırımcı ülkenin bu ülkelerde üretim yapması kaçınılmaz olmaktadır. İhracata yönelik DDD olarak adlandırılabilen bu tür yatırımlarda dış yatırımcı ürettiği sınai ürünün tümünü ihraç ederek satış hasılatını ülke dışında tutmaya çalışır<sup>11</sup>.

DDY'ların net ihracat etkisi konusunda kesin bir şey söylenemez. Bunun için DDD'ların iki açıdan incelenmesi gerekir. DDD'lar yatırımcı ülkenin yatırım öncesinde gerçekleştirdiği ihracatın yerini aldığı DDD'ların ihracata net etkisi olumsuz olur. Ancak, DDD'lar önceden yabancı firmaların sahip olduğu bir üretimin yerine geçiyorsa bu durumda ihracata net etkisi olumlu olur. Ayrıca, net ihracat etkisi yatırımcı şirketlerin davranışlarına, gidiş nedenlerine ve yatırım fırsatlarını değerlendirme isteklerine de bağlıdır.

DDY'ların ticari etkisinin incelenmesinde ihracatın yanı sıra ithalat da önemlidir. Yatırımcı ülkeler bağlı şirketlerinden veya bağımsız şirketlerden ithalat yapabilirler. İthalatı bağlı şirketlerinden gerçekleştirdiklerinde, ürünleri daha ucuz alma imkanları

<sup>9</sup> "Come Back Multinationals," *The Economist*, 26 November-2 December 1988, s.41.

<sup>10</sup> M. BLOMSTROM, G. FORS and R. E. LIPSEY, "Foreign Direct Investment and Employment: Home Country Experience in the United States and Sweden," *The Economic Journal*, Vol.107, s.1789.

<sup>11</sup> Korkut BORATAV, "Avrupa Topluluğu Yabancı Sermaye ve Sanayileşme Üzerine," *Dış Ticarete Durum*, S.8, Ocak/Şubat 1988, s 41.



olabileceğinden üretim maliyetleri düşebilir. Ayrıca, ana şirket tarafından bağlı şirketlere parça ihraç edilip orada montajı yapıldıktan sonra tamamlanmış ürün olarak tekrar alınması durumunda ithalatla birlikte ihracat da gerçekleştirilmiş olur.

Böylece DDY'ların ödemeler dengesi üzerindeki net etkisi olumludur. Ancak bu etki, DDY'ların toplam sürecinin incelenmesi sonucunda elde edilir. Yatırım sürecini kısa ve uzun dönem olarak ayırırsak kısa dönemde DDY'ların ödemeler dengesi üzerindeki etkisi olumsuz olur. Kısa dönemde ödemeler bilançosunda sermaye çıkışı olarak yer alan DDY'lar ancak uzun dönemde kâr, hizmet ve ihracat geliri olarak geri dönecektir. Bu sürenin kaç yıl olacağı her ülkeye göre değişmekle birlikte genellikle 10 yıl olarak belirlenmektedir<sup>12</sup>.

Aşağıda tablo 3'te Amerika'nın ana şirketlerinin bağlı şirketlerine olan ihracatı ve ithalatı yer almaktadır.\*

**Tablo 3: ABD'nin bağlı şirketleriyle olan ticareti (Milyon Dolar)**

Yıllar	Bağlı şirketlere mal ihracatı			Bağlı şirketlerin mal ithalatı		
	Toplam	Amerikan ana şirketlerinin bağlı şirketlerine ihracatı	Ana şirketler dışındaki bağımsız kişilerin ihracatı	Toplam	Amerikan ana şirketlerine bağlı şirketlerin ithalatı	Ana şirket dışındaki bağımsız kişilere ithalatı
1983	54.468	45.107	9.361	48.328	41.551	6.777
1984	63.607	52.726	10.881	57.549	49.316	8.233
1985	66.510	57.567	8.943	60.301	51.751	8.551
1986	67.749	58.916	8.833	57.268	49.961	7.307
1987	74.907	65.248	9.659	65.542	55.867	9.675
1988	90.780	78.204	12.575	75.578	65.464	10.113
1990	100.232	88.375	11.858	88.641	75.251	13.389
1991	108.839	95.779	13.060	90.512	77.578	12.934
1992	115.538	100.737	14.801	95.843	82.260	12.583
1993	124.120	106.827	17.294	107.977	93.205	14.772
1994	153.468	132.694	20.774	122.364	107.203	15.161
1995	169.968	145.480	24.488	143.273	123.859	19.414

\* US Department of Commerce, Bureau of Economic Analysis (BEA), International Investment Division'dan elde edilen verilerden derlenerek oluşturulmuştur.

<sup>12</sup> KrishnaKUMAR ve Kee Young KIM "The Korean Manufacturing Multinationals," *Journal of International Business Studies*, Vol.15, Iss.1, Spring/Summer 1984, s. 57.

## B) YATIRIMLARA ETKİSİ

Yatırımcı ülkelerin DDY'lara yönelmelerinin önemli nedenlerinden birisi de kendi ülkelerinde yatırım fırsatlarının az veya hiç olmamasıdır. Özellikle madencilik sektörü ile hizmet sektörü açısından yatırım fırsatları daha azdır. Bu durumda mevcut teknolojik koşullar ve giriş engelleri göz önüne alındığında yabancı piyasalara girerek orada rekabet edebilmenin en iyi yolu DDY'lar olmaktadır.

Yatırımcı ülkelerin kendi ülkelerinde yatırım fırsatları olmadığı için DDY'ları seçtiği göz ardı edildiğinde dış yatırımların ilk bakışta ülkenin yatırımlarını olumsuz etkilediği söylenebilir. Ancak yatırım fırsatlarının değerlendirilerek ülkenin genel rekabet durumunun iyileştirilmesi sonucunda yatırımcı ülke yüksek kârlar elde eder. Bu gelir, girişimciliğin gelişmesi için daha ileri tekniklerle üretim amacına yönelik yatırımlara dönüştürüldüğünde ise, yatırımcı ülkenin yatırımlarında ve büyüme hızında bir artış görülür. Ayrıca, DDY'lar yoluyla yatırımcı ülkede bulunmayan kaynakların sağlandığı da göz önüne alındığında, ülke gelişmesine katkısı daha fazla olur<sup>13</sup>.

## C) İSTİHDAMA ETKİSİ

Amerika'da DDY'ların yatırımcı ülkeye etkileri konusundaki bir çalışmada, içsel veya dışsal finansman yoluyla ulaşılan sermaye kaynakları için yatırımcı ülke ile dış piyasalar arasındaki rekabet incelenmiştir. Çalışmanın sonucuna göre, dış yatırımların gelişmesiyle yatırımcı ülkede işgücü talebi ve buna bağlı olarak ücret düzeyi azalmıştır<sup>14</sup>. Brainard ve Riker'in 1997 yılındaki bir çalışmalarında da Amerika'nın bağlı şirketlerindeki istihdamın Amerikan ana şirketlerinin istihdamını ikame ettiği, düşük ücretli ülkelerde bu ikamenin daha fazla olduğu ve sonuçta firmaların bağlı şirketleriyle yatırımcı ülke ücretleri arasında pozitif bir ilişki olduğu saptanmıştır.

Bu tespitlerden DDY'ların yabancı ülke için önemli bir istihdam olanağı yarattığı söylenebilir. Fakat DDY'lardan elde edilen gelir ve tecrübe ülkedeki yatırımlara yöneldiğinde yatırımcı ülkenin istihdamında bir artış yaratabilir.

<sup>13</sup>John H.DUNNING " Foreign Direct Investment and Economic Development," *Multinational Business* , Iss.2, 1986, s.32.

<sup>14</sup> BLOMSTROM, FORS and LIPSEY, a.g.e., s.1789.

Yatırımcı ülke dışarıda şube veya bağlı şirketini oluşturduğunda istihdam edeceği kişilerin bir kısmını ülkesinden götürebilir. Bu durumda yatırımcı ülkenin istihdamında doğrudan bir artış yaratılmış olur.

DDY'lar yoluyla yatırımcı ülkenin istihdamında en önemli artışı ise ticari akım yaratır. Yatırımcı ülkedeki ana şirketler ihracatlarının büyük bir kısmını bağlı şirketlerine ve şubelerine yapmaktadırlar. Bu durumda yurt dışındaki bağlı şirketlerin ve şubelerin sayısı arttıkça yatırımcı ülkenin ihracatında da bir artış olacaktır. Daha fazla ihracat için denetim artışı ise istihdamı arttıracaktır.

Ayrıca, yatırımcı ülke girişimcileri bağlı şirket ve şube aracılığıyla ülke dışında edindikleri tecrübeleri ülkelerinde kullandıklarından işgücünün kalitesi de gelişmiş olur<sup>15</sup>. Tablo 4'te 1990-1995 yıllarında yabancı şirketlerin ABD'de banka dışındaki bağlı şirketlerinin toplam ve imalat sektöründeki istihdamı yer almaktadır<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> OECD., *International Investment and Multinational Enterprises*. OECD, Paris, 1987, s.50.

<sup>16</sup> Bu verilerden, yatırımcı ülkelere gelerek bu şirketlerde çalışanların sayısını ve yatırımcı ülkeye katkısını tespit etmek mümkün değildir. Bu yüzdeler içinde yer almaktadır.

**Tablo 4:** Yabancı şirketlerin banka dışındaki ABD bağlı şirketlerinde toplam ve imalat sektöründeki istihdamları (istihdam yüzdesi olarak)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Toplam istihdam:						
ABD						
İstihdam	4.734,5	4.871,9	4.715,4	4.765,6	4.840,5	4.928,3
(%)**	5,0	5,2	5,0	5,0	4,9	4,8
Arizona						
İstihdam	57,1	56,7	52,7	52,4	46,3	48,6
(%)**	4,5	4,5	4,1	3,9	3,2	3,1
İmalat sektöründeki						
İstihdam:						
ABD						
İstihdam	2.025,9	2.053,1	2.059,6	2.079,3	2.135,3	2.099,4
(%)***	10,5	11,0	11,2	11,4	11,5	11,2
Arizona						
İstihdam	12,1	12,0	11,4	11,1	12,7	13,8
(%)***	6,5	6,7	6,6	6,3	6,8	7,1

\*\*Toplam özel endüstri istihdamının yüzdesi

\*\*\* Toplam imalat sektörü istihdamının yüzdesi

Kaynak: Bureau of Economic Analysis, U.S. Department of Commerce

Görüldüğü gibi, yabancı şirketler ABD'nin istihdamında belli bir yer almaktadırlar. İmalat sektöründeki payları ise daha fazladır.

#### D) REKABET GÜCÜNE ETKİSİ

Yatırımcı, DDY yoluyla gittiği ülkelerde ticari ilişkilere oranla bir rekabet gücü kazanmış olur. Ürün satılacak piyasaya yakın olunması sonucunda o ülkenin tüketicilerinin zevkleri, tüketim kültürleri öğrenilmiş olur. Ayrıca haberleşme, ulaşım ve rahat bağlantı kurma olanakları da göz önüne alındığında yatırımcı ülkenin rekabet gücü daha da artmış olur.

Günümüzde rekabetin ulusal boyutları aştığı ve uluslararası bir görünüm kazandığı görülmektedir. Bu nedenle firmalar yaşamlarını sürdürebilmek amacıyla dünya piyasalarıyla bütünleşme yoluna gitmek zorundadırlar. Bu aşamada DDY'lar, işletmelerin bu gereksinimlerini giderecek önemli bir çözüm yolu olmaktadır.

İhraç pazarlarını kaybetmemek veya arttırmak amacıyla birbirleriyle rekabet halinde olan firmalara en büyük engel ülkelerin

ithalat kısıtlamaları ile getirilmektedir. Bu durumda DDY'lar, bu sınırların aşılmasında ve pazar payı yarışında yatırımcı ülkeye önemli bir üstünlük kazandırmaktadır.

Rekabet gücü kazanabilmek için rakiplerin de izlenmesi gerekir. Aynı sektördeki birçok firma DDY yolunu seçtiklerinde sektördeki diğer firmaların rekabet güçlerini koruyabilmeleri için aynı yolu izlemeleri gerekir. Ayrıca bu durum, ülkeler için de geçerlidir. Birçok ülke DDY'lara gittiğinde aynı koşullarda rekabet edebilmek için benzer yolun izlenmesi gerekir. Bunun sonucunda ise rekabetin boyutunun genişlediği görülür.

Bugün Bağımsız Devletler Topluluğu'na bağlı ülkelerde yatırım yapmak isteyen ve yapan ülkelerin yoğun çabaları göz önüne alındığında rekabet yarışı çok daha belirgin izlenebilmektedir.

DDY'ların yatırımcı ülke yönünden olumlu etkilerinin yanı sıra olumsuz etkileri de vardır. DDY'ların olumsuz etkisi daha çok ödemeler bilançosu üzerinde görülür. Sermaye çıkışı ülkenin ödemeler bilançosunun açık vermesine yol açar. Ancak uzun dönemde yatırımlardan elde edilen gelirlerin ülkeye getirilmesiyle bu olumsuzluk ortadan kalkar<sup>17</sup>. DDY'lar yabancı bir ülkede yapıldığından yatırımcı açısından bir belirsizlik taşır<sup>18</sup>. Yatırım yapılan ülkede ekonomik ve siyasal istikrarsızlık arttığında bu belirsizlik de artar. Bir istikrarsızlık içinde dış yatırımların millileştirilmesi yatırımcı ülkenin en endişe duyduğu konulardan birisidir.

DDY'larla yatırımcı ülke bir vergi kaybına uğrar. Yabancı ülkelerde ödenen vergiler yatırımcının ülkesinde vergi borcundan düşülür. Ancak yatırımcının ülkesinde ödenmesi gereken vergi, dışarıda ödediği miktardan daha yüksek ise aradaki fark vergi geliri olarak alınabilir.

Ayrıca yatırımcı ülkede yaygın bir işsizlik varken yatırımın yurt dışında yapılması ülkenin ekonomik sorunlarının çözümünü güçleştirebilir.

---

<sup>17</sup> Charles P.KINDLEBERGER, *American Business Abroad (Six Lectures on Direct Investment)*, Yale University Press Ltd., London, 1969, s.169.

<sup>18</sup> Franklin R. ROOT, "Entry Strategies for Foreign Markets: From Domestic to International Business," *Amacom*, New York, 1977, s.9.

DDY'larla ülke kendi bağımsız ekonomik politikasını uygulamada zorlanır. Birçok ülkenin fiyat ve pazar anlaşmaları, vergileri ve iş faaliyetleriyle ilgili düzenlemeleri göz önüne alınmak zorundadır. Bu durum ise yatırımcı ülke açısından politik sıkıntılar yaratır<sup>19</sup>.

## SONUÇ

DDY'ların son yıllardaki gelişimine bakıldığında, dünyadaki ekonomik faaliyetler arasında önemli bir yere sahip olduğu görülmektedir. Geçmiş yıllarda yaşanan tereddütler yerini bu yatırımları çekmeye yönelik teşvik tedbirlerine bırakmıştır. Dünya ekonomisindeki hızlı gelişme süreci ve sürekli değişen dengeler bakış açısının değişmesinde etkili olmuştur. Ancak, DDDY'ların güçlü, sermaye sahibi yatırımcı ülkelerin az gelişmiş ülkeleri sömürmede kullandıkları günümüzün son aracı olduğunu ileri süren görüşler de vardır. Haklılığı veya haksızlığı tartışılabilir olan bu görüşlerde, DDDY'ların gelişmiş ülkeler arasında ve gelişmekte olan ülkelere gelişmiş ülkelere doğru yapıldığı da göz önüne alındığında, sömürüden ziyade daha çok dünya piyasalarının küçülmesinin ve ulaşılabilir olmasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir.

Tüm diğer yatırımlarda olduğu gibi DDDY'ların en önemli hedefi kar elde etmektir. Bu çerçevede yatırımcı ülke, yatırım yapacağı ülkeyi belirlerken değerlendireceği önemli hususlar da vardır. Yatırım yapılacak ülkenin ekonomik ve politik istikrarı, yabancı sermayeye bakışı, yatırım yapılacak ürünün veya hizmetin piyasa durumu, ülkenin alt yapısı gibi konular yatırım kararını etkileyen faktörlerdir.

DDY'ların yatırımcı ülke ekonomisine etkilerinin değerlendirilmesinde, bu yatırımlar ilk aşamada bir sermaye çıkışını gerektirdiğinden ödemeler dengesini olumsuz etkiler şeklinde olmaktadır. Ancak, DDDY'ların mutlaka sermaye çıkışı gerektirmediği, gerektirse bile uzun dönemde kar, hizmet ve ihracat olarak geri döndüğü düşünüldüğünde uzun dönemde ödemeler dengesini olumlu etkilediği söylenebilir. Ayrıca, uluslararası rekabetin arttığı günümüzde, yatırım fırsatlarının değerlendirilmesi, giriş engellerinin

---

<sup>19</sup> SODERSTEN, a.g.e.,s.462.

aşılması ve teknik bilgilerin elde edilmesinde yabancı piyasalarda yabancı firmalarla rekabet edebilmenin bir yolunun da DDY'lar olduğu açıktır. Böylece DDY'ların amacı kar olsa da sadece kar sağlamadığı, bilgi ve teknoloji aktarımı, pazar payı ve ihracat artışı sağlayarak diğer sektörlerin de gelişmesine yardımcı olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak, tartışmalar ve aksaklıklarla birlikte ülkelerin yatırım çabaları da devam etmektedir. Bir taraftan özel sektör temsilcilerinin katılımı ile dış temaslar yoğunlaşırken; öte yandan DDY'ları arttırıcı ilave önlemler alınmaktadır. Başta ABD olmak üzere çeşitli devletlerde yapılan ikili anlaşmalar, Dünya Bankası yönetiminde Çok Taraflı Yatırım Garanti Ajansı (MIGA)'nın oluşturulması, çeşitli devletlerle vergi mükerrerliğini önlemek amacıyla yapılan anlaşmalar buna örnek olarak gösterilebilir.

#### KAYNAKÇA

AYDIN Nurhan, *Uluslararası Doğrudan Yatırımlar ve Ortak Girişimler (Joint Ventures)*, Anadolu Üniversitesi İİBF Yayını, Eskişehir, 1997.

BLOMSTROM M., FORS G. ve LIPSEY R. E. "Foreign Direct Investment and Employment: Home Country Experience in the United States and Sweden," *The Economic Journal*, Vol.107, 1997.

BOODEWYN Jean J., "Theories of Foreign Direct Investment and Divestment: A Classificatory Note," *Management International Review*, Vol.25, Iss.1, First Quarter 1985.

BORATAV Korkut, "Avrupa Topluluğu Yabancı Sermaye ve Sanayileşme Üzerine," *Dış Ticarete Durum*, S.8, Ocak/Şubat 1988.

BRAINARD S. L., ve RIKER D. A., "Are U.S. Multinationals Exporting U. S. Jobs?" *NBER Working Paper 5958*, MA:NBER Cambridge, March 1997.

.BUCKLEY Peter J and CASSON Mark, "The Optimal Timing of A Foreign Direct Investment," *Economic Journal*, Vol.91, June 1981.

CARBAUGH Robert J., *International Economics*, Wadsworth Publishing Co., California, 1992.

DUNNING John. H. "Foreign Direct Investment and Economic

Development,” *Multinational Business*, Iss.2, 1986.

DUNNING John. H. *Studies in International Investment*, George Allen and Unwin Ltd., London, 1970.

JULIUS DeAnne, *Global Companies and Public Policy*, Pinter Publisher, London, 1990.

.KINDLEBERGER Charles P, *American Business Abroad (Six Lectures on Direct Investment)*, Yale University Press Ltd., London, 1969

KUMAR Krishna ve KIM Kee Young “The Korean Manufacturing Multinationals,” *Journal of International Business Studies*, Vol.15, Iss.1, Spring/Summer 1984.

O.E.C.D. *International Investment and Multinational Enterprises.*, OECD, Paris, 1987.

ROOT Franklin R., *International Trade and Investment: Theory, Policy, Enterprise*, South Western Publishing Co., England, 1973.

SEYİDOĞLU Halil, *Uluslararası İktisat: Teori, Politika ve Uygulama*, Güzem Yayınları, İstanbul, 1998.

SODERSTEN Bo, *International Economics*, The Macmillan Press Ltd., London, 1971.

“Come back multinationals,” *The Economist*, 26 November- 2 December 1988.



# TÜRK SANAYİLEŞME SÜRECİNDE BÜTÜNLEŞTİRİLMİŞ STRATEJİ

Yrd. Doç. Dr. Funda Rana ÖZBEY\*

## ÖZET

Uluslararası alanda rekabet giderek hızlanmakta ve koşullar değişmekte iken, Türkiye bu hıza ve değişime ayak uydurmakta önemli yapısal güçlüklerle karşı karşıyadır. 1980 öncesinde Türkiye’de uygulanan İthal İkamesine Dayalı Sanayileşme Stratejisi ile belli bir düzeyde sanayi temeli yaratılmış; ancak bu stratejinin ikinci aşaması olan ara ve yatırım malları üretimine geçilememiştir. 1980 sonrası uygulanan İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi de diğer strateji gibi tamamlanamamış; her iki stratejiyle de öngörülen bir sanayi yapısı gerçekleştirilememiştir. Bu iki stratejinin birlikte uygulandığı durum, başka bir deyişle rasyonel bir bileşimi olan “Bütünleştirilmiş Sanayileşme Stratejisi (B.S.S.)” Türk sanayini gerçek anlamda dışa açık rekabetçi bir ekonomik yapıya kavuşturmak için bir alternatif olabilir. Bu stratejinin korumacı yanıyla dünya rekabetinden ekonomi korunurken, döviz kazandırıcı ihracat yanıyla da sanayileşme için gerekli kaynak sağlanabilecektir.

## ABSTRACT

While the competition gains speed and conditions change rapidly in international arena, Turkey confronts some structural difficulties to adjust these changes. Import-Substitution-Led Industrialization Strategy (ISLIS) used pre 1980 period in Turkey created a well established ground for the Turkish industry. However, the production of intermediate and investment goods which constitute the second stage of this strategy could not be accomplished. In the post 1980 period, Export-Led Industrialization Strategy (ELIS) has been applied in Turkish economy uncompleted, like ISLIS applied already. As a result, the industrial structure provided by both of these strategies has not been accomplished. When the strategies are applied at the same time, it is named as “Integrated Industrialization Strategy

---

\* Anadolu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

(IIS). This strategy is a rational composition of import-substitution-led and export-led industrialization strategies. Efforts of becoming an industrialized country by using this integrated approach will cause the Turkish industry to have a competitive structure. With its protective aspect, integrated industrialization strategy protect the Turkish industry from competition coming from the rest of the world. It will also provide income required for becoming an industrialized country with the aspect of foreign currency provided from export.

## GİRİŞ

Günümüz dünya ekonomisinde globalleşme olarak adlandırılan hızlı değişim, gelişmekte olan ülkeleri ekonomik ve sosyal yaşamlarını sürdürebilmek için yaşamak zorunda oldukları bir rekabet ortamı içine sokmaktadır. Gelişme ile sanayileşmenin aynı kabul edildiği bu rekabet ortamının zorunlu kıldığı yeni araçları, modelleri ve tüm bu unsurları kapsayan yeni sanayileşme stratejilerini belirlemek en önemli sorunu oluşturmaktadır. Bilindiği gibi, Türk ekonomisinde günümüze değin sanayileşmeyi temel alan bir yaklaşımla birçok çaba harcanmış, **İthal İkamesine Dayalı Sanayileşme Stratejisi (İ.İ.D.S.S.)** ve **İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi (İ.D.S.S.)**'nin her ikisi de denenmiştir. Ancak, birçok ülke ile birlikte hatta bazılarında önce kalkınma yarışına başlayan ekonomimizin bugün bu yarışta geri kalması, bu çabaların yetersiz kaldığını ortaya koymaktadır.

## I. İTHAL İKAMECİ SANAYİLEŞME UYGULAMASI

Liberal dış ticaret ve sanayileşme stratejisi uygulayan Türkiye, 1953 yılında ortaya çıkan döviz darboğazı sonucunda, ithal ikamesinin araçları olan kotaları, ithal yasaklarını ve yüksek gümrük duvarlarını uygulamaya başlamıştır. Enflasyonist politikalar ve aşırı değerlenmiş kur politikası da şiddeti giderek arttırılarak, 1958 operasyonuna kadar sürdürülmüştür.<sup>1</sup> Planlı dönemin başında gıda ve tekstil gibi dayanıksız tüketim mallarının ithalatı, yerli üretimle ikame edilmiş, başka bir deyişle ithal ikamesinin ilk aşaması tamamlanmıştır. Ancak,

---

<sup>1</sup> Korkut BORATAV, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985)*, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1988, s. 61.

1963-80 dönemini kapsayan ithal ikamesine dayalı sanayileşme döneminde, ikinci aşama olan ara ve yatırım malları üretimine geçilememiştir.

**İthal ikameci dönemde seçilmiş makro büyüklüklerin gelişimine** baktığımızda, büyümede, yatırımlarda ve istihdamdaki artışlara karşın, bu strateji ile öngörülenin tam tersine, ekonominin dışa bağımlılığını arttıran, dövize bağımlılığı yüksek bir sanayi yapısı ortaya çıkmıştır. 1977-80 dışında ekonomide hızlı bir **büyümenin** yaşandığı bu dönemde, sanayi sektörünün öncü sektör kabul edilmesinin sonucu, üretim artışlarının en fazla bu sektörde gerçekleştiğini ve ilk sıradaki tarım sektörünün yerini aldığını görüyoruz. 1963-77 döneminde tarımsal üretimin yıllık artış hızı %3 iken, sanayi üretiminin yıllık artış hızı %10'u aşmıştır. GSMH ise yılda ortalama %7'lik bir hızla büyümüştür. 1977-80 dönemindeki büyüme hızının %1.9'a kadar düşmesinin temel nedeni ise, 1973 petrol krizinin ve 1974 Kıbrıs hareketinin yol açtığı ekonomik olumsuzluklardır. İmalat sanayi alt dallarında, dönem boyunca uygulanan dış ticaret politikaları sonucu dengesiz bir gelişim ortaya çıkmıştır. Planlarda öngörülenin tersine, sınai üretim, tüketim malları üretimine yönelik gelişimini sürdürmüştür.<sup>2</sup> Söz konusu dönemde imalat sanayi büyümesindeki artışların en önemli kaynağının yurtiçi talep artışları olması ve bu büyümede ithal ikamesi ile ihracat artışının etkisinin son derece sınırlı olması, imalat sanayi alt dallarındaki dengesiz gelişimin nedenini ortaya koymaktadır.<sup>3</sup> 1963-68 döneminde iç talep büyümesinin sektörel üretim artışına katkısı %91, ihracat artışının %2, ithal ikamesinin ise %7 düzeyindedir.<sup>4</sup> Bu dengesiz gelişime karşın, 1980 öncesi dönemde gerçekleştirilen ithal ikamesi sonucunda ortaya çıkan ve üretim çeşitliliği artmış imalat sanayi, kanımızca 1980 sonrası 1988'e kadar gerçekleşen ihracat atılımı için kaynak olan sanayi bazını yaratmıştır. 1980 sonrası büyümenin kaynağı olan ve İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi'nin başarısı

---

<sup>2</sup> Bkz. DPT. Temel Ekonomik Göstergeler, Ankara, 1985, s.23.

<sup>3</sup> Zafer TUNCA, *Türkiye'de İthal İkamesi ve Gelişimin Kaynakları (1965-1975)*, İ.T.Ü. İşletme Fak., İstanbul, 1981, s. 8-10.

<sup>4</sup> Uğur KORUM, *Türk İmalat Sanayi ve İthal İkamesi: Bir Değerlendirme*, Ankara Üniversitesi SBF Yayın No: 408, 1977, s. 190.

olarak değerlendirilen bu ihracat atılımının gerçek nedeni: 1980 öncesi yaratılmış ve 1977 sonrasında enerji ve döviz darboğazı sonucu atıl duruma gelmiş kapasitelerdir.

İ.İ.D.S.S.'nin uygulandığı 1963-80 döneminde **sabit sermaye yatırımlarının** dönemlere göre sektörler arası dağılımında bu stratejiye uygun olarak, imalat sanayi yatırımları giderek daha fazla pay almıştır.<sup>5</sup> İthal ikameci stratejinin ikinci aşaması olan ara ve yatırım malları üretimine geçme çabalarının, başka bir deyişle “sanayileşme” isteğinin bir sonucu olarak, tüketim malları sanayiine yönelik yatırımlar azalış gösterirken, ara ve yatırım malları sanayiine yönelik yatırımlar artmıştır. İmalat sanayiine yönelik yatırımlarda kamu kesimi payı artış göstermiştir. Ancak, 1970-80 dönemi sonunda kamu kesiminin, özel kesimin yatırım malları sanayiinde gerçekleştirdiği yatırım miktarına ulaşmaması düşündürücüdür.<sup>6</sup> Bu gelişmeler yanında yatırımlardaki kamu kesimi payının artmasında, dış borçlanmanın temel finansman kaynağı olması, enflasyonu körüklemiş ve stratejinin tıkanmasına yol açan temel faktör olmuştur.

Bu dönemde, imalat sanayi genelinde sağlanan toplam **istihdam** artışlarının yarısının, yalnızca gıda (%14.1), metal ana sanayi (%12.7) ve makine (%8.5) sanayileri tarafından sağlandığı görülmektedir.<sup>7</sup> Aşırı değerlenmiş kur ve düşük faiz politikaları yanında, artan reel ücretler, sermayenin görece fiyatında yapay bir ucuzlama yaratarak sermaye yoğun teknolojilerin seçimini özendirmiştir. Genelde tüm sektörlerde sermaye yoğunluğu artarken, ithal ikamesinin en çok ağırlık taşıdığı sektörlerde diğerlerine oranla daha fazla sermaye yoğun teknoloji kullanılması, yine bu kesimlerin gelişmiş ülkelerdeki teknolojiyi kopya ettikleri tezi ile açıklanmaktadır.<sup>8</sup> İthal ikameci dönemde devlet desteğinde teknoloji

---

<sup>5</sup> I. ve II. Plan dönemlerinde toplam sabit sermaye yatırımları içinde, imalat sanayi yatırımları için hedeflenenin üzerinde (I.Plan %16.9 - %22.4; II.Plan %20.4 - %26.8) yatırım gerçekleşmiştir.

<sup>6</sup> Bkz. DPT. *Yıllık Programlar ve IV. BYKP, DTP*, Ankara, 1979, s. 124.

<sup>7</sup> Fikret ŞENSES, *1980 Sonrası Ekonomi Politikaları Işığında Türkiye'de Sanayileşme*, V Yayınları, Ankara, 1989, s. 78.

<sup>8</sup> Tunca, s. 95.

kullanımı yaygınlaşırken, teknoloji üretme ve uygulama politikasına ulaşılmamıştır.

İthal ikameci strateji ile döviz tasarrufu sağlamak, ithalatı azaltmak yoluyla **dış ticaret** açığının kapatılması ve sanayileşmedeki sorunların giderilmesi hedeflenmiştir. Bu hedefin tam tersine, “ithal ikamesi yapar görünen gerçekte ithal gereğini arttıran” bir sanayi yapısı ortaya çıkmıştır. Sektörel öncelikler, sosyal karlılık, ulusal gelire katkı gibi kriterlerin dikkate alınması yerine “üretim yapılsın, baca tütsün” ilkesiyle, her şeyin teşvik edildiği, sonuçta hiçbir şeyin teşvik edilmediği bir teşvik furyası yaşanmıştır.<sup>9</sup> Bu dönemde geleneksel ve potansiyel ihraç ürünlerinin gelişmesi özendirilmediği gibi, kendi gelişme süreci içinde ortaya çıkan yeni ürünlerin ihracatı da mümkün olmamıştır.<sup>10</sup> 1964-89 yılları arasında uygulanan vergi iadesi uygulamasında bu durum çok açık gözükmektedir. İthal ikameci stratejinin amacıyla çelişkili olarak, vergi iadesinden geleneksel tarım ürünleri, sanayi ürünlerine oranla daha fazla yararlanmış ve vergi iadesi şeklinde ihracatçılara yapılan ödemeler, vergi iadesine konu olan ihracattaki gelişmeden daha yüksek olmuştur.<sup>11</sup> İthal girdilerin daha düşük fiyatlardan ithalini sağlaması, ayrıca ihracatı caydırarak kaynakların ithal ikameci sanayilere kaymasını sağlaması nedeniyle bir teşvik aracı gibi düşünülen aşırı değerlenmiş kur politikası da, amaçlananın tersine ara ve yatırım malları sanayilerinde ithalata bağımlılığı arttırmış ve bu sanayilerdeki korumanın azalmasına neden olmuştur. Bu politika sonucu ortaya çıkan bir başka olumsuzluk da, teknoloji seçimini işgücü aleyhine değiştirip, yabancı teknolojinin tercihine neden olmasıdır. Yurtiçi enflasyon artışları ile döviz kurundaki aşırı değerlenme artmış ve buna yurtdışı enflasyonun da etkisi eklenince girdi maliyetleri yükselmiştir. Gerek maliyet artışları gerekse reel efektif kurdaki düşüş, ihracatı özendirici olmaktan çıkararak, ilgili üretim dallarını iç piyasaya yöneltmiştir. Mutlak koruma sağlayan dış ticaret kontrol araçlarının, yerli sanayiye

<sup>9</sup> Kenan MORTAN ve C. ÇAKMAKLI, *Geçmişten Geleceğe Kalkınma Arayışları*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1987, s. 334.

<sup>10</sup> Bela BALASSA, Türkiye Ekonomisi Politikası ve Döviz Kuru, *Türk Ekonomisinin Dışa Açılmasında Kambiyo Politikası*, Mepan Yayınları, İstanbul, s. 269.

<sup>11</sup> Rıdvan KARLUK, *Türkiye’de İhracata Yönelik Dış Ticaret Politikası ve İhracatın Yapısal Analizi*, E.İ.T.İ.A., Yay. No: 237/158, Eskişehir, 1981, s. 94.

tamamen rekabet ortamı dışına çıkarması nedeniyle, bu dönemde kurulan birimlerin önemli bir kısmı kapasite kullanımı, etkinlik ve verimlilik kaygılarından uzak bir ortamda çalışma olanağı bulabilmişlerdir. Korumanın seçici değil genel bir koruma şeklinde olması ve belirli bir takvime bağlı olarak uygulanmaması, her ölçekte üretim birimlerinin, aynı olanaklardan yararlanabilmesini sağlamıştır. Bu durum, bir yandan girişimcilerin maliyet düşürücü yenilikler ve verimlilik artışı çabalarını gereksiz kılarken, diğer yandan rekabetten uzak, yüksek maliyet ve yüksek kar marjlarıyla çalışan tekelci rekabet ve oligopolistik bir sanayi yapısının oluşmasına neden olmuştur.<sup>12</sup>

## II. İHRACATA DAYALI SANAYİLEŞME UYGULAMASI

1980 yılına gelindiğinde İthal İkamesine Dayalı Sanayileşme Stratejisi'nin pragmatik çözümlere yönelik olarak ve "rastgele"<sup>13</sup> şeklinde uygulanması ile aşırı ölçülere varılmış ve ikinci aşamaya geçilmemiştir. Sonuçta, ekonomik büyümedeki duraklamalar, yüksek oranlı enflasyon, ciddi dış ödemeler krizi ve yaşanan siyasi istikrarsızlık sonucunda, 24 Ocak programı ile İhracata Dayalı Sanayileşme Stratejisi uygulamaya konulmuştur. Bu program ile, özel sektörün öncülük ettiği, uluslararası rekabet ortamına uygun, dinamik bir ekonomik yapı yaratmak için kambiyo rejimini önemli ölçüde serbestleştiren, ithalatta liberasyonu arttıran, ihracatı desteklemeye öncelik veren ve yabancı sermayeye kolaylıklar sağlayan politikalar uygulamaya çalışılmıştır.

1980 İstikrar önlemleri sonucunda, negatif değerli **büyüme** hızı artarak %4.1'e yükselmiş ve sürekli büyüme, ancak 1988 yılına kadar devam etmiştir. Bu gelişmenin temel nedenlerinden belki de en önemlisi, daha önce de belirttiğimiz gibi, ekonomideki varolan atıl kapasitenin harekete geçirilmesidir. 1980-88 döneminde ortalama %8.8 olan büyüme hızı, 1989 yılında %1.6'a gerilemiştir. Bunun nedeni, 1988 sonrasında varolan kapasite sınırına ulaşılması sonucu

---

<sup>12</sup> Gülten KAZGAN, *Ekonomide Dışa Açık Büyüme*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1985, s. 20.

<sup>13</sup> Taner BERKSOY, *Uluslararası Ticaret, İktisadi Kalkınma ve İthal İkamesi*, Toplum ve Bilim, No: 12, Ankara, 1982, s. 525.

ihracatta yaşanan gerilemeler ve kamu finansman gereklerinin artmasından kaynaklanan enflasyonist baskıdır. Büyüme hızı 1990 yılından sonra –yine 1980 öncesinde olduğu gibi- iç talep genişlemesi nedeniyle artmaya başlamıştır. İmalat sanayi genelinde, 1982 yılından sonra yaşanan pozitif büyümeye karşın, büyüme hızının yıldan yıla değişmesi, büyümenin istikrarsızlığını ortaya koymaktadır.<sup>14</sup> Bu sağlıksız ve dengesiz büyümede, yatırımların ve ihracat artışlarının payı düşük olmuştur. Yurtiçi talep artışının büyümenin temel kaynağı olması, 1980 öncesinde aşırı ithal ikamesine yol açarken, 1980 sonrasında da ihracatçı kesimlerin kaynak ve üretimlerini rantların yüksek olduğu iç piyasaya yönlendirmelerine, dolayısıyla ihracatın engellenmesine yol açmıştır. Sonuçta, tüketim harcamalarını uyarmak ve bunu da kısa süreli dış kaynakla finanse etme politikası uzun süreli olmamış, ekonomide “5 Nisan 1994” bunalımı yaşanmıştır. 1995 sonrası tekrar canlanan ekonomi iç talep genişlemesi ile genişlemeci maliye ve para politikaları sayesinde büyümesini devam ettirmiştir. GSMH. içindeki en yüksek pay hizmetler sektörüne aitken, dönem içerisinde sanayi sektörü payı önemli oranda artmış; tarım sektörü payı ise azalmıştır. Sanayi sektörü payındaki artışta, inşaat (konut) ve ticaret alt sektörlerindeki önemli orandaki artışların payı yüksektir. 1980 sonrasında, uygulanan politikalar sonucu, tüketim malları ve ara malları sanayi üretimi, 1992’deki artışlara karşın azalmıştır. Ancak, tüketim malları sanayi, toplam imalat sanayi üretimindeki en büyük paya sahip olma özelliğini sürdürmüştür.<sup>15</sup>

1980 sonrasında özel sektörün öncü sektör kabul edilmesi sonucu, 1980 öncesi durumun tersine, imalat sanayine yönelik **yatırımlarda** kamu kesiminin payı giderek azalmıştır. Ancak, özel yatırımların uzun dönemli yatırımlar yerine, kısa dönemli spekülatif kar arayışlarına yönelmesi sonucu özel sermaye, sanayi dışına kaymış, başka bir deyişle, özel kesim özellikle ihracata yönelik sektörlerde beklenen gelişmeyi göstermemiştir. Gerek kamu, gerekse özel kesimin imalat sanayine yönelik yatırımlarının azalması yanında, diğer üretken sayılabilecek enerji, tarım ve madencilik alt sektörlerine yönelik

---

<sup>14</sup> Ahmet DEMİR, Türk İmalat Sanayinde Sektörel Risk Değerlendirmesi, *Sektörel Gelişme Stratejileri, III. İzmir İktisat Kongresi*, DTP, Ankara, 1992, s. 55.

<sup>15</sup> Bkz. DPT., *Temel Ekonomik Göstergeler (1950-1995)*, DPT, Ankara, 1995, s. 13.

yatırımlarda da gerilemeler yaşanmıştır. Yine bu dönem içinde yabancı sermaye yatırımları da yerli yatırımlar paralelinde üretken olmayan sektörlere kaymıştır.<sup>16</sup> Bu, kendi haline bırakılmış yatırım dağılımı, toplumdaki gelir ve kaynak dağılımını üretken olmayan kesimler lehine değiştirirken, kapasite artırıcı yatırımların yerini kurulu kapasitelerin modernizasyonuna yönelik yatırımlara bırakmasına neden olmuştur. Alt sektörler itibariyle yatırımların gelişimindeki dalgalanmalara karşın, genel olarak tüketim malları sanayiine yönelik yatırımlar artarken, ara malları sanayiine yönelik yatırımlarda bir azalma gerçekleşmiştir. Ancak, en yüksek payı yine bu sektör almıştır. Yatırım malları sanayiine yönelik yatırımlarda ise fazla bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Yatırımlardaki bu olumsuz tablo göstermektedir ki, Türk ekonomisinde 1980 sonrasında istikrar ve dışa açılma adına büyümeden vazgeçilmiştir ve gelir ile kaynak dağılımı üretken olmayan kesimler lehinde değişmiştir. Kamu yatırımlarının sanayi kesiminden altyapı yatırımlarına kayışı, bir politika tercihi olarak anlaşılabilir; ancak özel kesimde sanayi yatırımlarının giderek konut yatırımları gibi üretken olmayan yatırımlara kayması, ekonominin uzun vadeli büyüme potansiyelini olumsuz yönde etkileyecektir.

İmalat sanayiinin 1980 öncesi oligopolistik ve tekelci rekabet piyasa yapısı özelliği, 1980 sonrasında da devam etmiştir. Yoğunlaşma oranı, ara ve yatırım malları sanayiinde, tüketim malları sanayiine oranla daha fazla olmuştur. Bu durum, tüketim malı alt sektöründe üretimin daha küçük ölçeklerle yapılabilme özelliğinden kaynaklanmaktadır. 1980 sonrasında öncü sektör seçilmiş -gıda, dokuma, kimya, metal işleme ve taş-toprağa bağlı- sanayilerde doğaldır ki en fazla **istihdam** gerçekleşmiştir. Bu sanayiler 1988 yılı için imalat sanayi istihdamının %69'unu sağlamıştır. 1989 yılından itibaren üretimde çalışan işçi sayısı ve çalışılan saatler azalırken, üretim kararsız şekilde artmıştır.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> 1987 yılı yabancı sermaye yatırımlarının yalnızca %51.2'lik kısmı turizm ve ticarete yönelmiştir. 1996 yılı yabancı sermaye yatırımları içinde en yüksek payı %81.7 ile hizmet sektörü almıştır. Bkz. DPT., *1998 Programı*, s. 168.

<sup>17</sup> [http://www.foreigntrade.gov.tr/DİE/Hanehalkı\\_İşgücü\\_Anketi\\_Sonuçları](http://www.foreigntrade.gov.tr/DİE/Hanehalkı_İşgücü_Anketi_Sonuçları), p.1 of 2.



İ.D.S.S.'nin başarısında en önemli kriter, yüksek ve kalıcı **ihracat** artışı ve beraberinde getirmesi gereken ihracattaki yapı değişikliğinin sağlanmış olmasıdır. Bugün gelinen nokta da bu kritere göre, bu stratejinin başarılı olmadığı görülmektedir. 1923'den bugüne İhracata Dayalı Strateji ile ihracat artışında önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Ancak, bu gelişmeler kalıcı bir gelişme olarak nitelendirilemez. İhracatımızda sanayi sektörü lehine bir yapı değişikliği olmasına karşın, bu değişiklik yetersizdir. Toplam ihracat içinde ağırlıklı paya sahip mal ve ürün grupları, hem az sayıdadır, hem de geleneksel yapılarını korumaktadır. Ayrıca, ihracatta öncü sektörler yıldan yıla değişmiş ve bu konuda bir kararlılık sağlanamamıştır.<sup>18</sup> İ.D.S.S. ile hedeflenen en temel amacın, ödemeler dengesinde cari işlemler gelir kısmında artış sağlamak ve ülkenin 1997'den bu yana içine düştüğü döviz darboğazını aşmak olduğu düşünülürse, bu stratejinin başarıya ulaşip ulaşmadığının en önemli ve basit göstergesi cari işlemler açığının gösterdiği seyir olacaktır. Cari işlemler dengemiz yalnızca 1988, 1989 ve 1991 yıllarında pozitif bakiye vermiştir. Bu durum, ödemeler dengesi sorununa, izlenen politikalarla pek çözüm getirilemediğini göstermektedir. 1980-90 döneminde aşamalı olarak büyük ölçüde **ithalatın** liberalizasyonun sağlanması ile gerek ithalatta, gerekse ihracatta hızlı bir artış yaşanmıştır. 1982-88 yılındaki ihracatta sağlanan hızlı artışların temel nedenleri varolan kapasitelerin iç piyasaya göre karlılığı daha yüksek ihracat kesimine yönelmesi, gerçekleştirilen devalüasyonlar sonucunda uygulanan aşırı değerlenmiş kur politikasının ihracat üzerindeki olumsuz etkilerinin azaltılması (İhracat hacminin reel döviz kuruna karşı duyarlılığının test edildiği bir çalışmada:<sup>19</sup> 1980-88 döneminde reel kurda görülen azalışın ihracat artışına katkısı %30 olarak hesaplanmıştır.), iç talebin kısılmasına bağlı olarak üretimin dış pazar ve talebe kayması ve uygulanan vergi iadesi uygulamasının ihracatçı kesimler lehine yaratmış olduğu yapay rekabet gücüdür.

---

<sup>18</sup> Ayrıca bkz. Bedriye SARAÇOĞLU, "İhracat Önderliğinde Büyüme Politikası ve Türkiye İhracatında Beklenen Yapısal Değişiklikler", *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 137 (Ağustos), 1997, s. 34.

<sup>19</sup> M.CELASUN ve D. RODRİK, "Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performans", *Developing Country Debt and World Economy*, NBER, Chicago, 1988, s. 89.

1988'e kadar sağlanan hızlı ihracat artışı, ara malı ithalatını arttırırken, ihracat artışının neden olduğu yatırım malı ithalatı giderek azalmıştır. 1979-85 döneminde imalat sanayiinde, ihracatın ithalata bağımlılığının %63 artması, 1980 öncesinde yaşanan ve istikrar önlemlerinin alınmasında temel neden olan ithalata bağımlılığın sürdüğünü ortaya koymaktadır.<sup>20</sup> Daha da önemlisi, ihracatçı sektörler olan dokuma-giyim ve derinin ithalata bağımlılıklarının diğer sektörlerle göre daha fazla artış göstermiş olmasıdır. Her ne kadar gerekli ara malı ve yeni teknolojilerin elde edilebilirliği, ihracat artışı için kaçınılmaz görünse de, ara malı ithalat artışı yanında yatırım malı ithalatının azalmış olması, bu gelişmelerden olumlu şekilde yararlanılmadığını ve rekabet gücünü arttırıcı teknolojik gelişmelerin sağlanamadığını ortaya koymaktadır.<sup>21</sup> 1985-90 sonrasında tüketim malları sanayi ithalatının, toplam imalat sanayi ithalatı içindeki payının tekrar artmaya başlaması da, bunun bir göstergesidir. 1963-73 dönemi içinde teknolojik gelişim girdi kullanımını arttırıcı özellik gösteren sektörlerde girdi talebi artmış, girdi tasarrufuna yol açan sektörlerde girdi talebi azalmıştır. 1980 sonrası uygulanan ihracatı özendirici uygulamalar daha çok mikro düzeyde mali teşvik veya sübvansiyon niteliğinde olmuştur.<sup>22</sup> Bu sübvansiyonlar üreticiden çok dış ticaret şirketlerine yansıdığı için, teknolojik değişim, verimlilik ve kalite artışından daha çok ticaret kesiminde yoğunlaşmaya neden olmuştur. 1980 öncesinde aşırı değerlenmiş TL'nin gerçek değerini sağlamak amacıyla, önce küçük oranlı devalüasyonlar yapılmış; Mayıs 1981 tarihinden itibaren kurlar günlük olarak belirlenmeye başlanmıştır. İhracatın özendirilmesi amacıyla, 1980-85 döneminde TL reel kuru %66.4 oranında değer kaybına uğratılmıştır. 1989 yılına kadar uygulanan döviz kuru politikaları ihracatı özendirme yönünde gelişmiş; ancak bu yıldan sonra ihracatın döviz kuru ile desteklenmesinden, enflasyon hızının yavaşlatılması için vazgeçilmiş ve TL. yeniden değer kazanmaya başlamıştır.

---

<sup>20</sup> Nurhan YENTÜRK, "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde İhracatın Yapısal Gelişimi", *Sektörel Gelişme Stratejileri*, DPT, s. 109.

<sup>21</sup> Uğur ESER, *Türkiye'de Sanayileşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s.181.

<sup>22</sup> Sübidey TOGAN, *1980'li Yıllarda Türk Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaret Liberizasyonu*, Türk Eximbank Dizisi: 1, 1993, s. 80.

Sonuç olarak denilebilir ki, 1980 sonrası uygulanan ihracata dayalı sanayileşme stratejisi de, ithal ikameci stratejide olduğu gibi tıkanmış ve düş kırıklığı yaşatmıştır. Her iki stratejinin başlangıç noktası olan ödemeler dengesi sorunları kararlı bir şekilde çözümlenmemiş; ithalata olan bağımlılık devam etmiştir. Başka bir deyişle her iki strateji de ekonomide yarattığı olumlu gelişmeler yanında, olumsuz sonuçları ile sanayileşmeyi ve buna bağlı istikrarlı büyümeyi sağlamada yeterli olmamıştır. Bu sonuç, stratejiler arası uyumun ve tamamlamanın gerektirdiği yapısal dönüşüm gerekleri yerine getirilmeden İ.İ.D.S.S.'nin terk edilerek İ.D.S.S.'ne geçilmesinin, durumu değiştirmediğini, başlangıç noktasına geri döndüğünü göstermektedir. Bu sorunlar 2000'li yıllarda sanayide yeniden yapılanma gerekliliğini gündeme getirmektedir. Türkiye gibi, G.O.Ü.'in sorunu sanayileşmede hangi stratejiye ağırlık ve öncelik verileceği değil, ancak bu iki strateji arasında tercih yapmayan, aynı anda hem içe dönük hem dışa dönük sanayileşmelerin gelişmesini sağlayacak, bütünleştirilmiş bir stratejiyi bulmaktır.<sup>23</sup> Gözlem ve araştırmalar, ithal ikameci ve ihracata dayalı stratejilerin birlikteliğine dayalı, bu anlamda “bütünleştirilmiş” gelişme stratejisinin, bu iki stratejinin tıkanma noktalarına bir çare olabilecek iyi bir performans göstereceğini ortaya koymaktadır.

### III. BÜTÜNLEŞTİRİLMİŞ SANAYİLEŞME STRATEJİSİ

Bütünleştirilmiş sanayileşme stratejisinin temel amacı, ülkenin varolan ve potansiyel ekonomik yapısını dikkate alarak, kıt kaynaklarını optimal kullanarak, sanayileşmiş ülkeler arasında yer almak için gerekli yapısal dönüşümü gerçekleştirmek olmalıdır. İlk ve en önemli adım atılarak, yeni stratejinin, ithal ikamesi ve ihracata dayalı strateji arasında, birbirinin karşıtı değil birbirini tamamlar yönde, iç ve dış konjonktür değişmelerine karşı esnek bir özellik gösteren yapıda olması sağlanmalıdır. Bütünleştirilmiş sanayileşme stratejisi çerçevesinde ithal ikamesi, ülkenin karşılaştırmalı üstünlüklere sahip olmayacağı alanlarına kadar yayılıp ve zamanla sınırsız biçimde genişleyen şeklinden farklıdır, tersine, aşırı ithal

<sup>23</sup> Emin ÇARIKÇI, *Yarıgelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sanayileşme Politikaları*, Turhan Kitabevi, 1983, s. 98.

ikamesi sürecinde ortaya çıkan büyüme engellerini önleyici niteliktedir. Kalkınmaya yeni başlayan bir ülkenin ilk aşamalarda, ihracat olanağı yaratan özel kaynakları yoksa, ithal ikame sanayini geliştirmesi ve bu yeni sanayileri gümrük yasakları, miktar kısıtlamaları veya yüksek gümrük vergileri yoluyla koruması, bu ilk aşamalarda kaçınılmaz kabul edilebilir. Ancak, ithal ikameci bir sanayinin ihracatçı bir ekonomik yapıya dönüştürülmesi için, uzun dönemli bir perspektifle yeni bir dış ticaret politikası belirlemesi gereklidir. Piyasa ekonomisine dayalı, gerçek anlamda dışa dönük büyüme hedefleyen bu stratejide, ithal ikamesinin, sanayiye ihracata işin başında yönlendirmesi için sistematik bir hazırlık olarak anlaşılması ve uygulanması zorunludur. Bu hazırlık, eldeki tüm bilgi ve tahminlere göre ileride en fazla ihracat şansına sahip ithal ikameci sanayilerin geliştirilmesi ile mümkün olabilir. İhraç ürünleri sanayi ise ithal ikameci sürecin bitiminden önce kurulmuş olmalıdır. Başka bir deyişle ithal ikamesi, bir ödemeler sorunu olarak değil, bilinçli tercihler içeren bir sanayileşme yöntemi olarak ele alınmalıdır.<sup>24</sup> Geniş ve gelecekte de genişlemesi beklenen iç pazarın, sellektif ithal ikamesi için uygun bir ortam oluşturduğu göz ardı edilmemelidir. Seçilmiş ürün grubu ya da gruplarıyla ve belli süre sınırlanmış ithal ikamesi, el işçiliğine dayalı üretimden sınai bir üretime ya da onların farklılaştırılmasına geçiş sürecini kolaylaştırabilecektir. İleride ulusal teknoloji kapasitesini ve verimliliği arttıracak, endüstriler arası bağlantılar ve potansiyel rekabet gücü kriterlerine göre seçilmiş ithal ikameci sektörler, önceden açıklanmış bir takvime bağlı ve aşamalı bir şekilde azaltılarak korunmalıdır. İthal ikamesi sektörleri aracılığıyla dış konjonktürdeki beklenmedik olumsuz gelişmeler ve dalgalanmaların olası etkileri en aza indirilirken, ihracat ile gelişme için gerekli döviz sağlanmış olacaktır. Bütünleştirilmiş sanayileşme stratejisinin uygulanması sonucu, bir birim döviz kazanılması ile bir birim döviz tasarrufu için harcanan marjinal iç-kaynak maliyeti aynı olacaktır.<sup>25</sup> Korumacılık ile ortaya çıkan refah kaybı, eş anlı olarak uygulanan ihracat politikası sonucunda yaratılan yeni karşılaştırmalı

<sup>24</sup> Ronald CLAPHAM. *Marktwirtschaft in Entwicklungsländern*, Freiburg in Bresiagu, Verlag Rombach, 1973, s. 216.

<sup>25</sup> Cem ALPER, *A.G.Ü.'lerin Dış Ticaret Sorunları ve Sanayileşme*, İ.T.İ.A. Yayın No: 185, Ankara, 1982, s. 107.

üstünlüklere uygun uluslararası uzmanlaşmayla giderilebilecektir.<sup>26</sup> Yerli üretimin, ithal yasakları ve miktar sınırlamaları gibi mutlak şekilde korunması yerine, vergi ve sübvansiyon gibi araçlarla selektif şekilde korunması, korunmanın etkinliğini arttıracaktır. Kur ve faiz politikası gibi genel etkileri olan araçlar yerine, vergi, sübvansiyon gibi araçlar, korunması istenen sektörler veya ürünlere doğrudan uygulanabilir niteliktedir. Böylece, teşviki istenen sektörlerin kendi lehlerine olan fiyat farkı kaldırılacağı için, verimlilik ve maliyet kaygıları ön plana çıkacaktır. Bu şekilde daha rasyonel bir müdahale sağlanmış olacaktır. Korumadan doğan maliyetler en aza indirilirken verimliliğin artması da teşvik edilmiş olacaktır. Sonuçta, kaynak dağılımındaki etkinliğin sağlanmasıyla sanayide yapısal bozuklukların ortaya çıkmasının önüne geçilebilir. Bilindiği gibi, 1980 öncesinde aşırı ve uzun süreli uygulanan ithal ikamesi, kaynak dağılımını bozarak ülkenin potansiyel karşılaştırmalı üstünlüklere ters düşen bir sanayileşme yapısına yol açmıştır. Bu durum, 1980 sonrasında da dışa dönük ihracat sanayilerine verilen ve selektif olmayan aşırı sübvansiyonlar nedeniyle ortaya çıkmıştır. Bilindiği gibi, Dünya ekonomisinde kısa süren bir ithal ikamesi ile birlikte dinamik ve rekabet yeteneği olan ihracat sanayilerinin başarıyla korunduğuna ilişkin örnekler yaşanmıştır. (Japonya, Güney Kore)

Fiyat rekabeti yerine, kalite ve teknoloji rekabetinin olduğu günümüz dünyasında Türkiye'nin uluslararası alanda rekabet gücü oldukça düşüktür. Uluslararası rekabet gücünü hedefleyen Bütünleştirilmiş Strateji çerçevesinde öncelikle temel makro ekonomik sorunların giderilip, istikrarlı ve etkin bir piyasa ekonomisinin yaratılması gereklidir. Varolan ve potansiyel karşılaştırmalı üstünlüklerin ortaya çıkabilmesi için, piyasa sürecinin ve fiyat mekanizmasının dikkate alınması ve piyasa ekonomisi ile tutarlı olması gereken ek uyarımları yaratmak için destekleyici önlemlerin alınması gereklidir. Bunlardan en önemlileri, istikrarlı bir gerçekçi kur uygulamasına geçiş, dış girdilerde gümrüklerin azaltılması, ihracata özel krediler, ihracat malları sanayilerine yönelik

---

<sup>26</sup> Mihaly SIMAI, "Problems, Conditions and Possibilities For An Export-Oriented Economic Policy In Hungary", *Export Policy: A Global Assesment*, USA-Newyork: 1982, p. 25-26.

yüksek amortismanlar, gelir ve kurumlar vergilerinin düşürülmesi veya taksitlendirilmesi, ticari bilgilendirmede kamu ve yabancı şirketlerce destek sağlamasıdır. Bir ülkenin rekabet gücü, o ülkenin yatırım, üretim ve ihracat artışını hedefleyen ekonomik yapıya sahip olması ile yakından ilgilidir. İhracat stratejisinin pazar ve ürün çeşitlenmesine olanak verecek esnek bir yapı temelinde oluşturulması ve gerekli görülen mal ve pazarlar için özellikle pazarlama alanında yabancı sermayenin özendirilmesi gereklidir. Gerekli yasal ve idari çerçevenin oluşturulması da dahil olmak üzere, sanayi ve yatırım konularında işbirliğinin artırılması konusu Türkiye için öncelik taşıyan bir sorundur. Yeni stratejide özendirme sistemi, önceki uygulamalardan farklı bir biçimde tasarlanmalıdır. Sanayinin yeniden yapılanması için yatırım eğilimi yüksek, teknolojik değişime açık, ihracata katkısı olan ve bu alanda projeler üreten işletmelere, ayrıca imalat sanayii sektörlerinin rehabilitasyonuna ve teknolojik gelişme ve yenilikleri izleyerek rekabet gücünü arttırmaya yönelik faaliyetlere mali destek sağlanabilir. Gelir ve kaynak dağılımını etkileyen ve ekonominin reel sektörü üzerinde önemli yansımaları olan finans sistemi de reforma tabi tutulmalıdır. Para politikasının ekonominin gereklerine ve fiyat istikrarını sağlayacak biçimde yürütülmesi ve siyasal iktidarların keyfi müdahalelerinden uzak, ulusal iktisat politikalarıyla uyumlu bir yapıya kavuşturulması gereklidir. Optimal maliyetlerle ve teknoloji ile üretim, ithal ikamesi için yapılacak yatırımlarla ihracatı arttırmak için yapılacak yatırımlar arasında olması gereken denge, göz önünde tutulması gereken diğer koşullardır. İmalat sanayinin gelişiminde ve ekonomiye katkısında, ihracata verilen temel önem sürdürülmelidir. Ancak, ihracatın emek-yoğun tüketim mallarında yoğunlaşmasından özellikle kaçınılmalıdır. Bu malların, yüksek arz esnekleri yanında düşük talep esnekliklerinin olması, ihracatları bu mallar üzerinde yoğunlaşan ülkeler için – özellikle de giderek daha çok ülkenin sanayileşme sürecine emek-yoğun tüketim mallarıyla başladığı düşünüldüğünde- çeşitli olumsuzlara yol açacaktır. Bu nedenle ihracatta, ülkenin gelişmişlik düzeyine paralel olarak, sermaye ve beceri yoğun alanlar yönünde değişen karşılaştırmalı üstünlükler çerçevesinde yapısal değişme sağlanmalıdır. Bütünleştirilmiş stratejide, seçilmiş sektörler üzerinde uygulanan ve uzun dönemde zamanla azaltılan korumalarla, korumacı

olmayan dış ticaret politikasının, ulusal teknoloji kapasitesini geliştirme, verimliliği ve sanayinin rekabet gücü artırma açısından olumlu katkıları olacaktır.<sup>27</sup> Türkiye sanayileşmesini, ileri bir aşamada özgün teknolojisini üretinceye kadar ithal teknolojilere dayalı olarak sürdürmek durumundadır. Önemli olan, doğru öncelik alanlarında doğru teknolojilerin seçiminin yapılması ve teknolojinin optimal kullanımının ve yeniden üretiminin sağlanabilmesidir. Geliştirilmiş son teknolojileri içeren sermaye malları ithali yanında, ortak yatırımlar, teknik yardım programları ve doğrudan yabancı sermaye girişleri biçimindeki teknoloji girişlerinden de yararlanılabilir. İthal teknolojilerin sermaye yoğun olması sonucu ortaya çıkabilecek istihdam sorunlarına yönelik olarak, işgücü kalitesini arttıran eğitim programları uygulanabilir. Sermaye-yoğun ve yeterli işgücü-yoğun teknolojiler arasında yer alan “ara teknolojiler”de geliştirilebilir.<sup>28</sup> Verimliliğin artırılması yanında karlılığın artırılması da, uluslararası rekabette önemli bir faktördür. Bu alanda kamu sektörü harcamaları ile vergilendirme düzeyinin daha optimal olması ve borçlanma düzeyi azaltılarak, harcamaların cari hesaplardan daha çok yatırım harcamaları kalemlerinde toplanması gerekmektedir. Yapısal sorunlar ancak ciddi ve kararlı yapısal reformlarla çözüme kavuşturulabilir. Bu anlamda öncelikle “kamu sektörü reformu” gerçekleştirilerek, kamu sektörü daha etkin hale getirilmelidir. İçinde bulunduğumuz yüzyılın ikinci yarısında yaşanan Asya mucizesinin temel kaynağı da budur. Bu mucizeyi gerçekleştiren ülkelerin izledikleri politikalara ve yaşadıkları sosyal tecrübelerle bakıldığında, temel özelliklerinden ilki, ekonomik kalkınmayı ulusun gündeminde birinci sırada tutmayı başarmış olan politik ve bürokratik kadroların istikrarlı iktidar ve görev süreleridir. İkinci özellik ise, bu kadroların serbest pazar ekonomisi üzerine kurulu, ancak sınırlı ve selektif bir ekonomik politika izlemiş olmalarıdır.

---

<sup>27</sup> Celasun ve Rodrik, s. 628-630.

<sup>28</sup> World Bank Turkey: *Industrialization and Trade Strategy*, Volume I, Summary Report, Report No: 3641-TU, IBRD Washington TC, p. 48-53.

## SONUÇ

Günümüzde uluslararası rekabet koşullarında yaşanan hızlı değişimler, Türkiye'nin sanayileşme ile özdeşleşen kalkınma yarışında yeni perspektifli sanayileşme stratejisini en kısa sürede belirlemesini ve uygulamaya geçirmesini gerektirmektedir. Ülkemizin 21. yüzyılda dünya pazarlarında arzulanan yerini alabilmesinin başta gelen koşulu, dünya fiyatlarında ve kalitesinde daha çok üretebilmektir. Türkiye, ekonomisini artık büyük ölçüde iç ve dış borçlanma ile finanse edilen tüketime değil, yatırım, üretim ve ihracat artışına dayalı sağlamak zorundadır. Bu nedenle, bugüne kadar kamu finansman dengesizliğinin neden olduğu rant ekonomisinden, üretim ekonomisine geçmeyi öngören ve bunu zaman içinde kararlı, dünya koşullarına uygun bir iktisadilik anlayışıyla sürdürmeyi ilke edinmiş, yeni bir sanayileşme dönemine girilmelidir. Amaç, sadece ihracata dönük bir yapı değil, genelde dışa açık, dünyayla bütünleşmiş, uluslararası işbölümünün, gerek parasal gerekse reel değerlerin güçlüğüne ön planda olduğu, cari açıkların özellikle uzun vadeli sermaye hareketleri ile karşılandığı ve fiyat mekanizmasının işler kılındığı bir ekonomik yapılanma olmalıdır. Uzun perspektifli bir sanayileşme stratejisinin nihai hedefleri bu kriterler çerçevesinde oluşturulmalıdır. A.B. ve küresel ekonomi ile başarılı bir entegrasyon ve toplumsal refahın artırılması ancak bu yolla olanaklıdır.



## KAYNAKÇA

- ALPER Cem, *A.G.Ü.'lerin Dış Ticaret Sorunları ve Sanayileşme*, İ.T.İ.A. Yayın No: 185, Ankara, 1982, s. 107.
- BALASSA Bela, "Türkiye Ekonomisi Politikası ve Döviz Kuru", *Türk Ekonomisinin Dış Açılmasında Kambiyo Politikası*, Mepan Yayınları, İstanbul, s. 269.
- BERKSOY Taner, *Uluslararası Ticaret, İktisadi Kalkınma ve İthal İkamesi*, Toplum ve Bilim, No: 12, Ankara, 1982, s. 525.
- BORATAV Korkut, *Türkiye İktisat Tarihi (1908-1985)*, Gerçek Yayınevi, Ankara, 1988, s. 61.
- CELASUN M. ve RODRİK D., "Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performans", *Developing Country Debt and World Economy*, NBER, Chicago, 1988, s. 89.
- CLAPHAM Ronald, *Marktwirtschaft in Entwicklungslandern*, Freiburg in Bresiagu: Verlag Rombach, 1973, s. 216.
- ÇARIKÇI Emin, *Yarı gelişmiş Ülkelerde ve Türkiye'de Sanayileşme Politikaları*, Turhan Kitabevi, 1983, s. 98.
- DEMİR Ahmet, "Türk İmalat Sanayinde Sektörel Risk Değerlendirmesi", *Sektörel Gelişme Stratejileri, III. İzmir İktisat Kongresi*, DTP, Ankara, 1992, s. 55.
- ESER Uğur, *Türkiye'de Sanayileşme*, İmge Kitabevi, Ankara, 1993, s. 181.
- KARLUK Rıdvan, *Türkiye'de İhracata Yönelik Dış Ticaret Politikası ve İhracatın Yapısal Analizi*, EİTİA., Yay. No: 237/158, Eskişehir, s.94
- KAZGAN Gülten, *Ekonomide Dış Açık Büyüme*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1985, s. 20.
- KORUM Uğur, *Türk İmalat Sanayi ve İthal İkamesi: Bir Değerlendirme*, A.Ü. SBF Yayın No: 408, 1977, s. 190.
- MORTAN Kenan ve ÇAKMAKLI C., *Geçmişten Geleceğe Kalkınma Arayışları*, Altın Kitaplar, İstanbul, 1987, s. 334.
- SARAÇOĞLU Bedriye, "İhracat Önderliğinde Büyüme Politikası ve Türkiye İhracatında Beklenen Yapısal Değişiklikler", *İşletme ve Finans Dergisi*, Yıl: 12, Sayı: 137 (Ağustos), 1997, s. 34.

- SIMAI Mihaly, "Problems, Conditions and Possibilities For An Export-Oriented Economic Policy In Hungary", *Export Policy: A Global Assesment*, USA-Newyork: 1982, p. 25-26.
- ŞENSES Fikret, *1980 Sonrası Ekonomi Politikaları Işığında Türkiye'de Sanayileşme*, V. Yayınları, Ankara, 1989, s. 78.
- TOGAN Sübidey, *1980'li Yıllarda Türk Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaret Rejimi ve Dış Ticaret Liberizasyonu*, Eximbank Dizisi: 1, 1993,s. 80.
- TUNCA Zafer, *Türkiye'de İthal İkamesi ve Gelişmenin Kaynakları (1965-1975)*, İ.T.Ü., İstanbul, 1981, s. 8-10.
- World Bank Turkey: Industrialization and Trade Strategy, Volume I, *Summary Report*, Rep. No: 3641-TU, IBRD Wash.TC, p. 48-53.
- YENTÜRK Nurhan, "1980 Sonrası Türkiye Ekonomisinde İhracatın Yapısal Gelişimi", *Sektörel Gelişme Stratejileri*, DPT, 1995., s. 109.
- <http://www.foreigntrade.gov.tr/DİE> Hanehalkı İşgücü Anketi Sonuçları, p.1 of 2, 1999.

# TÜRKİYE'DE PARA İKAMESİ VE PARA YARATMA GELİRLERİ

Yrd. Doç. Dr. Jülide YILDIRIM\*

## ÖZET

Ülkemizde yaklaşık son yirmi yıldır en önemli ekonomik sorun yüksek enflasyon olmuştur. Tasarruf sahiplerinin ellerinde bulundukları servetin değeri enflasyon karşısında eridiğinden, tasarruflarını enflasyon vergisinden korumak isteyen tasarruf sahipleri, para ikamesine giderek, Türk Lirası yerine ya da onunla birlikte yabancı para ve/veya yabancı para cinsinden mevduat bulundurmaya başlamışlardır. Bunun sonucu olarak Türk Lirasına olan talep ve hükümetin para yaratarak elde ettiği gelirden bir azalma beklenir. Bu çalışmada 1986-1999 döneminde Türkiye'de para ikamesi ve para yaratma gelirlerinin seyri incelenmiştir.

## ABSTRACT

Inflation has been one of the major problems of Turkish economy for over twenty years. Even though monetary authorities claim that their major task is to fight inflation, high inflation rates provide money creation revenues for governments. However, the real value of Turkish Lira holdings of residents erodes, encouraging them to substitute the quickly depreciating Turkish Lira with a strong currency. When there is currency substitution in an economy, the demand for domestic money is expected to decrease. This, in turn, may lead to a reduction in the money creation revenues of the monetary authorities. In this study currency substitution and money creation revenues in Turkey are examined for the time period 1986-1999.

---

\* Aftyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

## GİRİŞ

Son yıllarda, ülkemizde bütçe açıkları ve kamunun borçlanma gereği artarken, vergi sisteminde vergi gelirlerini arttırıcı bir iyileştirilmeye gidilmemiştir. Bu durumda, hükümet artan bütçe açıklarını üç yolla kapatabilir. Bunlar, para arzının arttırılması, dış borçlanma ve iç borçlanmadır. Fakat bu finansman yollarının her biri bir makro ekonomik sorunu beraberinde getirir. Dış borçlanma, dış borç krizine yol açabilirken, iç borçlanma yüksek faiz oranlarının oluşmasına neden olur. Diğer taraftan bütçe açıkları para yaratılarak karşılanırsa, enflasyon artar. Fakat para yaratılması ve enflasyonun artması hükümetin gelirlerini dolaylı yoldan arttırabilir.

Hükümetin yüksek enflasyona bağlı olarak gelirlerini artırabilmesi, yerleşiklerin para ikamesi yapıp yapmamalarına bağlıdır. Genellikle yüksek enflasyon olan ülkelerde, yerleşikler ellerinde tuttıkları nominal paranın değerini korumak için, yerli para yerine, zaman içinde satın alma gücünü koruyabilmiş olan, yabancı para (Amerikan Doları ya da Alman Markı gibi) tutmayı tercih ederler. Bu durumda halkın baz paraya olan talebi ve dolayısıyla da hükümetin para yaratma gelirlerinin azalması beklenir.

Ülkemizde 1980 sonrasında ekonomide liberalleşme çalışmaları başlamış ve yerleşiklerin yabancı para bulundurmalarını, ya da yabancı para cinsinden mevduat hesabı açtırmalarına olanak sağlayan düzenlemelere gidilmiştir. 1984 yılından itibaren yabancı para mevduatında her yıl düzenli olarak artışlar görülmüştür. Bu durum, yüksek enflasyon gözönüne alındığında, Türkiye’de para ikamesinin varlığına işaret edebilir. Bu çalışmada, 1986-1999 döneminde Türkiye’de para ikamesinin seyri, ve para ikamesinin hükümetin para yaratma gelirlerine etkisi incelenmiştir.

### I. PARA İKAMESİ VE ETKİLERİ

Geleneksel para teorisi, ekonomik birimlerin yerli para ya da yerli para cinsinden tahvil tuttuğunu varsayar. Kişilerin yabancı para ya da yabancı para cinsinden tahvil ya da hisse senedi tutmalarına izin verilmez. Fakat günümüzde, bankacılık ve haberleşme sektörlerindeki gelişmeler, yerleşiklerin yabancı para piyasalarındaki gelişmelerden çok kısa sürede haberdar olmalarına ve yabancı piyasalarda işlem

yapmalarına olanak vermektedir. Ekonomik birimler döviz kurlarındaki gelişmeleri, herhangi bir ülkedeki mevduat faiz oranlarını kısa sürede öğrenebilmektedir. Diğer taraftan, bankacılık sektöründeki gelişmeler, hem ülke içindeki hem de ülkelerarası parasal işlemlerin maliyetini azaltmaktadır. Bu durumda bir ülkedeki yerleşikler kendi milli paralarının ve tahvillerinin yanı sıra, kolaylıkla yabancı para ve hisse senedi tutabilmektedirler. Böylece, teknolojik gelişmeler para ikamesini, daha önce mümkün olmayan ölçüde kolaylaştırmıştır.

Her ne kadar para ikamesinin etkileri literatürde son zamanlarda yoğun olarak inceleniyorsa da<sup>1</sup>, para ikamesinin tanımı hakkında kesin bir fikir birliği yoktur. Para ikamesi, genel olarak, ekonomik birimlerin portföylerinde yerli para ve mali yatırım araçları yerine, ya da onlarla birlikte, yabancı para ve mali yatırım araçları bulundurmaları olarak tanımlanabilir. Herhangi bir parayı tutmanın göreceli maliyeti değiştiğinde milli para/yabancı para tutma oranının değişmesi, bir ülkede para ikamesi olduğuna işaret eder.

Artis ve Lewis (1991) para ikamesi için iki güdü öne sürer: İhtiyati-işlem ve spekülatif güdüler. Ekonomik birimler farklı para cinsinden malları alıp-satıyorlarsa, ödemelerini yabancı para cinsinden yapmaları gerekiyorsa, portföylerinde birkaç yabancı para cinsinden nakit bulundurabilirler. Çünkü aksi halde bir para birimini diğerine çevirmek, ya da nakit olmayan bir varlığı paraya çevirmek zaman alır ve transfer maliyetini beraberinde getirir. Dolayısıyla yabancı para cinsinden nakit bulundurmak, işlem maliyetini azaltır.<sup>2</sup> Bu durumda ekonomik birimler gelecekte olması muhtemel işlem maliyetinden korunmak üzere portföylerinde çeşitli yabancı para cinsinden nakit varlık bulundurabilirler. Bu da yabancı paraya ihtiyati-işlem talebin doğmasına neden olur. İkinci güdü, eğer yabancı para cinsinden

---

<sup>1</sup> Örneğin CALVO, G. A., ve C. A. VEGH, "Currency Substitution in Developing Countries" *IMF Working Paper*, 92/40, International Monetary Fund, (1992).

ARTIS, M.J., BLADEN-HOWELL, R.C. VE ZHANG, W., "A European Demand for Money Function", P. MASSON ve M. TAYLOR (ed), *Policy Issues in the Operations of Currency Unions*, 1993, 240-63.

YILDIRIM, J., "Currency Substitution and the Demand for Money in the European Union", ODTÜ Ekonomi Kongresi'nde sunulan makale, 1998.

<sup>2</sup> Hiperenflasyon durumunda, yerli para bulundurmanın maliyeti çok yüksektir. Milli para genellikle bir yabancı para ile ikame edilir.

yapılacak ödemeler varsa, muhtemel döviz kuru değişikliklerinden korunmak üzere yabancı para tutmayı gerektirir.

Para ikamesinin nedenlerini açıklamaya yönelik bu iki güdünün yanı sıra, özellikle yüksek enflasyonlu ülkelerde, yabancı para tutmanın en önemli belirleyicisi yabancı paranın bir servet saklama ya da serveti koruma aracı olarak görülmesidir. Yerli para cinsinden tutulan nakit paranın reel değeri enflasyonla beraber eridiğinden, bundan korunmak isteyen yerleşikler nakit varlıklarını istikrarlı bir yabancı para cinsinden (Amerikan Doları ya da Alman Markı gibi) tutmayı tercih ederler. Para ikamesinde ilk adım yabancı paranın değişim aracı olarak (medium of exchange) yerli parayı ikame etmesidir. Fakat para ikamesi dolarizasyon ile karıştırılmamalıdır. Para ikamesinin en uç durumu olan dolarizasyon, yabancı paranın tamamıyla yerli parayı ikame etmesidir ki bu durumda yerli paranın bütün işlevleri yabancı para tarafından yerine getirilir. Dolarizasyonun olduğu ekonomilerde para ikamesi asimetriktir ve Gresham Kanunu tersine işler: İyi para hızla değer kaybeden yerli parayı kovar.

Mali dengesizliklerin (kronik bütçe açıkları gibi) sonucu olarak ortaya çıkan yüksek enflasyon, para ikamesini de beraberinde getirir. Yerleşiklerin yabancı para tutmalarının yasaklanmadığı yüksek enflasyonlu ekonomilerde, dolarizasyon genellikle yabancı paranın yerli parayı değer saklama aracı olarak ikame etmesiyle başlar. Çünkü yüksek enflasyona sahip pek çok ülkede yerli paranın değer (servet) saklama fonksiyonu hızla ortadan kalkar. Yüksek enflasyon devam ettiği sürece, gayrimenkul, otomobil gibi yüksek fiyatlı mallar yabancı para cinsinden ifade edilmeye başlanır. Bundan bir süre sonra ise büyük para transferini gerektiren bazı alışverişler yabancı para kullanılarak gerçekleştirilir. Fakat yerli para işlem ve ölçme birimi fonksiyonlarının hala korumaktadır. Farklı paraların birbirleriyle ikame edilebilmeleri, bu paraların işlem, servet saklama ve hesap birimi hizmetlerini vermedeki farklılıklarına bağlıdır.

Literatürde, para ikamesinin para politikası, para talebi ve döviz kurunun belirlenmesi üzerindeki etkileri geniş olarak

tartışılmıştır.<sup>3</sup> Herhangi bir ekonomide para ikamesi olması durumunda, genişletici bir para politikası hedeflerine ulaşamayabilir. Para politikasının etkileri bu ülkede görülmekle kalmaz, aynı zamanda parası yerli parayı ikame eden yabancı ülkeyi de etkiler. Olası bir enflasyonun etkilerinden korunmayı isteyen yerleşikler yabancı paraya olan taleplerini arttırmaları ve bu ülkedeki enflasyonu körüklerler. Dolayısıyla, para ikamesinin derecesine bağlı olarak enflasyon ülkeler arasında geçişgenlik kazanır.<sup>4</sup> Aynı zamanda yerli para talebi, diğer yabancı ülkelerin faiz oranı, enflasyon oranı gibi ekonomik değişkenlerinden etkilenebilir. Dolayısıyla, para ikamesi parasal bağımsızlığın ortadan kalkmasına ve yerli para talebinde istikrarsızlığa neden olabilir. Bu durumda ekonomileri birbirleriyle bütünleşmiş olan ülkelerin (Avrupa Topluluğu ülkeleri gibi) kendi yerli para politikalarında vazgeçip, ortak bir para politikası izlemeleri önerilir.<sup>5</sup>

Para ikamesinin etkisinin görüldüğü diğer bir alan ise hükümetin para yaratma gelirleridir. Hükümet para yaratarak iki türlü gelir elde eder. Bunlardan senyoraj, para yaratma maliyeti ile paranın satın alabileceği kaynakların değeri arasındaki farka eşittir. Kısaca senyoraj hükümetin para yaratarak reel kaynaklar üzerinde egemenlik elde etmesidir. Enflasyon vergisi ise özel sektörün elindeki para

---

<sup>3</sup> McKINNON, R. I., "Currency Substitution and Instability in the World Dollar Standard", *American Economic Review*, 72, 1982, 320-333.

McKINNON, R. I., "Two Concepts of International Currency Substitution", .P. MIZEN ve E. J. PENTECOST (ed), *The Macroeconomics of International Currencies*, Edward Elgar, 1985, 44-59.

GIRTON, L. ve ROPER, D. "The Theory and Implications of Currency Substitution", *Journal of Money Credit and Banking*, 13, 1981, 12-30.

KARAKEN, J. ve WALLACE, N., "On the Indeterminacy of Equilibrium Exchange Rates", *Quarterly Journal of Economics*, 96, 1981, 207-222.

LANE, T. D. ve POLOZ, S. S., "Currency Substitution and Cross-Border Monetary Aggregation: Evidence from G7", *IMF Working Paper*, 1992, 81.

<sup>4</sup> MILES, M., "Currency Substitution, Flexible Exchange Rates and Monetary Independence" *American Economic Review*, 68, 1978, 428-436.

<sup>5</sup> MONTICELLI, C. ve PAPI, L., *European Integration Monetary Coordination and the Demand for Money*, Clarendon Press, Oxford, 1996.

YILDIRIM, J., *Currency Substitution and the Demand for Money in the European Union*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of Manchester, 1997.

stoğunun değerini enflasyon karşısında koruyabilmesi için tasarruf etmesi gereken cari para miktarıdır. Para ikamesi olan bir ülkede, enflasyon oranı yükseldikçe, ekonomik birimler yerli para ya da yerli mali tasarruf araçlarından yabancı para ve yabancı tasarruf araçlarına kayarlar. Bu durumda yerli para talebinde bir azalma beklenir. Dolayısıyla hükümetin elde etmesi beklenen senyoraaj gelirleri azalır. Aynı zamanda, eğer hükümet bütçe açıklarını finanse etmek için enflasyona başvuruyorsa, aynı oranda enflasyon vergisi elde etmek için daha yüksek oranda enflasyona ihtiyaç duyar.<sup>6</sup> Diğer taraftan, McNelis ve Asilis (1992) para ikamesinin sadece yüksek enflasyona neden olmadığını aynı zamanda verilmiş bir bütçe açığı seviyesinde, çok değişken enflasyon oranlarını beraberinde getirdiğini göstermiştir.

## II. ANALİTİK ÇERÇEVE

Yüksek enflasyon görülen ülkelerde para ikamesinin olduğu gözlene de, bunun ölçülmesi oldukça güçtür. Genellikle, yerleşiklerin yerli ve yabancı bankalarda tuttukları yabancı para mevduatları, bir ülkedeki para ikamesinin derecesini gösterir. Fakat yabancı para servet tutma aracı olmanın yanısıra, bir işlem aracı olarak da kullanılıyorsa, ekonomide dolaşımdaki yabancı para miktarını ölçmek hemen hemen mümkün değildir. En yakın tahmin, dolaşımdaki yabancı para miktarının yabancı para mevduatıyla doğru orantılı olarak arttığını varsayarak, elde edilen ölçümdür. Bu çalışmada para ikamesi (CS) Türk bankacılık sistemindeki yabancı para mevduatın (TFD) toplam mevduata (TD) oranı olarak tanımlanmıştır.

$$CS_t = \frac{TFD_t}{TD_t} \quad (1)$$

Bu tanım ekonomide dolaşımdaki yabancı parayı içermediğinden Türkiye’de para ikamesinin belli bir oranını gösterecektir. Fakat dolaşımdaki yabancı para mevduatı henüz ölçülmemiştir.

---

<sup>6</sup> İMROHOROĞLU, S., “GMM Estimation of Currency Substitution Between the Canadian Dollar and the US Dollar”, *Working Paper*, 13, 1993, Department of Finance and Business Economics, University of Southern California.



Senyoraj gelirleri para yaratma maliyeti ve paranın satın alabileceği reel kaynaklar arasındaki farka eşittir. Durağan durumda senyoraj gelirleri

$$S_t = \frac{(h_t - h_{t-1})}{gnp_t} \quad (2)$$

denklemlerle tanımlanır. Burada S senyoraj gelirlerini, h reel baz parayı ve gnp reel Gayri Safi Milli Hasılayı gösterir. Denge durumunda, reel baz paradaki değişiklik, enflasyon, faiz oranları ve gelirin etkilediği reel para talebindeki değişikliklere eşit olacaktır.

Enflasyon vergisi ise para balansları üzerine konan bir çeşit zımni vergi olarak görülebilir. Bu durumda vergi oranı enflasyon, vergi tabanı ise baz paradır. Durağan durumda enflasyon vergisi

$$IT_t = \frac{P_t * h_{t-1}}{gnp_t} \quad (3)$$

denklemlerle tanımlanmıştır. Burada P enflasyon oranını gösterir. Hükümetin elde ettiği toplam para yaratma gelirleri (MCR) enflasyon vergisi ve senyoraj gelirlerinin toplamına eşittir.

Parasal otorite herne kadar para yaratarak kazanç sağlasa da hükümet özel sektöre verdiği borçların enflasyon nedeniyle değer kaybetmesinden zarar etmektedir. Dolayısıyla para yaratılmasıyla elde edilen gelir analizinde kullanılacak olan para, dolaşımdaki para ve bankalardaki toplam mevduattan merkez bankasının özel sektöre ve ticari bankalara verdiği kredilerin çıkarılması ve merkez bankasında tutulan ithalat teminatlarının eklenmesiyle elde edilir. Bu tanım merkez bankasının özel sektöre olan faizsiz net yükümlülüğünü gösterir ve enflasyon vergisinin incelenmesi için uygundur.<sup>7</sup>

Hükümet para yaratarak, ekonomik birimlerin bankacılık sektöründe tuttuğu mevduatların ya da elinde bulundurduğu nakit

---

<sup>7</sup> Hangi para tanımının kullanılması ile ilgili olarak daha detaylı bir inceleme için ANAND, R. ve WIJNBERGEN, S. van, "Inflation and the Financing of Government Expenditure: An Introductory Analysis with an Application to Turkey", NBER Working Paper, 1731, 1988'e bakınız.

paranın enflasyon karşısında değer kaybetmesiyle kazançlı çıkar. Enflasyon nedeniyle halkın elinde tuttuğu baz paranın değeri düştüğünden, halk elinde tuttuğu reel baz paranın değerini korumak için baz para talebini arttırır. Bu da para yaratma gelirlerini arttırır. Fakat eğer, ekonomik birimler para ikamesine başvururlarsa, baz para talepleri azalacağından hükümetin elde etmesi beklenen para yaratma gelirlerinde bir azalma beklenir. Dolayısıyla reel para talebi enflasyonla ters orantılıdır. Enflasyon arttıkça para yaratma gelirleri azalan bir oranda artar. Para yaratma gelirlerinin maksimum olduğu enflasyon değerinden sonraki fiyat artışlarında para yaratma gelirleri azalır. Bu durumda enflasyon ile para yaratma gelirleri arasındaki ilişki kamu maliyesindeki Laffer Eğrisi ile açıklanabilir. Vergi oranının (enflasyon) artmasıyla vergi gelirleri (para yaratma gelirleri) artarak en yüksek düzeye ulaşır. Fakat vergi oranının daha fazla arttırılması vergi tabanının (baz para talebi) azalmasına neden olacağından vergi gelirleri azalır.

### III. ANALİZ SONUÇLARI

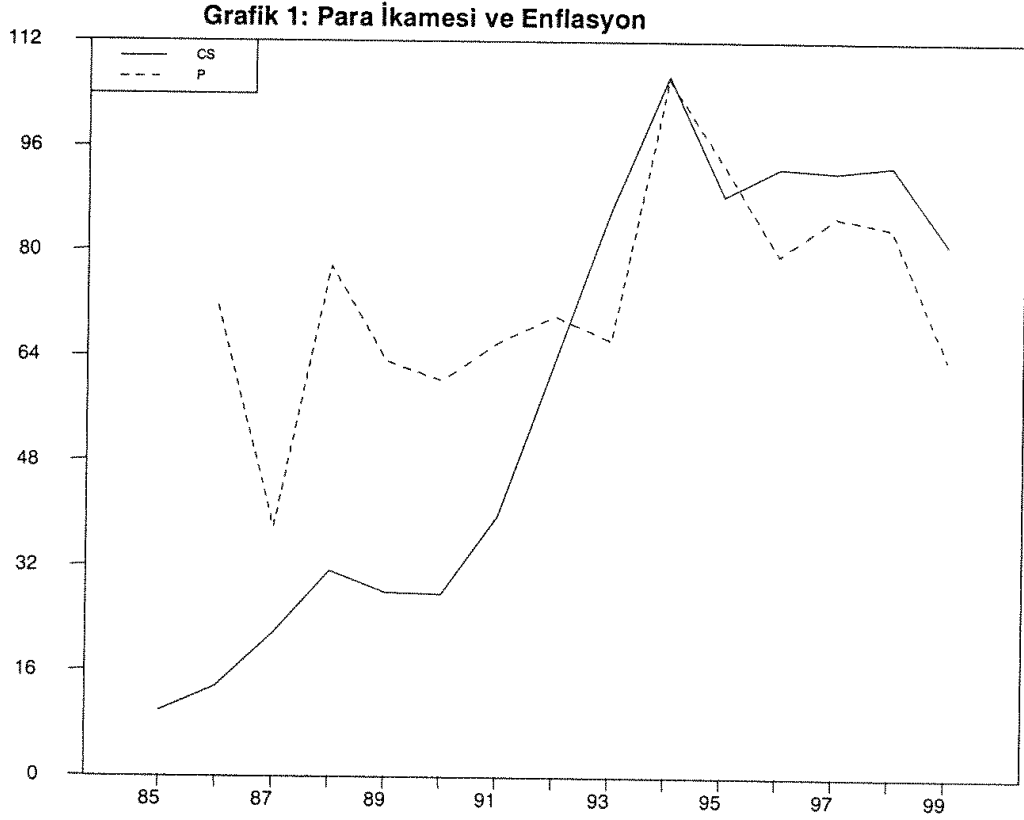
Bu çalışmada, 1986-1999 döneminde Türkiye’de para yaratma gelirleri ve para ikamesi arasındaki ilişki incelenmiştir. Para ikamesi, senyoraj ve enflasyon vergisi sırasıyla, (1), (2) ve (3) numaralı denklemler kullanılarak hesaplanmıştır. Bütün veriler Merkez Bankası Üç Aylık Bültenleri’nden alınmıştır. Tablo 1 ‘de hükümetin para yaratarak elde ettiği gelirler GSMH’nin bir yüzdesi olarak verilmiştir. Ayrıca, bu dönemde enflasyon ve para ikamesi oranlarındaki gelişmeler de bu tablodan izlenebilir. İncelenen dönemde enflasyon genellikle yüzde altmışın üzerinde seyretmiş ve 1994 yılında yüzde 106,26’ya ulaşmıştır. Enflasyonist ortamlarda ekonomik birimler ellerinde tuttukları mali varlıkların değerini korumak isteyeceklerinden, para ikamesine başvururlar. Bunun bir örneği de incelenen dönemde Türkiye’de yaşanmıştır. Enflasyon vergisinden korunmak isteyen yerleşikler ellerindeki mali varlıkları döviz tevdiat hesabı (DTH) olarak tutmayı tercih etmişlerdir. Döviz tevdiat hesapları ve dolayısıyla dönem içinde para ikamesi sürekli olarak artıp

**Tablo 1: Türkiye’de Para İkamesi ve Para Yaratma Gelirleri**

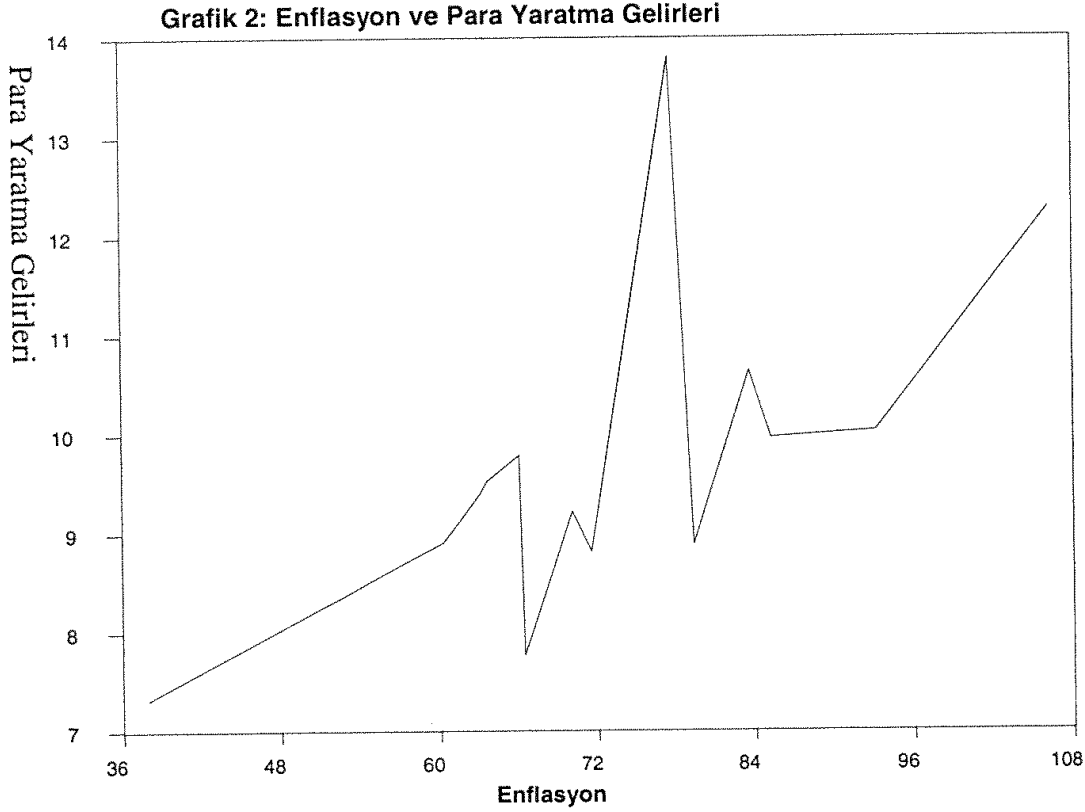
Yıllar	P	CS	MCR	IT	S
1986	71,52	13,80	8.81	9.53	-0.72
1987	37,93	21,69	7.31	7.42	-0.10
1988	77,62	31,22	13.80	14.13	-0.33
1989	63,15	27,93	9.39	9.25	0.14
1990	60,26	27,74	8.90	8.87	0.02
1991	66,08	39,62	9.78	9.87	-0.08
1992	70,09	63,05	9.21	9.25	-0.03
1993	66,8	86,72	7.76	7.86	-0.09
1994	106,26	106,81	12.27	12.28	-0.007
1995	93,17	88,49	10.02	9.90	0.11
1996	79,38	92,85	8.88	8.73	0.14
1997	85,28	92,16	9.95	9.79	0.16
1998	83,62	93,22	10.63	10.54	0.09
1999	63,61	81,15	9.51	9.19	0.32

1994 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Fakat 1994’den sonra enflasyonun göreceli olarak yavaşlamasıyla, para ikamesi oranı da azalmaya başlamıştır. Enflasyon ile para ikamesi arasındaki bu doğrusal ilişki Grafik 1’de de görülebilir.

Tablo 1 incelendiğinde, elde edilen en düşük para yaratma gelirinin (MCR) GSMH’nın yüzde 7.81’i ile dönem içinde enflasyonun en düşük olduğu 1987 yılında gerçekleştiği görülür. En fazla gelir ise, GSMH’nın yüzde 13,80’si ile 1988 yılında elde edilmiştir.

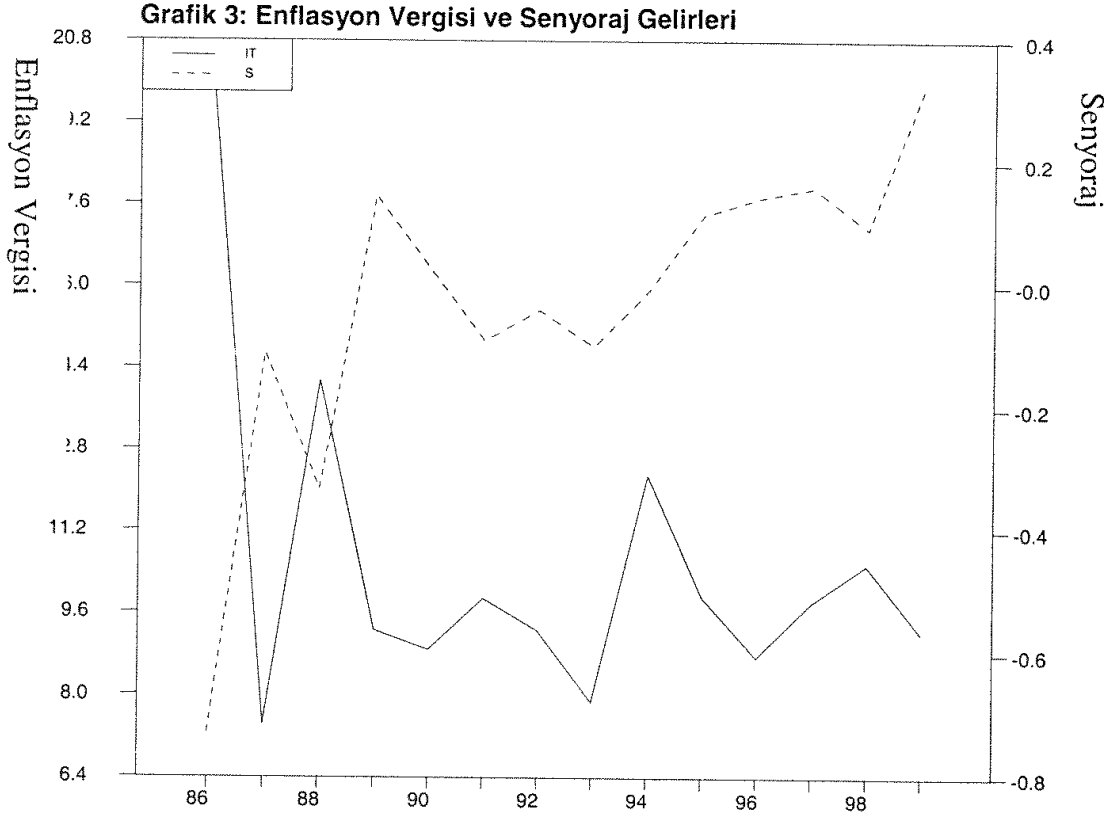


Grafik 2 1986-1999 döneminde elde edilen GSMH'nın yüzdesi olarak para yaratma gelirleri enflasyon ilişkisini göstermektedir. Enflasyon ile para yaratma gelirleri arasında Laffer Eğrisine benzeyen bir ilişki olduğunu söylemek güçtür. Enflasyon arttıkça, para yaratma gelirleri artarak, enflasyonun yaklaşık yüzde seksen olduğu 1988 yılında en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Daha sonraki enflasyon düzeylerine tekabül eden para yaratma gelirlerinin daha az olmasına rağmen, enflasyonun yüzde doksandan fazla olduğu yıllarda para yaratma gelirlerinde bir artış eğilimi gözlemlenmektedir.



Önümüzdeki dönemde hedeflenen enflasyon değerlerinin gerçekleşeceğini varsayarsak, Türkiye’de 1986-1999 döneminde para yaratma gelirlerini maksimum yapan enflasyon seviyesinin yüzde seksen olduğunu, ve para yaratma gelirlerinin önümüzdeki dönemde azalacağını söyleyebiliriz.

Hükümetin para yaratma gelirlerinin büyük bir kısmı enflasyon vergisinden elde edilmektedir. Bu, yüksek enflasyonun bir sonucu olabilir. Senyoraj gelirlerinin pozitif ve göreceli yüksek olduğu yıllar dönem içinde enflasyonun göreceli düşük olduğu yıllardır. Enflasyonun en yüksek olduğu 1994 yılında ise, senyoraj geliri GSMH’nın yüzde 0.007’si iken enflasyon vergisinden elde edilen gelir GSMH’nın yüzde 12.28’i olarak gerçekleşmiştir. Bu da enflasyon arttıkça senyoraj gelirinin azaldığını, buna karşın enflasyon vergisinden daha çok gelir elde edildiğini gösterir. Grafik 3’ün de gösterdiği gibi para yaratma gelirinin iki bileşeni arasında negatif bir ilişki olduğunu ifade edebiliriz.



Para yaratma gelirlerinin en önemli belirleyicisi baz paradır. Baz paraya olan talebi doğrudan etkileyen etmenlerin başında ise tasarruf sahiplerinin artan enflasyon karşısındaki tutumları gelir. Elleri nakit para tutan ya da vadesiz mevduat sahibi olanlar enflasyon vergisinden göreceli daha çok etkilenirler. Fakat vadeli mevduat, döviz mevduatı ya da nakit döviz bulunduran tasarruf sahipleri enflasyon vergisinden korunabilirler. Yukarıdaki analiz de enflasyonun yüksek olduğu yıllarda tasarruf sahiplerinin para ikamesine yöneldiklerini ve dolayısıyla baz paraya olan talebin azaldığını gösterir. Özellikle enflasyonun en yüksek seviyeye ulaştığı 1994 yılından sonra döviz tevdiat hesaplarında her yıl yaklaşık yüzde yüzden fazla artışlar olmuştur. Bu da baz paraya olan talebi ve para yaratma gelirlerini azaltmıştır.

Baz para talebini etkileyen bir diğer unsur ise zorunlu karşılık oranlarıdır. Zorunlu karşılık oranları mevduat ve kredi faizleri arasındaki marjı belirleyen bir çeşit vergidir. Bankalar yüksek kredi

faizi veya düşük mevduat faizi uygulayarak bu verginin yükünü ya kredi alanlara ya da mevduat sahiplerine yansıtmaya çalışacaklardır. Eğer kredi faizleri sabit tutulup, zorunlu karşılık oranları azaltılırsa, mevduat faiz oranları ve dolayısıyla mevduatlar artacaktır. Türkiye’de 1970’lerde sürekli olarak arttırılan zorunlu karşılık oranları, 1981 yılında vadesiz mevduat için yüzde 35’e, vadeli mevduat için yüzde 30’a yükseltilmiştir. Fakat daha sonraki yıllarda zorunlu karşılık oranlarını azaltma politikası izlenmiştir.

Zorunlu karşılık oranlarındaki azalmanın mevduatları ve de dolayısıyla baz paraya olan talebi arttırması beklenir. Fakat incelenen dönemde zorunlu karşılık oranlarının azaltılmasına rağmen toplam mevduatın GSMH içindeki payı 1986 yılında yüzde 17’den 1994 yılında yüzde 9’a düşmüş, fakat daha sonra enflasyonun yavaşlamasıyla tekrar artmıştır. Aynı zamanda 1984 yılından itibaren tutulmaya başlanan döviz tevdiat hesaplarının GSMH içindeki payı ise 1986 yılında yüzde 2’den 1999 yılında yüzde 15’e yükselmiştir. Dolayısıyla, zorunlu karşılık oranlarındaki azalma, mevduatlarda beklenen artışı sağlayamamış, enflasyondan korunmak isteyen tasarruf sahipleri para ikamesine yönelerek para yaratma gelirlerinin düşmesine neden olmuşlardır.

## SONUÇ

Ülkemiz son yirmi yıldır yüksek enflasyon ile yaşamaktadır. Her ne kadar yüksek enflasyon vatandaşların gelirlerini ve tasarruflarının reel değerini sürekli olarak düşürüyorsa da hükümet yüksek enflasyondan kazançlı çıkmıştır. Öncelikle hükümetin bütçe açıklarını finanse etmek için aldığı iç borçların ve de bunların faizlerinin reel değeri azalmıştır. Dolayısıyla bütçe açıkları ve iç borçlanma sürekli olarak artmıştır. Aynı zamanda hükümet para yaratarak, ve enflasyonu körükleyerek, senyoraj ve enflasyon vergisinden kaynaklanan para yaratma gelirlerini elde etmiştir.

Alternatif tasarruf araçlarının olmadığı ya da bilinmediği dönemlerde para yaratma gelirlerinin enflasyon arttıkça artması beklenir. Fakat 1980 sonrasında ülkemizde ekonomide liberalleşmeye gidilmiş, ve 1984 yılından itibaren yerleşiklerin yabancı para ve yabancı para mevduat tutmalarına izin verilmiştir. Bu durumda enflasyon vergisinden korunmak isteyen tasarruf sahipleri, değerini

hızla kaybeden yerli para yerine zaman içinde güvenilirliğini kanıtlamış olan yabancı para tutmaya yönelmiştir. Dolayısıyla, para ikamesinin hükümetin para yaratma gelirleri üzerinde negatif bir etki yapması beklenir.

İncelenen dönemde enflasyon arttıkça para ikamesinin arttığı, bununla beraber enflasyon vergisi gelirlerinde göreceli bir azalma olduğu gözlemlenmiştir. Enflasyonun yüzde 77 olduğu 1988 yılında para yaratma gelirleri en yüksek seviyeye ulaşmış, daha sonra enflasyon arttıkça para yaratma gelirleri aynı oranda artmamıştır. Fakat enflasyonun dönem içinde en yüksek seviyeye ulaştığı 1994 yılında para yaratma gelirlerinde tekrar bir artış görülmüştür. Dolayısıyla Türkiye için Laffer Eğrisinin geçerli olduğunu söyleyemeyiz.

#### KAYNAKÇA

ANAND, R. ve WIJNBERGEN, S. van, "Inflation and the Financing of Government Expenditure: An Introductory Analysis with an Application to Turkey", *NBER Working Paper*, 1731, 1988.

ARTIS, M.J., BLADEN-HOWELL, R.C. VE ZHANG, W., "A European Demand for Money Function", P. MASSON ve M. TAYLOR (ed), *Policy Issues in the Operations of Currency Unions*, 1993, 240-63.

ARTIS, M.J. ve LEWIS, M.L., *Money in Britain*, Hemel Hempstead: Phillip Allen (1991).

CALVO, G. A., ve C. A. VEGH, "Currency Substitution in Developing Countries" *IMF Working Paper*, 92/40, International Monetary Fund, (1992).

GIRTON, L. ve ROPER, D. "The Theory and Implications of Currency Substitution", *Journal of Money Credit and Banking*, 13, 1981, 12-30.

İMROHOROĞLU, S., "GMM Estimation of Currency Substitution Between the Canadian Dollar and the US Dollar", *Working Paper*, 13, 1993, Department of Finance and Business Economics, University of Southern California.

KARAKEN, J. ve WALLACE, N., "On the Indeterminacy of Equilibrium Exchange Rates", *Quarterly Journal of Economics*, 96, 1981, 207-222.

LANE, T. D. ve POLOZ, S. S., "Currency Substitution and Cross-Border Monetary Aggregation: Evidence from G7", *IMF Working Paper*, 1992, 81.



McKINNON, R. I., "Currency Substitution and Instability in the World Dollar Standard", *American Economic Review*, 72, 1982, 320-333.

McKINNON, R. I., "Two Concepts of International Currency Substitution", .P. MIZEN ve E. J: PENTECOST (ed), *The Macroeconomics of International Currencies*, Edward Elgar, 1985, 44-59.

McNELIS , P. ve ASILIS, C. "A Dynamic Simulation Analysis of Currency Substitutionin an Optimizing framework with transaction Costs", *Revista de Analisis Economic*, 1992.

MILES, M., "Currency Substitution, Flexible Exchange Rates and Monetary Independence" *American Economic Review*, 68, 1978, 428-436.

MONTICELLI, C. ve PAPI, L., *European Integration Monetary Coordination and the Demand for Money*, Clarendon Press, Oxford, 196.

T.C. Merkez Bankası Üç Aylık Bülten, Çeşitli Sayılar

VEGH, C. A., "The Optimal Inflation Tax in the Presence of Currency Substitution", *Journal of Monetary Economics*, 36(5), 1989, 139-46.

YILDIRIM, J., *Currency Substitution and the Demand for Money in the European Union*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of Manchester, 1997.

YILDIRIM, J., "Currency Substitution and the Demand for Money in the European Union", ODTÜ Ekonomi Kongresi'nde sunulan makale, 1998.



# GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE YOLSUZLUĞUN EKONOMİK NEDENLERİ VE ETKİLERİ

Öğr. Gör. Selçuk AKÇAY\*

## ÖZET

Bu çalışmanın amacı geliştirmekte olan ülkelerde yolsuzlukların ekonomik yönünün incelenmesidir. Yolsuzluk global bir sorundur ve geliştirmekte olan ülkeleri daha şiddetli etkilemektedir. Çalışmanın birinci bölümünde, yolsuzluğun tanımı, tarihi, ölçülmesi ve boyutları incelenmiştir. İkinci bölümde, yolsuzluğa neden olan ekonomik faktörler ele alınmıştır. Üçüncü bölümde yolsuzluğun ekonomi üzerine etkileri ve sonuçları incelenmiştir.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to discuss economic aspects of corruption in developing countries. Corruption is a global problem, and its impact on developing countries is quite strong. The article starts with definition, history, scope and the measurement of corruption. In the second part, economic causes of corruption are examined. Finally, the effects and the consequences of corruption on the economy are presented.

## GİRİŞ

Yolsuzluk, dünyada son yıllarda dikkati çeken ekonomik, sosyal, ve siyasi boyutu bulunan kompleks bir sorundur. Bu sorun gelişmiş – geliştirmekte olan, büyük - küçük, piyasa ekonomisi ya da başka ekonomik sistemleri uygulayan ülkelerin hepsinde görülmektedir.

Yolsuzluklar, geliştirmekte olan ve piyasa ekonomisine geçiş sürecinde (transition economies) bulunan ülkelerde daha yaygın olarak görülmekte ve bu ülkeler üzerine etkisi daha şiddetli olmaktadır. Yolsuzluğa Nijerya'da bir yaşam şekli olarak bakılmakta,

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

Sierra Leone’de yolsuzluk kültüründen söz edilmekte ve Sudan’da yolsuzluk beşinci üretim faktörü olarak değerlendirilmektedir.<sup>1</sup>

## I. YOLSUZLUĞUN TANIMI, TARİHİ, ÖLÇÜLMESİ VE BOYUTLARI

Yolsuzluk değişik biçimlerde tanımlanmaktadır. David Bayley’e göre yolsuzluk, “Parasal olması gerekmeyen kişisel çıkarlar için yetkinin kötüye kullanılmasıdır.”<sup>2</sup> McMullan ise yolsuzluğu şöyle tanımlamaktadır, “Herhangi bir kamu görevlisinin yapmakla yükümlü olduğu herhangi bir şeyi, parasal ya da para değerindeki şeyler karşılığında yapması, yapmamakla yükümlü olduğu herhangi bir şeyi yapması ya da yasal takdir hakkını uygunsuz nedenler için kullanmasıdır.”<sup>3</sup> Johnston ise yolsuzluğu şu şekilde tanımlamaktadır. “Yolsuzluk, kamu gücünün ve kaynaklarının özel çıkarlar için kötüye kullanılmasıdır.”<sup>4</sup>

Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu, Uluslararası Şeffaflık Enstitüsü Johnston’ un yapmış olduğu tanımı kullanmaktadır.

Yolsuzluk yeni bir olgu değildir. Yolsuzlukların insanoğlunun kompleks sosyal örgütler kurması, dolayısıyla sosyal hayatın başlamasıyla ortaya çıktığını söyleyebiliriz. Yolsuzluklar değişik zamanlarda ve değişik yerlerde farklı yoğunluklarda görülmüştür. Bu konuyla ilgili ilk kayıtlar rüşvet alan yargıçlar ve kamu görevlilerine aittir. Eski Mısır’da, Hindistan’da, Çin’de, Yunanistan’da ve Roma’da yolsuzluklar uğraşılması gereken bir sorun olmuştur. M.Ö. 1200 yılında tahta çıkan Babil Kralı Hamurabi rüşvet suçlamalarını

---

<sup>1</sup> OSEI- HWENDIE, Bertha Z. and OSEI - HWENDIE, Kwaku, “The Political , Economic, and Cultural Bases of Corruption in Africa”, (Ed )HOPE, Kempe R. and, Bornwell C. CHIKULO., *Corruption and Development in Africa : Lessons from Country Case- Studies*. Macmillan Press Ltd, London, 2000, s.40

<sup>2</sup>BAYLEY, David H., “ The Effects of Corruption in Developing Nations” *The Western Political Quarterly* 19 , December 1996 s.720

<sup>3</sup>McMULLAN, M., “A Theory of Corruption” *Sociological Review* ,9:2 June 1961, ss. 183-84

<sup>4</sup>JOHNSTON, Michael, “ Fighting Systemic Corruption: Social Foundations for Institutional Reform”, (Ed) , ROBINSON, Mark, *Corruption and Development*. Frank Cass Publisher , London, 1998, s.89

incelemek üzere bir valiyi görevlendirmiştir. Hamurabi kanunlarında, yolsuzluk yapan devlet görevlileri ölümle cezalandırılmıştır.<sup>5</sup>

M.Ö 4.yy. Hindistan'da Kautilya *Arthashastra* adlı kitabında yolsuzluk konusunu incelemiştir. Kautilya yolsuzluğun, devlet idaresi ve ülke üzerine etkilerini çok iyi sezinlemiş ve bu sorununa daha gerçekçi bir yaklaşımda bulunmuştur. Kautilya'ya göre " Dilin ucuna konulan balın ya da zehrin tadına varılması kaçınılmazdır. Aynen bunun gibi bir devlet hizmetlisi için de kralın gelirlerinden az da olsa yememesi imkansızdır."<sup>6</sup>

Yolsuzluğun doğası gereği, (gizlilik, kanunsuzluk ve ekonomik faaliyetlere göre farklılık göstermesi) bir ülkedeki yolsuzluğun boyutu hakkında doğru ve yeterli bilgiye ulaşmak oldukça zordur. Diğer bir ifadeyle yolsuzluk, enflasyon ve büyüme gibi kolayca ölçülememektedir. Ancak bir ülkede ya da kurumdaki yaygınlığını dolaylı yollardan ölçmek mümkündür. Yolsuzluğu dolaylı yollardan ölçen kuruluşlar bulunmaktadır. Bunlar Business International, Political Risk Service, World Economic Forum ve Transparency International gibi kuruluşlardır. Bu kuruluşlar her yıl yolsuzluk endeksi yayınlarlar. Bunlar sırasıyla;

- Uluslararası İş Endeksi
- Uluslararası Risk Rehberi Endeksi
- Global Rekabet Endeksi
- Uluslararası Şeffaflık Endeksi<sup>7</sup>

Gelişmekte olan 45 ülkeye ait, Uluslararası Şeffaflık Enstitüsü tarafından hazırlanan 1998-99 yılı yolsuzluk endeksi aşağıdaki tabloda verilmiştir.

---

<sup>5</sup> ALATAS, Syed H., *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Ashgate Publishing Limited, England, 1990, s.13

<sup>6</sup> ALATAS, a.g.e, s. 14

<sup>7</sup> TANZI, Vito, "Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures," *IMF Working Paper*, 98/63, Washington: International Monetary Fund, 1998, ss. 20-21

**Tablo 1. Gelişmekte Olan Ülkelere Ait Yolsuzluk Endeksi**

Ülkeler	1998 Endeks Puanı*	1999 Endeks Puanı*	Ülkeler	1998 Endeks Puanı*	1999 Endeks Puanı*
Arjantin	3,0	3,0	Panama	3,5	3,5
Bangladeş	1,1	1,1	Peru	4,5	4,5
Bolivya	2,8	2,5	Filipinler	3,3	3,6
Bostvana	6,1	6,1	Polonya	4,6	4,2
Brezilya	4,0	4,1	Romanya	3,0	3,3
Kamerun	1,4	1,5	Senegal	3,3	3,4
Hindistan	2,9	2,9	Tanzanya	1,9	1,9
Şili	6,8	6,9	Tayland	3,0	3,2
Çin	3,5	3,4	Tunus	5,0	5,0
Kolombiya	2,2	2,9	Uruguay	4,3	4,4
Güney Afrika	5,2	5,0	Venezüella	2,3	2,6
Mısır	2,9	3,3	Zambiya	3,5	3,5
Malezya	5,3	5,1	Zimbabve	4,2	4,1
El Salvador	3,6	3,9	Kosta Rika	5,6	5,1
Türkiye	3,4	3,6	Guatemala	3,1	3,2
Gana	3,3	3,3	Jamaika	3,8	3,8
Honduras	1,7	1,8	Bulgaristan	2,9	3,3
Macaristan	5,0	5,2	Estonya	5,7	5,7
Ürdün	4,7	4,4	Paraguay	1,5	2,0
Endonezya	2,0	1,7	Fas	3,7	4,1
Kenya	2,5	2,0	Nikaragua	3,0	3,1
Meksika	3,3	3,4	Nijerya	1,9	1,6
Pakistan	2,7	2,2			

(\*) : Endeks 0 ile 10 arasında puanlardan oluşmaktadır. 0 en fazla yolsuzluğu, 10 ise en az yolsuzluğu ifade etmektedir.

Kaynak: Transparency International, Corruption Perception Index 1998-99

## **II.YOLSUZLUĞA NEDEN OLAN EKONOMİK FAKTÖRLER**

Uluslararası Şeffaflık Enstitüsünün ve diğer kurumların yayınlamış olduğu yolsuzluk endeksine baktığımızda, yolsuzlukların gelişmekte ve piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan ülkelerde daha yaygın olduğunu görmekteyiz.

Yolsuzluk kompleks bir fenomendir ve tek bir nedenle açıklanamaz. Gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluğu besleyen

ekonomik, sosyal ve siyasi faktörler bulunmaktadır. Bunlar devletin ekonomideki rolü ve izlemiş olduğu politikalar, yoksulluk, gelir dağılımında eşitsizlik, fiyat kontrolleri, ticari kısıtlamalar, çoklu kur sistemleri, devlet sübvansiyonları, kıt kaynaklar, düşük ücretler, okur-yazar oranının düşüklüğü, yetersiz denetim, kötü yönetim, kötü çalışma koşulları şeklinde sıralanabilir.

Alatas'a göre, kaynakların ve malların kıtlığı, yüksek enflasyon, yetersiz ve etkin olmayan devlet kontrolleri yolsuzluğu çekici ve etkili ek gelir kaynağı haline getirmektedir.<sup>8</sup>

Gelişmekte olan ülkelerde görülen yolsuzluklar üzerinde etkili olan faktörler, ana başlıklar halinde aşağıdaki tabloda verilmiştir.

## **Tablo-2 Yolsuzlukları Etkileyen Faktörler**

---

### **I-Ekonomik Faktörler**

1-Kişi Başına Düşen Milli Gelir ve Gelir Dağılımı

2-Devletin Ekonomideki Rolü

- Bürokrasinin Kalitesi
- Regülasyonlar ve Devlet Monopolleri
- Bazı Mal ve Hizmetlerin Piyasa Fiyatlarının Altında Arz Edilmesi
- Kamu Sektöründeki Ücret Seviyesi

3- Kara Borsa, Kayıt Dışı Ekonomi

4- Vergilendirme ve Şeffaf Olmayan Vergi Mevzuatı

### **II-Sosyal ve Siyasi Faktörler**

1-Basin Özgürlüğü

2-Demokrasi

3-Etnik Farklılıklar

4-Okullaşma

6-Rejim Biçimi

7-Kültürel Etmenler

8-Dinsel Faktörler

---

Kaynak: Rijkeghem-Weder (1997), Kaufmann (1998)

---

<sup>8</sup> ALATAS, a.g.e, s. 90

## A) KİŞİ BAŞINA DÜŞEN MİLLİ GELİR VE GELİR DAĞILIMI

Yolsuzluk geliştirmekte olan ülkelerde daha yaygın olarak görülmektedir. Bu durumun nedeni bu ülke insanların diğerlerinden farklı olmasından değil, ancak yaşamakta oldukları ülke şartlarının uygun olmamasıdır. Bu ülkelerde kişi başına düşen milli gelir düşük olduğu için ek gelir elde etme motivasyonu yüksektir. Ayrıca bu ülkelerde insanlar hastalık, kaza ve işsizlik gibi risklerle karşı karşıya bulunmaktadır ve bu risklere karşı herhangi bir korunma mekanizması (sigorta, gelişmiş işgücü piyasası) bulunmamaktadır. Bu ülkelerde denetim ve kontrol mekanizması iyi işlememektedir. Ayrıca siyasi rekabet ve özgürlükler sıkça sınırlandırılmaktadır. Kamu yönetiminde kanunlar ve etik standartları geliştirilememiş, geliştirilse dahi bunları uygulayacak kurumlar yetersiz kalmaktadır.<sup>9</sup>

Paldam, 1999 yılında 50 ülkeyi kapsayan çalışmasında, yolsuzluklara neden olan iki önemli faktör tespit etmiştir. Bunlar;

- Kişi başına düşen reel milli gelir düzeyi
- Çok sayıda regülasyonlar dolayısıyla ekonomik özgürlüklerin az olduğu ülkelerde rant kollama fırsatlarının çok olması.<sup>10</sup>

## B) YOLSUZLUK VE DEVLET

Devlet faaliyetlerinin çeşitli yönleri yolsuzlukların oluşmasında önemli rol oynamaktadır. Bunları dört ana başlık altında incelemek mümkündür.

### 1. Regülasyonlar ve Devlet Monopolleri

Günümüzde ülkelerin çoğunda özellikle de geliştirmekte olan ülkelerde devlet görevini icra ederken çok sayıda regülasyonlara başvurmaktadır. Bu ülkelerde bir iş yeri açmak, iş yerini açık tutmak,

---

<sup>9</sup> GRAY, Cheryl W., KAUFMANN, Daniel, "Corruption and Development," *IMF: Finance and Development*, March 1998, s.9

<sup>10</sup> PALDAM, Martin., "The Big Pattern of Corruption: Economics, Culture and the Seesaw Dynamics" *University of Aarhus Centre for Dynamic Modelling in Economics Working Paper*, 99/11, Denmark, 1999, ss.17-18



borçlanmak,yatırım yapmak, araba sahibi olmak, ev yapmak, ihracat ve ithalat yapmak, pasaport almak, yurtdışına çıkmak için çeşitli belgeler gerekir ve bu işlemlerin çoğunu gerçekleştirmek için ruhsat alınması gerekir ve çok sayıda kamu dairesine başvurmanız gerekmektedir.<sup>11</sup>

Regülasyonlar ve ruhsatlar, yapacağınız işlemleri denetleyen ya da ruhsatı verecek kamu görevlisine bir çeşit monopol gücü sağlamaktadır. Kamu görevlileri yapacağınız işlemlere ruhsat vermeyebilir ya da karar sürecini uzatabilir. Kamu görevlisi kamu gücünü kullanarak ruhsat ya da perma isteyenlerden rüşvet talep eder. Regülasyonlar, bireylerin sık sık bürokratlara başvurmalarına ve onlarla ilişkiye girmelerine neden olur. Böylece bireyler ruhsat ya da perma almak için zamanlarının önemli bir kısmını bürokratlarla geçirmektedirler.<sup>12</sup>

Gelişmekte olan ve piyasa ekonomisine geçiş sürecinde olan ülkelerde yapılan anketlerde, işletme yöneticilerinin özellikle küçük işletme yöneticilerinin zamanlarının çoğunu bürokrasiyle uğraşmakla geçirdikleri görülmektedir. İşletme yöneticileri işlemlerini daha kısa sürede sonuçlandırmak için kamu görevlilerine rüşvet vermektedirler. Bu konuda Dünya Ekonomik Forumu'nun 1997 yılında 59 ülkede ve 3000 firmayı kapsayan Global Rekabet Anketi, şu gerçeği ortaya çıkarmıştır. Rüşvet olaylarının yaygın olduğu ülkelerde firma yöneticileri zamanlarının önemli bir kısmını bürokratlar ve kamu görevlileri ile geçirmektedir.<sup>13</sup>

Ekonomik faaliyetlere devlet tarafından konulan kısıtlamalar hem rant yaratmakta hem de rant kollama faaliyetlerini artırmaktadır. Kimberly Ann Elliot devletin ekonomideki rolünün, izlemiş olduğu politikaların ve bazı uygulamalarının yolsuzluklara kaynak oluşturduğunu belirtmektedir. Elliot'a göre rekabeti kısıtlayan, ticari kısıtlamalar ya da monopol yapıda bulunan devlet işletmeleri

---

<sup>11</sup>TANZI, a.g.e s. 10

<sup>12</sup> TANZI, a.g.e, s.11

<sup>13</sup> KUFMANN, Daniel, " Revisiting Anti – Corruption Strategies: Tilt Towards Incentive – Driven Approaches ", in *Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries*, United Nations Development Programme and OECD Development Centre Publication,1998, s.69

ekonomik rantlar yaratmakta ve bunun sonucunda rant kollama faaliyetleri artmaktadır.<sup>14</sup> Kruger 1974 yılında yapmış olduğu çalışmada, devletin ithalat lisansları tahsisinin, Hindistan'da 1964 yılında GSMH'nin %5'i civarında, Türkiye'de ise 1968 yılında GSMH'nin %15'i civarında rant yarattığını ortaya koymuştur.<sup>15</sup> LaPalombra'ya göre özellikle gelişmekte olan ülkelerde devletin ekonomideki rolü (devletin GSYİH payı ile ölçülmekte) ne kadar büyükse yolsuzluk düzeyi de o kadar yüksek olmaktadır.<sup>16</sup>

## 2. Kamu Sektöründe Ücret Seviyesi

Uzun yıllardan beri gözlemciler kamu personeline ödenen ücretlerin yolsuzluk derecesini belirlemede önemli rol oynadığını belirtmişlerdir.

Assar Lindbeck 1870-1970 yılları arasında İsveç'te yolsuzlukların düşük olmasının nedenini, yüksek seviyeli yöneticilerin ortalama bir işçiye ödenen ücretten 12-15 kat daha fazla ücret almalarına bağlamıştır.<sup>17</sup>

Ücret seviyesiyle yolsuzluk arasındaki ilişki Rijckeghem ve Weder tarafından ampirik olarak incelenmiştir. Çalışmaları sonucunda ücret seviyesiyle yolsuzluk arasında aşağıdaki şekle benzer bir ilişki olduğunu tespit etmişlerdir. Yani düşük ücretlerde yüksek yolsuzluk, yüksek ücretlerde düşük yolsuzluk meydana gelmektedir. Ayrıca kamu ve özel sektördeki ücret farklılığının da yolsuzluğu beslediğini bulmuşlardır.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> ELLIOT, Kimberly A., "Corruption as an International Policy Problem: Overview and Recommendations" (Ed), ELLIOT, Kimberly A., *Corruption and the Global Economy*. Institute For International Economics, Washington, DC, June 1997, s. 182

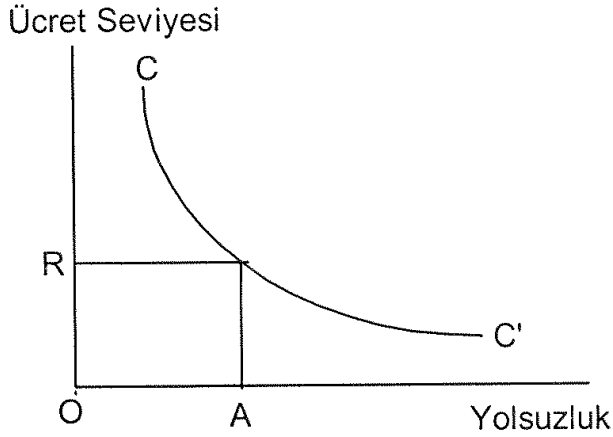
<sup>15</sup> KRUGER, Ann., "The Political Economy of the Rent - Seeking Society," *American Economic Review* 64, No.3, June 1974, ss. 299-300.

<sup>16</sup> LaPALOMBARA, Joseph, "Structural and Institutional Aspects of Corruption", *Social Research* 61, No.2 Summer, 1994, s.338

<sup>17</sup> TANZI, a.g.e s.16

<sup>18</sup> RIJKEGHEM Caroline V., WEDER Beatrice, "Corruption and the Rate of Temptation : Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?" *IMF Working Paper*, 97/73, Washington : International Monetary Fund, 1997, s.31

Şekil –1



Kaynak: Tanzi (1998)

Yolsuzlukların daha çok gelir elde etme isteğinden ya da ihtiyaçtan kaynaklandığını söyleyebiliriz. Yukarıdaki şekilde CC' eğrisi yolsuzluk ile ücretler arasındaki ilişkiyi göstermektedir. Eğriye göre yüksek ücretlerde düşük yolsuzluk, düşük ücretlerde yüksek yolsuzluk gerçekleşmektedir. Yukarıdaki şekilde OR'nin bir kamu personelinin normal bir hayat sürebilmesi için gerekli olan minimum ücreti gösterdiğini varsayalım. Buradan OA miktarı daha çok gelir elde etme hirsından kaynaklanan yolsuzluk, OA'nın ötesindeki yolsuzluk ise ihtiyaçtan kaynaklanan yolsuzluk olduğunu söyleyebiliriz. Bütün bunlara rağmen bazı kamu personeli aldıkları ücret seviyesi hesaba katılmaksızın, psikolojik ve etik yapılarından dolayı ya da teklif edilen rüşvetin hayır denilemeyecek meblağlarda olmasından dolayı yolsuzluklara başvurabilmektedir.<sup>19</sup>

### 3. Bürokrasinin Kalitesi

Bürokrasinin kalitesi ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde kamu sektöründe çalışmak, çalışanlara prestij ve iyi bir statü sağlamaktadır. Ünlü Alman sosyologu Max Weber, bürokrasilerin çoğunun ideal olmadığını görmüş ve ideal bir

<sup>19</sup> TANZI, a.g.e s.17

bürokrasinin hangi özellikleri taşıması gerektiğini yıllar önce belirtmiştir.

Max Weber tarafından ileri sürülmüş ideal bürokratik sistemde, kamu görevlisi devletten almış olduğu emir ve talimatları doğru bir şekilde yerine getirir. Kamu görevlisi, devlet ile vatandaşları arasındaki ilişkileri sağlayan bir aracıdır. Bu görevinden dolayı devlet-vatandaş ilişkisini bozmaz. Bu şekilde ifade edilen Weber dünyasında devlet ve kamu görevlisi arasında sorunlar ortaya çıkmaz. Ancak günümüzde Weber'in ileri sürdüğü bürokrasilere rastlamak imkansızdır. Çünkü, günümüzde devlet faaliyetleri ve politikaları her zaman şeffaf olmamaktadır. Vatandaşlar, kamu görevlilerince yürütülen bazı devlet faaliyetlerinde rant kollamalarını ve kamu yararını gözetmemelerini sorgulamaktadırlar.<sup>20</sup>

Rauch ve Evans 1999 yılında yapmış oldukları ve gelişmekte olan 35 ülkeyi kapsayan çalışmalarında, yolsuzluğun yoğun olduğu ülkelerde kamu personeli alımlarının ve terfilerin büyük bir oranda liyakat esasına göre yapılmadığını bulmuşlardır.<sup>21</sup>

#### **4. Bazı Mal ve Hizmetlerin Piyasa Fiyatlarının Altında Arz Edilmesi**

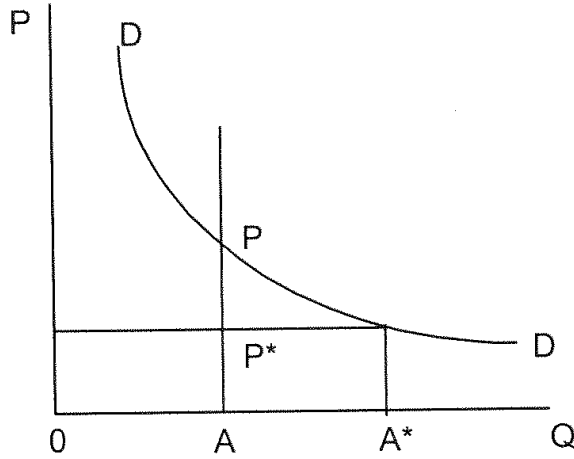
Devlet faaliyetlerinin çeşitli yönleri yolsuzlukların oluşmasında önemli rol oynamaktadır Günümüzde pek çok ülkede mal ve hizmetler piyasa fiyatlarından daha düşük bir fiyata devlet tarafından sağlanmaktadır. Bunlar döviz, kredi, elektrik, su, kamu konutları, karneye bağlı mallar, eğitim - sağlık hizmetleri ve kamu arazileridir. Devlet tarafından düşük fiyatlarla sunulan mal ve hizmetlerden yararlanmak isteyenler, bu malların ve hizmetlerin tahsisini yapan kamu görevlilerine yüksek rüşvet vermektedirler. Yukarıda söz edilen durumların hepsi yolsuzluğun yoğun şekilde yapıldığı alanlardır.

---

<sup>20</sup> TANZI, a.g.e s.16

<sup>21</sup> TANZI, a.g.e s.16

Şekil. 2



Kaynak: Tanzi (1998)

Yukarıda söz edilen mal ya da hizmetin fiyatı dikey ekseninde, talep edilen miktarı ise yatay ekseninde gösterilmiş olsun. OA mal ya da hizmetin arzını göstermektedir. DD ise talep eğrisini göstermektedir. Mal ya da hizmetin denge fiyatı AP, denge miktarı ise OA'dır. Ancak devlet tarafından belirlenen fiyat AP\* olunca bu fiyat seviyesinde AA\* kadar talep fazlalığı bulunmaktadır. Talep fazlalığı, bu mal ya da hizmetlerden faydalanmak isteyen kişilerin kamu görevlilerine rüşvet vermesine neden olmaktadır.<sup>22</sup>

### C) VERGİLER VE ŞEFFAF OLMAYAN VERGİ MEVZUATI

Gelişmekte olan ülkelerde yolsuzlukların sıkça görüldüğü başka bir alan ise vergi toplama ve vergilendirmedir. Bu ülkelerde yapılan çalışmalar hazinenin toplanması gereken verginin yarısından fazlasını toplayamadığını ortaya çıkarmıştır.<sup>23</sup> Kanunlarla açık bir şekilde belirlenen ve vergi mükellefi ile vergi denetçilerini temasa geçirmeyen vergi sisteminde yolsuzluklar az olmaktadır. Ancak;

<sup>22</sup> TANZI, a.g.e s.14

<sup>23</sup> BIRD, Richard, "Expenditures, Administration and Tax Reform in Developing Countries", *International Bureau of Fiscal Documentation: Bulletin* . June 1990, ss. 263-67

- Anlaşılması zor, değişik şekilde yorumlanmaya müsait vergi kanunları,
- Vergi ödemelerinde ya da toplanmasında mükellef ile vergi otoritelerinin sık sık karşılaşması,
- Vergi denetçilerine ödenen ücretlerin düşük olması,
- Vergi otoritelerinin önemli kararlar üzerinde takdir gücünün olması, örneğin vergi muafiyeti, vergi borcunun belirlenmesi, denetimler vb.<sup>24</sup>

Yukarıda maddeler halinde sıralanan nedenlerden dolayı vergileme yolsuzlukları için iyi bir ortam oluşturmaktadır.

#### D) KARABORSA VE KAYITDIŞI EKONOMİ

Yolsuzlukların ekonomik kaynaklarından birisi de karaborsadır. Gelişmekte olan ülkelerin çoğunda rastlanmaktadır. Karaborsa piyasaların çalışma biçimi, ülkeden ülkeye farklılık gösterse de temel amaç yaşamın sürdürülebilmesi için parasal kazanç sağlamaktır.

Simon Johnson, Daniel Kaufman ve Pablo Zoido Labotan yaptıkları çalışmada, yolsuzluğun yaygın olduğu, hukuk sisteminin zayıf olduğu ülkelerde kayıt dışı ekonominin de yüksek olduğunu bulmuşlardır. Ayrıca yüksek seviyedeki regülasyonlar yolsuzluklar için potansiyel oluşturmakta ve firmaları kayıt dışı ekonomiye itmektedir.<sup>25</sup>

### III. YOLSUZLUKLARIN EKONOMİYE ETKİLERİ VE SONUÇLARI

Yolsuzluklar, gelişmekte olan ülkelerde yatırımları, büyümeyi, sermaye akımlarını ve yabancı dolaysız yatırımları, gelir dağılımını ve kamu harcamalarının kompozisyonunu olumsuz etkilemektedir.

---

<sup>24</sup> TANZI, a.g.e s.11

<sup>25</sup> JOHNSON Simon, KAUFMANN Daniel, and ZOIDO-LOBATON Pablo, "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy" *American Economic Review, Papers and Proceedings* LXXXVIII, May 1998, ss.387-92

Theobald'a göre yolsuzluklar ekonomik büyümeyi engellemekte, girişimci olmanın cazibesini azaltmakta, ulusal kaynakların israf edilmesine yol açmakta, yönetim kapasitesini zayıflatmakta, demokrasiyi baltalamakta, ulusal birliği bozmakta, sosyal ve siyasi istikrarsızlıklara neden olmaktadır.<sup>26</sup>

Yolsuzluklar kamu gelirlerini azaltıp kamu harcamalarını artırmaktadır. Böylece bütçe açıklarını artırmakta, hükümetlerin güçlü bir maliye politikası uygulamasına engel olmaktadır. Yolsuzluklar gelir dağılımı eşitsizliğini artırmaktadır. İyi konumda bulunan insanlar, bulunmayan insanlara nazaran devlet faaliyetlerinden avantaj sağlamaktadır. Yolsuzluk yoksulların gelir elde etme potansiyellerini azaltarak, yoksulluğu daha da artırmaktadır.

Yolsuzluk, kaynakların dağılımını ve piyasaları bozmaktadır (distorts). Çünkü yolsuzluk;

a) Hükümetlerin, gerekli olan düzenleyici kontrol mekanizmalarını uygulamasını engellemektedir.

b) Bireylerin enerjilerini rant kollama ve yoz faaliyetlere harcamalarına neden olmaktadır.

c) Devletin temel görevlerini (sözleşmelerin icrası, mülkiyet haklarının korunması ) yerine getirmesini engellemektedir. Eğer bir ülkede yapılan sözleşmeler uygulanamıyorsa ve bireylerin mülkiyet hakları korunamıyorsa, devletin temel görevlerinden biri sekteye uğramış demektir. Bunun sonucunda büyüme olumsuz etkilenmektedir.

d) Piyasa ekonomisinin ve aynı zamanda demokrasinin meşruluğunu azaltmaktadır. Özellikle piyasa ekonomisine geçiş sürecinde bulunan ülkelerde piyasa ekonomisi ve demokrasiye karşı eleştiriler yapılmaktadır. Bu durumun ortaya çıkmasının nedeni ise bu ülkelerdeki yaygın yolsuzluklardır. Böylece yolsuzluk piyasa ekonomisi ve demokrasiye geçişi yavaşlatmaktadır ya da engel olmaktadır.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> THEOBALD, Robin, *Corruption ,Development and Underdevelopment*. Duke University Press, Durham,1990, ss. 125-130

<sup>27</sup> TANZI, a.g.e ss. 26-27

Paulo Mauro 1995 yılında yapmış olduğu araştırmada yolsuzluğun yüksek olduğu ülkelerde hem toplam hem de özel sektör yatırımlarını daha düşük olduğunu saptamıştır. Düşük yatırımlar ise doğal olarak düşük ekonomik büyümeyi getirmektedir.<sup>28</sup>

Vito Tanzi 1997 yılında yapmış olduğu çalışmada şu sonuçları elde etmiştir:

- Yolsuzluk, kamu yatırımlarını artırmakta ancak bu yatırımlar verimi düşük olan yatırımlar olmaktadır. Bu ise büyümeyi olumsuz etkilemektedir.
- Yüksek yolsuzluk, devletin tüketim harcamalarını artırmaktadır. Diğer bir ifadeyle devletin ücret ve maaş harcamaları artmaktadır. Bu harcamaların artması büyümeyi düşürmektedir.
- Yolsuzluk, mevcut altyapının kalitesini düşürerek büyümeyi olumsuz yönde etkilemektedir.
- Son olarak yolsuzluk verimli kamu yatırımlarının finansmanında kullanılacak devlet gelirlerini düşürerek büyümeyi azaltmaktadır.<sup>29</sup>

Paulo Mauro 1997 yılında yapmış olduğu çalışmada yolsuzlukların kamu harcamaları kompozisyonunu bozduğunu yolsuz hükümetlerin eğitim için az harcama yaptıklarını göstermiştir. Eğitime az harcama yapılmasının nedeni olarak da bu sektörde rüşvet almanın sınırlı olmasını göstermiştir<sup>30</sup>.

Sanjeev Gupta, Hamid Davoodi ve Rosa Alonso-Terme yaptıkları çalışmada, yüksek yolsuzlukların büyümeyi azaltarak dengesiz gelir dağılımına ve yoksulluğa neden olduğunu bulmuşlardır.

---

<sup>28</sup> MAURO, Paulo, "Corruption and Growth," *The Quarterly Journal of Economics*, August, 1995, ss. 681-712

<sup>29</sup> TANZİ Vito and DAVOODI Hamid, "Corruption, Public Investment, and Growth" *IMF Working Paper*, 97/139, Washington: International Monetary Fund, 1997, ss. 20-21

<sup>30</sup> ELLIOT, Kimberly A., "The Effects of Corruption on Growth, Investment and Government Expenditures: A Cross – Country Analysis" (Ed), ELLIOT, Kimberly A., *Corruption and the Global Economy*. InstituteFor International Economics, Washington, DC, June 1997, s. 104.



Ayrıca yolsuzluğun sosyal harcamaların etkinlik düzeyini ve beşeri sermaye oluşumunu olumsuz etkilediğini de saptamışlardır. Yapmış oldukları ekonometrik analizde yolsuzluğun gelir dağılımı ve yoksulluk üzerine etkisinin, göz ardı edilemeyecek bir oranda olduğunu bulmuşlardır. Analizlerine göre bir ülkenin yolsuzluk endeksindeki 2.52 puanlık artış Gini katsayısını 5.4 artırmaktadır. Yolsuzluk endeksindeki 0.78'lik artış, yoksul insanların yıllık gelirlerindeki artışı % 7-8 değerinde azaltmaktadır.<sup>31</sup>

Yolsuzluklar aynı zamanda yabancı direkt yatırımları da olumsuz etkilemektedir. Wei 1997 yılında yapmış olduğu çalışmada, yolsuzlukların yaygın olduğu ülkelerde yabancı direkt yatırımların da az olduğunu saptamıştır. Wei'ye göre yolsuzlukların yoğun olduğu ülkelerde yatırım yapmak, yatırım üzerine konmuş %20 ek vergi etkisi göstermektedir.<sup>32</sup>

## SONUÇ

Yolsuzluk dünyada her ülkede rastlanan potansiyel bir sorundur. Gelişmekte olan ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasi yapılarından dolayı yolsuzlukların bu ülkeler üzerine etkisi daha şiddetli olmaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerde yolsuzluklar, ekonomik ,sosyal ve siyasi sonuçlar doğurmaktadır. Yolsuzluklar gelişmekte olan ülkelerde ekonomik büyümeyi engellemekte, gelir dağılımını bozmakta, sermaye akımları, yabancı direkt yatırımları ve yerli yatırımları olumsuz etkilemektedir. Ayrıca, demokrasiyi baltalamakta, devlete ve kurumlarına olan güveni sarsmakta, ulusal birliği zedelemekte sosyal ve siyasi istikrarsızlıklara neden olmaktadır.

---

<sup>31</sup> GUPTA Sanjeev, DAVOODI Hamid, ALONSO- TERME Rosa “ Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?” *IMF Working Paper*, 98/76, Washington: International Monetary Fund, 1998, ss. 29-30.

<sup>32</sup> WEI, Shang- Jin, “ How Taxing is Corruption on International Investors” *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 6030, Cambridge MA.

## KAYNAKÇA

- ALATAS, Syed H., *Corruption: Its Nature, Causes and Functions*. Ashgate Publishing Limited, England, 1990.
- BAYLEY, David H., “ The Effects of Corruption in Developing Nations” *The Western Political Quarterly* 19 , December 1996 p.720
- BIRD, Richard, “ Expenditures, Administration and Tax Reform in Developing Countries”, *International Bureau of Fiscal Documentation: Bulletin* . June 1990.
- Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries, *United Nations Development Programme, OECD Development Centre Publication*, 1998.
- ELLIOT, Kimberly A., *Corruption and the Global Economy*. Institute For International Economics, Washington, DC, June 1997.
- GRAY, CHERYL W., KAUFMANN, Daniel, “ Corruption and Development,” *IMF: Finance and Development*, March 1998.
- GUPTA Sanjeev, DAVOODI Hamid, ALONSO - TERME Rosa “ Does Corruption Affect Income Inequality and Poverty?” *IMF Working Paper*, 98/76, Washington: International Monetary Fund, 1998.
- HOPE, Kempe R. and CHIKULO, Bornwell C., *Corruption and Development in Africa : Lessons from Country Case - Studies*. Macmillan Press Ltd, London, 2000.
- JOHNSON Simon, KAUFMANN Daniel, and ZOIDO-LOBATON Pablo, “Regulatory Discretion and the Unofficial Economy” *American Economic Review, Papers and Proceedings* LXXXVIII, 387-92 May 1998.
- LaPALOMBARA, Joseph, “ Structural and Institutional Aspects of Corruption”, *Social Research* 61, No.2 Summer, 1994
- McMULLAN, M., “ A Theory of Corruption ” *Sociological Review* , 9:2 June 1961, pp. 183-84
- PALDAM, Martin., The Big Pattern of Corruption: Economics , Culture and the Seesaw Dynamics” *University of Aarhus, Centre for Dynamic Modelling in Economics, Working Paper*, 99/11, Denmark.
- RIJKEGHEM Caroline V., WEDER Beatrice, “ Corruption and the Rate of Temptation : Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?” *IMF Working Paper*, 97/73, Washington : International Monetary Fund, 1997.

ROBINSON, Mark, *Corruption and Development*. Frank Cass Publisher, London, 1998.

ROSE – ACKERMAN, Susan., *Corruption and Government. Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.

TANZI, Vito, “ Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures,” *IMF Working Paper*, 98/63, Washington: International Monetary Fund, 1998.

TANZI Vito and DAVOODI Hamid, “ Corruption , Public Investment, and Growth” *IMF Working Paper*, 97/139, Washington: International Monetary Fund, 1997.

THEOBALD, Robin, *Corruption ,Development and Underdevelopment*. Duke University Press, Durham, 1990.

Transparency International, “ Corruption Perception Index 1998-1999. ” Internet <http://www.transparency.de/index.html>

WEI, Shang - Jin, “ Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle?” *Policy Research Working Paper*, 2048, Washington DC. The World Bank, 1999.

-----, “ How Taxing is Corruption on International Investors” *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 6030, Cambridge MA, 1997.



# ÜRETİMİN ULUSLARARASILAŞMASI VE ÇOK ULUSLU ŞİRKETLER

Öğr. Gör. Mahmut MASCA\*

## ÖZET

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra yabancı doğrudan yatırımları ülkelerine çekmek isteyen gelişmekte olan ülkeler, ekonomik gelişmelerine katkıda bulunmaları için çok uluslu şirketlerin (ÇUŞ) faaliyetlerine izin vermişlerdir. Üretim faaliyetlerini değişik ülkelere yayan bu şirketler üretim faaliyetlerinin uluslararasılaşmasında önemli rol oynamışlardır.

## ABSTRACT

After the Second World War, developing countries which want to attract foreign direct investments to their countries have allowed to the activities of transnational corporations (TNCs) for their contribution to economic development. These TNCs which spread their production activities to the different counties have played an important role in internationalization of production.

## GİRİŞ

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönem üretimin uluslararasılaşmasının yoğun olarak gündeme geldiği bir dönem olmuştur. Üretimin uluslararasılaşması üretimin küreselleşmesi anlamına gelmektedir. Üretimin uluslararası hale gelmesinde çok uluslu şirketlerin (ÇUŞ) etkisi büyük olmuştur. Söz konusu dönemde kendi gelişmesini tamamlamak için yeterli öz sermayeye sahip olmayan gelişmekte olan ülkeler (GOÜ) ÇUŞ'lar vasıtasıyla yabancı doğrudan yatırımları çekmeye çalışmışlardır. Yabancı doğrudan yatırım şeklinde ülkeye gelen ÇUŞ'lar sayesinde gelişmiş ülkelerle aralarındaki teknoloji açığının da kapatılması düşünülmüştür. Daha fazla kar peşinde koşan ÇUŞ'ların üretim maliyetlerini düşürmek için üretimin farklı aşamalarını değişik ülkelerde gerçekleştirmelerinin

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü.

yanısına iletişim ve ulaştırma teknolojilerinin de olağan üstü gelişmesi, üretim faaliyetlerinin küreselleşmesinde önemli rol oynamıştır.

## I. ÜRETİMİN KÜRESELLEŞMESİ

Üretimin küreselleşmesi, şirketlerin sınır ötesi sabit sermaye yatırımı, sınır ötesi iştirak, fason imalat anlaşmaları ve benzeri yöntemlerle üretim faaliyetlerini kendi ülkeleri dışına yaymaları anlamına gelmektedir.<sup>1</sup>

Üretimin küreselleşmesi 1970'li yıllarda başlayan iktisadi krizle hızlanmıştır. İktisadi kriz, bir çok iş kolunda Fordizmin sağladığı ve ölçek tasarruflarına dayanan etkinlik kazanımlarının sınırlarına ulaşılmasıyla izah edilmektedir. Ölçek istifadelerinin sınırlarına ulaşılınca gelişmiş Batı ülkelerinde verim artışı yavaşlamıştır. Verim artışının yavaşlaması ve Doğu Asya'dan gelen rekabet Batılı gelişmiş ülkelerin sanayicilerini üretimde örgütlenme tarzlarını değiştirmeye ve sanayilerini yeniden yapılandırmaya zorlamıştır. Bahsi geçen verim krizine karşı alınan ve aynı zamanda üretimin küreselleşmesinin *birinci saiki* olan tedbirler şunlardır:<sup>2</sup>

*İlk olarak*, tüketim mallarında mal farklılaştırma yoluna gidilmiştir. Mal farklılaştırması sanayicilere tüketici artığına el koyma ve tekelci karı elde etme fırsatı vermiştir.

*İkinci olarak*, otomasyon imkanlarından yararlanılarak, ölçmeye dayalı işlerde insanın algı organları yerine alet kullanılmasıyla kalitenin standartlaştırılması sağlanmış ve üretimde defolu malların oranı düşürülmüştür.

*Üçüncü olarak*, bir takım yeni iletişim imkanlarından yararlanılarak işletmelerde dikey entegrasyonu azaltıp, fason imalat yaptırarak ve az stokla çalışmak suretiyle maliyetler düşürülmeye çalışılmıştır.

---

<sup>1</sup> DPT, Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler, DPT, Yayın No:2375 Ankara, s.10.

<sup>2</sup> DPT, a.g.e.,s.11.

*Dördüncü olarak,* haberleşme ve ulaşım imkanlarını kullanarak, maliyetleri azaltmak düşüncesiyle üretimin bazı aşamaları başka ülkelere aktarılmıştır. Özellikle kalifiye işgücü gerektirmeyen sektörlerde sanayiciler üretimin bazı aşamalarını düşük ücretle çalışmaya razı işçilerin bol olduğu gelişmekte olan ülkelere kaydırmak suretiyle maliyetleri düşürmeye çalışmışlardır. Fakat bu durum bir taraftan da gelişmiş ülkelerde işsizliğin artmasına sebebiyet vermiştir.

Ayrıca, iletişim teknolojisinde meydana gelen gelişmeler üretimin daha uzaktan ve daha süratli denetimi ve yönetimi ile sipariş alıp vermeyi oldukça kolaylaştırmıştır. Diğer taraftan konteyner ve hava taşımacılığındaki gelişmeler taşıma maliyetlerini epeyce düşürmüştür.

Çerçevesi yukarıda çizilen yeni rekabet şartları sonucunda bazı işkollarında malların iktisadi ömrü kısalmıştır. Asgari stokla çalışma, tüketici ile daha sıkı temas ve girdi sağlayan firmalarla daha disiplinli ilişkiler gerektirmiştir. Mikroelektronik araçlar kullanan ve mal farklılaştırmasıyla rekabet eden üretimin organizasyonu ise Fordist sisteme göre daha becerili işgücü ve bunları teşvik edecek becerikli yöneticiler gerektirmiştir. Üretimin küreselleşmesi, Japonya'nın öncülük ettiği bu yeni sanayi örgütlenmesinin yayılması ile birlikte şekillenmektedir.

Üretimin küreselleşmesi, gelişmiş ülkelerde işsizliğe sebebiyet verdiği ölçüde korumacı eğilimleri de kuvvetlendirmiştir. Ancak korumacı tedbirler de tedbiri uygulayan ülkelere doğrudan yabancı yatırımı cezbederek küreselleşmeye hız kazandırmaktadır. Verimle ilgili krize ek olarak üretimin küreselleşmesinin *ikinci saiki*, korumacılıktır.

Ticaretin ve finans piyasalarının serbestleşmesi de üretimin küreselleşmesini kolaylaştıran etmenlerdendir. Bu nedenle GATT'ın Uruguay müzakerelerinde gelişmiş ülkeler finans, özellikle bankacılık sektöründe bütün ülkelere serbestleştirme politikaları uygulamalarını telkin etmişlerdir. Finans piyasalarının bütünleşmesi ve sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi sonucu meydana gelen faiz ve kur dalgalanmaları üretimin küreselleşmesinin *üçüncü saikini*

oluşturmaktadır. Mesela son yıllarda Japon Yeni'nin ABD Doları karşısında değer kazanması Japon sanayicilerinin üretim faaliyetlerini Güney Doğu Asya ülkelerine kaydırmaları sonucunu doğurmuştur.<sup>3</sup>

Günümüzde ulusal ekonomilerin uluslararası ekonomiyle bütünleşmeleri dış ticaret yoluyla veya yerel üretim faktörlerinden birinin nisbeten kıt olmasının üretim için bir tehdit oluşturması durumunda ise bölgelerarası, ülkelerarası ve kıtalararası faktör hareketleri yollarıyla gerçekleşmektedir. Ülke içinde katma değer yaratılması belli bir emek/sermaye bileşimini gerektirmekte ve faktör ikamesinin sınırlı olması da, atıl kalan faktörü harekete zorlamaktadır. Ülkelerarası nüfus hareketinin ulus devletler tarafından engellendiği günümüzde hareket eden üretim faktörü sermaye olmaktadır.

Sermaye ihracının çok değişik yolları olmakla beraber üretimle yakından ilgili olanı doğrudan yabancı sermaye yatırımlarıdır. Ulus devletlerin doğrudan yabancı sermaye yatırımlarına izin vermeye başlamaları çok uluslu şirketlerin (ÇUŞ) tarihinin de başlangıcı olmuştur.<sup>4</sup>

#### A) ÇOK ULUSLU ŞİRKETLERİN DOĞUŞU

1940'larda kurulan uluslararası teşkilatların da katkısıyla 1950'ler ve 60'larda küresel üretim, sanayi ve bununla birlikte küresel ticaret, hem gelişmiş hem de bir çok gelişmekte olan ülkelerde hızlı bir şekilde artmıştır. Bu dönemde ticaret hacminin büyümesi kadar dikkate değer bir olay da, ABD ÇUŞ'ları tarafından yapılan yabancı doğrudan yatırımların artmasıdır. Önceki dönemlerde yabancı yatırım artışlarının çoğu portfolyo yatırımları şeklinde iken, bu, 1950'ler ve 1960'larda büyük ölçüde doğrudan yatırım şeklini almıştır. 19. yüzyıl yatırımlarının önemli bir kısmı az gelişmiş ülkelerde ihracata yönelik ham maddelerin üretimine ve bunun için gerekli alt yapı yatırımlarına yönelik iken, 1950'lerde ve 60'larda küresel yabancı doğrudan yatırımların dörtte üçü -ki çoğu ABD imalatçı firmaları tarafından yapılmakta idi- Avrupa ülkeleri ve Kanada gibi gelişmiş ülkelere

---

<sup>3</sup> DPT, a.g.e., s.12.

<sup>4</sup> Levent SANİN, "Küreselleşme Tartışmaları Üzerine Bazı Notlar", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt:5, No.14, 1994, s.102.



yapılmıştır.<sup>5</sup> İster gelişmiş isterse gelişmekte olan ülkelerde yapılmış olsun imalat yatırımları, yatırıma ev sahipliği eden ülkenin veya bölgenin yerel piyasasına yönelik üretim şeklinde gerçekleşmişti. Bu durum ev sahibi ülkelerde yatırım yapan şirketler arasında rekabeti de beraberinde getirmiştir.

Özellikle 1960'ların ortalarından sonra yabancı doğrudan yatırımlara ev sahipliği yapan ülkelerde, ÇUŞ'ların- özellikle ABD ÇUŞ'larının- milli egemenliğe karşı tehdit oluşturduğu yönünde bir tartışma ortaya çıkmıştır. Bu tartışmalar sırasında, daha çok üzerinde durulan konu bunların milli sermayeye karşı bir tehdit oldukları üzerinde odaklaşmakta idi. Çünkü bunlar yerel sanayi ve sanayicilerin yerini almakta idi. Bu durum, bir taraftan yerel sanayicilere ve KİT'lerin yayılmasına destek sağlarken diğer taraftan da, bilhassa 1960 ve 1970 ortaları arasında Gelişmekte Olan Ülkeler'de (GOÜ) yabancı şirketlerin kamulaştırılması hareketinin başlamasına neden olmuştur. Aynı zamanda, imalat alanında ÇUŞ'lardan yararlanmak ve yabancı doğrudan yatırımları çekmek isteyen ülkeler ise giriş için yerli sermayenin çoğunlukta olması gibi bir takım yeni düzenlemeler getirmişlerdir. Bu durumda iki sonuç ortaya çıkmıştır:<sup>6</sup> İlk olarak, yeni yabancı yatırım şekilleri ortaya çıkması. İkinci olarak da, yabancı doğrudan yatırım akışının önemli ölçüde azalması.

## B) ULUSLARARASI ÜRETİM VE ÇOK ULUSLU ŞİRKETLER

Uluslararası üretimi, "bir firma ya da firmalar grubu tarafından ulusal sınırlar dışında organize edilmiş, kontrolü ve mülkiyeti elde tutulan katma değer yaratma faaliyetleri" olarak tanımlamak mümkündür.<sup>7</sup>

Çok uluslu şirketler (ÇUŞ) ise; yabancı doğrudan yatırımlar çerçevesinde birden fazla ülkede mal ve hizmet üreten teşebbüsler

---

<sup>5</sup> Charles OMAN, *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, OECD Development Centre, Paris, 1995. s.44.

<sup>6</sup> OMAN, a.g.e.,s.45.

<sup>7</sup> SANİN, a.g.e., s.103

olarak tarif edilmektedir.<sup>8</sup> ÇUŞ'ları kendi ülkeleri dışında üretim yapmaya iten faktörler şu şekilde özetlenebilmektedir:<sup>9</sup>

1- Ülkelerinde ihracat yapan firmaları desteklemek.

2- ÇUŞ'ların yavru firmalarına ve bu firmaların diğer ülkelerdeki personeline hizmet vermek.

3- Rekabet avantajlarını ihracatla değil doğrudan yatırım yoluyla kullanmak. Çünkü bazı hizmetlerin ticarete konu olması tabiatları gereği zor olmaktadır. Bu durumlarda amaç yerel tüketicilere hizmet sunmak olmaktadır. Bu avantaj, ÇUŞ'un kendi ülkesinin özelliklerini yansıtmaktadır.

4- Tamamlayıcı ve hareketli olmayan kaynakların olduğu yerde üretim yaparak rekabet üstünlüğü sağlamak amacıyla doğrudan yatırım yapılmaktadır. Seyahat, turizm, hava limanları, oteller gibi alanlardaki yatırımlar bu türdendir.

5- Kaynaklara ulaşmak ve gittikleri yerlerdeki ekonomilerin avantajlarını yerinde kullanmak. Mesela bankalar ve yönetim danışmanları belli başlı finans merkezlerinde dinleme postaları kurmak istemektedirler.

6- Belli başlı rakiplere karşı uluslararası pazar payını korumak ve arttırmak amacıyla da yabancı ülkelerde doğrudan yatırım yapılabilmektedir. Oligopolcü stratejiler geliştiren petrol, otomobil, otomobil lastiği, ecza, yarı iletken, tüketici elektroniği, uluslararası bankalar, reklam, güvenlik, yönetim danışmanlığı, mühendislik hava yolları, sigortacılık ve otelcilikle ilgili ÇUŞ'lar, bu sektörlerde "liderleri takip et" stratejisi gütmektedirler.

Başka bir kaynakta ise,<sup>10</sup> ÇUŞ'ların başka ülkelerde yatırım yapmalarının sebebi olarak;

---

<sup>8</sup> Malcolm WATERS, *Globalization*, Clays Ltd St. Ives PLC, London and New York, 1995, s.76.

<sup>9</sup> H. GERAY, "Küreselleşme ve Masa Üstü Sömürgecilik", *Mürekkep*, No:3-4, Kış-Bahar 1995, s.40.

<sup>10</sup> Gülten KAZGAN, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995, ss.82-83.

• Emek yoğun malların üretiminde işgücü maliyetini azaltmak için işgücü ucuz, sosyal giderleri az ve işçi haklarının daha kısıtlı olduğu ülkeleri tercih etmeleri,

• Kendi ülkelerinde çevre ile ilgili tepkilerle karşılaşınca üretimlerini bu konulara daha az hassas diğer ülkelere kaydırmak istemeleri,

• Yüksek gümrük duvarları ile korunan ülkelere eskiyen teknolojilerini taşıyarak hem gümrük duvarlarını içeride üretim ile aşmak hem de eski teknolojinin getiri süresini arttırarak kar haddini yükseltmek istemeleri gösterilmektedir.

Üretimin uluslararasılaşmasını temsil eden ÇUŞ'lar hakkında bu güne kadar bir çok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların bir kısmında; bu güçlü şirketler, ulus devletlerin yerini almaya başlayan, gelişmekte olan ülkelere teknoloji ve ekonomik büyüme sağlayan ve ulusal ekonomileri giderek artan bir karşılıklı bağımlılığa sokan teşebbüsler olarak mülhaza edilmektedir. Bazı çalışmalarda ise, ÇUŞ'lar şirket uğruna herşeyi istismar eden, beraberinde siyasal bağımlılığı da getiren, emperyalist yağmacılar olarak görülmektedir.<sup>11</sup>

ÇUŞ'larla ilgili olarak ister lehte ister aleyhte görüşler belirtilsin hepsinin ortak bir noktası bulunmaktadır: Üretimin küreselleşmesi büyük ölçüde ÇUŞ'lar sayesinde olmaktadır.

## II. TEKNOLOJİK GELİŞME VE ULUSLARARASI EKONOMİK İŞBÖLÜMÜ

Üretimin küreselleşmesinin teknolojiye geri kalan gelişmekte olan ülkelere teknoloji aktarma sürecini hızlandıracağı ve böylece gelişmekte olan ülkelerin kalkınma çabalarını destekleyeceği düşünülmektedir.<sup>12</sup>

Günümüzde teknoloji olağanüstü bir gelişme kaydetmiş ve teknolojik rekabet şiddetlenmiştir. Yeni teknoloji üreten firmalar ya

---

<sup>11</sup> Robert GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press, New Jersey, 1987, s.231.

<sup>12</sup> DPT, a.g.e., s.18.

piyasaya yeni mallar sürmekte ya da daha önce ürettikleri malların üretim maliyetlerini azaltmaktadır. Piyasaya yeni sürülen mallar çoğu kez piyasada önceden var olan malları ikame etmektedir. Sentetik girdilerin bir çok tabii hammaddelerin yerini almaya başlaması bazı ekonomileri sarsabilmektedir. Diğer taraftan Japonya'nın başını çektiği yeni işletmecilik ve üretimdeki örgütlenme yöntemleri maliyetleri düşürerek kalite standartlarını yükseltmektedir. Bu gelişmeler mukayeseli üstünlüklerin sürekli değişmesine neden olmaktadır.

Günümüzde uluslararası işbölümünde ülkelerin konumunu ve rekabet gücünü teknoloji üretip üretmemeleri belirlemektedir. Teknoloji üretimi ile dış ticaretteki rekabet gücü, ihracat ve milli servet birikimi arasındaki bağlantı o kadar kuvvetlenmiştir ki, gelişmiş ülke; "teknoloji üretebilen ülke" olarak tanımlanmaktadır.<sup>13</sup>

Gelişmiş ülke sanayicileri ülkelerini sınai üretimin sebep olduğu çevre tahribatından korumak ve gelir artışını sürdürmek için tamamen teknoloji üretiminde ihtisaslaşmayı ve diğer tüm standartlaşmış malların üretimini diğer ülkelere bırakmayı kendi toplumlarına telkin etmektedirler. Öngörülen bu yeni işbölümünde gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler sanayi ülkeleri, gelişmiş ülkeler de hizmet ülkeleri konumunda olacaktır. Bu durumda başka ülkelere aktarılan sanayi faaliyetlerinin kontrolü de bu sanayiye aktaran ülkenin elinde olacaktır. GATT Uruguay müzakerelerinde gelişmiş ülkelerin fikri haklar konusuna verdikleri olağan üstü önem de bu strateji çerçevesinde açıklık kazanabilmektedir.

Neticede öngörülen işbölümünde gelişmekte olan ve az gelişmiş ülkeler ucuz işgücü avantajı ile rekabet ederlerken, gelişmiş ülkeler ise fikri mesaiye dayanan yeni teknoloji üretimi ve tanınmış markaların teknelci avantajı ile rekabet edeceklerdir.

Mikroelektronığe dayanan yeni üretim yöntemleri gelişmiş ülkelerde bir taraftan işsizliğe sebep olurken, yeni yöntem geliştirme faaliyetleri bunu kısmen telafi ederek kalifiye işçiler için yeni istihdam imkanları oluşturmuştur. Buna karşın yeni üretim

---

<sup>13</sup> DPT, a.g.e.,s.19.

yöntemlerinin gelişmekte olan ülkelerde kullanılmaya başlaması sadece teknolojik işsizlik yaratmaktadır. Bu durumda yeni üretim tekniklerini aynen alıp kullanan, bunları kendisi üretmeyen ülkelerde işsizliğin artması kaçınılmaz gözükmektedir.

Günümüzde teknoloji ya yatırım malları ihracatı yoluyla ya da patent ve lisans anlaşmaları ile satılmakta veya kiralanmaktadır. Yabancı teknolojiyi alan ülkelerin teknoloji üretir hale gelerek teknolojik bağımlılığını sona erdirdiği pek görülmemektedir. Aktarılan yabancı teknolojinin rantabilitesi ve ömrü de tamamen teknolojiyi üreten ülkenin kontrolünde kalmaktadır.<sup>14</sup> Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerin teknolojik bağımlılıktan kurtulmaları bir an önce teknoloji üretir hale gelmelerine bağlıdır.

### III. YABANCI DOĞRUDAN YATIRIMLAR

Bir şirketin üretimini, kurulu bulunduğu ülkenin sınırları ötesine yaymak üzere şirket merkezinin dışındaki ülkelere üretim tesisi kurması veya kurulu bir tesisi satın almasına yabancı doğrudan yatırım denmektedir.<sup>15</sup>

Yabancı doğrudan yatırımların sektörel dağılımı geçmişten günümüze farklılık arz etmektedir. 1950'lerde yabancı doğrudan yatırımlar daha çok tabii hammaddelerde ve tabii kaynak-yoğun sektörlerde toplanırken günümüzde daha çok hizmet sektöründe ve teknoloji yoğun imalatta yoğunlaşmaktadır. Günümüzde hizmet sektörü dünyada en büyük sektör durumuna gelmiştir. Gelişmiş ülkelerde hizmet sektörünün GSMH içindeki payı büyümektedir. Bu durum, bilgisayar ve iletişim teknolojisindeki hızlı gelişmelerden ve bu sektörlerin sunduğu hizmetlere olan talebin artmasından kaynaklanmaktadır. Sınai mamüllerin satış sonrası bakımıyla ilgili hizmetlerin artması da bu sektördeki yoğunlaşmanın bir sebebidir.

Yabancı doğrudan yatırımların hizmetler sektöründe artmasının sebeplerinden birisi de, hizmetlerin çoğunun ihraç

---

<sup>14</sup> DPT, a.g.e., s.20.

<sup>15</sup> Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999, s.664.

edilememesidir. Bu alanda faaliyet gösteren şirketlerin yabancı pazarlara girebilmeleri ancak doğrudan yatırımla mümkün olabilmektedir. İmalat sanayisindeki doğrudan yatırımlar da hizmet sektörüne olan talebi artırarak bu alandaki yatırımlara zemin hazırlamaktadır.<sup>16</sup>

Yabancı doğrudan yatırımların büyük bir kısmını gelişmiş ülkelerin şirketleri gerçekleştirmektedirler. Gelişmekte olan ülke şirketleri ise çok az doğrudan yatırım yapmaktadırlar. Aşağıdaki tablo bunu açık bir şekilde göstermektedir.

**Tablo 1.**

**Doğrudan Yabancı Yatırım Yapan Şirketlerin Menşe Ülkeleri**

KAYNAK ÜLKE	Milyar ABD Doları			%	
	1987	1988	1989	1980-88	1985-89
Almanya	9.2	11.2	13.5	7.4	7.8
ABD*	28.0	13.3	26.5	13.3	26.5
Fransa	9.2	14.5	19.4	6.0	8.0
İngiltere	31.1	37.0	32.0	19.4	20.2
Japonya**	19.5	34.2	44.2	8.9	18.8
<b>Toplam</b>	<b>97.0</b>	<b>110.2</b>	<b>135.6</b>	<b>69.8</b>	<b>81.3</b>
<b>Gelişmiş Ülkeler</b>	<b>132.6</b>	<b>155.4</b>	<b>187.1</b>	<b>98.4</b>	<b>96.8</b>
<b>Az gelişmiş Ülkeler</b>	<b>2.4</b>	<b>5.9</b>	<b>8.9</b>	<b>1.6</b>	<b>3.2</b>
<b>Tüm Ülkeler</b>	<b>135.0</b>	<b>161.3</b>	<b>196.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

\*ABD'nin Hollanda Antil Adalarına (bankacılık hariç) finans sigortacılık ve gayrimenkul yatırımlarını kapsamamaktadır.

\*\*Japon firmalarının yabancı ülkelerde tekrar yatırıma tahsis edilen dağıtılmayan karların payını kapsamamaktadır.

Kaynak: DPT, a.g.e., s.91

Tablodan da görüleceği gibi doğrudan yabancı yatırımlara kaynaklık eden ülkelerden ABD, Almanya, Fransa, İngiltere ve Japonya'nın toplam kaynak ülkeler içindeki payı 1985-1989 yılları

<sup>16</sup> DPT, a.g.e., s.13

arasında %80 civarında olmaktadır. Tüm gelişmiş ülkeler dikkate alınırsa bu pay % 96.8'e yükselmektedir. Bu durumda doğrudan yabancı yatırımlara gelişmiş ülkelerin hakim olduğu ortaya çıkmaktadır.

Aşağıdaki tabloda 1991-1996 arasında Gelişmekte Olan Ülkelere yönelen yabancı doğrudan yatırım akışını görmek mümkündür:

**Tablo 2.**

**Gelişmekte Olan Ülkelere Yönelen Yabancı Doğrudan Yatırım Akımları (Milyon Dolar)**

<i>Ülke Grubu</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
<b>GOÜ</b>	41782	51108	72528	95582	105511	129813

**Kaynak:** UNCTAD, *The Least Developed Countries 1998 Report*, s.27'den düzenlenmiştir.

Yukarıdaki tablodan da görüleceği gibi 1996 yılı itibariyle, gelişmekte olan ülkelere yönelen yabancı doğrudan yatırımları 130 trilyon dolara yaklaşmaktadır.<sup>17</sup> Az gelişmiş ülkeler ise, bu tip yatırımlardan yeterince yararlanamamaktadırlar. Aşağıdaki tabloda yabancı şirket üretimlerinin az gelişmiş ülke (AGÜ) GSYİH'sındaki paylarını göstermektedir.

---

<sup>17</sup> UNCTAD, *The Least Developed Countries 1998 Report*, s.27

**Tablo 3.**

**Yabancı Şirket Üretimlerinin AGÜ GSYİH'sındaki Payı**

<i>YIL</i>	<i>YÜZDE</i>
<b>1982</b>	4.4
<b>1990</b>	3.9
<b>1992</b>	4.3
<b>1995</b>	6.3

Kaynak: SEYİDOĞLU, a.g.e., s.688.

Yukarıdaki tablodan da görülebileceği gibi yabancı doğrudan yatırımlarının AGÜ GSYİH'sı içindeki payları oldukça düşüktür. Bilindiği gibi, ülkelerin yabancı doğrudan yatırımları çekebilmelerinin bazı koşulları vardır. Siyasal ve makro ekonomik istikrar, ticaret ve yatırım rejimlerinin serbestleştirilmesi, taşımacılık ve haberleşme alt yapısını oluşturma, mülkiyet haklarının korunması, istikrarlı kurumsal yapı ve bürokrasinin azaltılması bunlar arasında sayılabilir. AGÜ'lerde bu koşulların tam sağlanamaması bu ülkelerin çok uluslu yatırımlardan yeterince yararlanamamalarının en önemli sebebidir.<sup>18</sup>

### **SONUÇ**

Üretim faaliyetlerinin uluslararası hale gelmesinde ÇUŞ'lar önemli rol oynamışlardır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde sermaye yetersizliği çeken gelişmekte olan ülkelerin yabancı doğrudan yatırımlara ilgilerinin artmaları ÇUŞ'ların da etkinlik alanlarının genişlemesine sebep olmuştur. ÇUŞ'ların çeşitli sebeplerle üretim faaliyetlerini değişik ülkelere yaymaları üretimin küreselleşmesinde önemli rol oynamıştır. Günümüzde sermaye yapıları çok güçlenen ve üretimleri çeşitlenen ÇUŞ'lar uluslararası politikada da önemli aktörler haline gelmişlerdir.

---

<sup>18</sup> SEYİDOĞLU, a.g.e., s. 688.



## YARARLANILAN KAYNAKLAR

Charles OMAN, *Globalisation and Regionalisation: The Challenge for Developing Countries*, OECD Development Centre , Paris, 1995.

DPT, *Dünyada Küreselleşme ve Bölgesel Bütünleşmeler*, DPT, Yayın No:2375 Ankara, 1995.

Gülten KAZGAN, *Yeni Ekonomik Düzendeki Türkiye'nin Yeri*, Altın Kitaplar Yayınevi, İstanbul, 1995.

H. GERAY, "Küreselleşme ve Masa Üstü Sömürgecilik", *Mürekkep*, No:3-4, Kış-Bahar 1995.

Halil SEYİDOĞLU, *Uluslararası İktisat*, Geliştirilmiş 13. Baskı, İstanbul, 1999.

Levent SANİN, "Küreselleşme Tartışmaları Üzerine Bazı Notlar", *Ekonomik Yaklaşım*, Cilt:5, No.14, 1994.

Malcolm WATERS, *Globalization*, Clays Ltd St. Ives PLC, London and New York, 1995.

Robert GILPIN, *The Political Economy of International Relations*, Princeton University Press , New Jersey, 1987.

UNCTAD, *The Least Developed Countries 1998 Report*, s.27



# VERGİLENDİRME YETKİSİ VE 1982 ANAYASASI

Prof. Dr. Hasan Hüseyin BAYRAKLI\*  
Öğr. Grv. Hakkı ODABAŞ\*\*

## ÖZET

Devlet, kamusal ihtiyaçlar doğrultusunda kamusal mal ve hizmet üretmek zorundadır. Kamusal mal ve hizmetlerin finansmanında en etkin yol vergilemedir. Devlet vergiyi vergilendirme yetkisini kullanarak toplar. Ancak bu yetki sınırsız değildir.

Bu çalışma, vergilendirme yetkisini 1982 Anayasasına göre incelemektedir. Çalışmamızda 1982 Anayasasında, sosyal ve hukuk devleti anlayışı doğrultusunda, vergilendirme yetkisinin nasıl sınırlandırılmaya çalışıldığı üzerinde durulmaktadır.

## ABSTRACT

The government is endowed with duties. One of duties is supplying public goods and services to meet public needs. The most effective way of financing public expenditures is taxation. The government collects taxes based on its 'power to tax'. This power is, however, not limitless.

This study investigates 'power to tax' in the Turkish Constitution (1982). This study concludes that the Constitution constrains 'power to tax' according to the principles of welfare state. It is also found that however, these limits are not sufficient.

## GİRİŞ

Kamusal ihtiyaçlar doğrultusunda devletlerin mal ve hizmetler üretme zorunluluğu vardır. Bu mal ve hizmetlerin üretilmesi için gerekli olan kaynakların temininde en etkin yöntem vergilendirmedir. Anayasal demokratik rejimin sağlıklı bir şekilde idare edilebilmesi,

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

\*\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

devletin vergilendirme yetkisi aracılığı ile sağlayacağı düzenli mali kaynaklara bağlıdır.

Demokratik devlette vergilendirme yetkisi, egemenliğin içerdiği bütün yetkiler gibi anayasal bir yetkidir. Bu yetki devlete, üretmek zorunda olduğu mal ve hizmetlere bir karşılık bulma olanağı verir. Ayrıca vergilendirme yetkisi mali amaçlar yanında, ekonomik ve sosyal amaçların gerçekleştirilmesi için de kullanılabilir. Ancak, demokratik gelişimle birlikte farklı bir görünüm ve boyut kazanan ve devletin vergi alma konusunda hukuki ve fiili gücünü ifade eden vergilendirme yetkisi sınırsız değildir.

Vergilendirme yetkisinin niteliği ve kapsamı anayasal kurallar ile belirlenir. Bu yetkinin kullanılma biçimi ve sınırları yine anayasalarda düzenlenir.

Bu çalışmada devletin vergilendirme yetkisi, 1982 Anayasası doğrultusunda incelenmekte ve vergilendirme yetkisinin sınırları irdelenmeye çalışılmaktadır.

## I. VERGİLENDİRME YETKİSİ

Devletin en temel varlık nedeni, kamusal ihtiyaçlar doğrultusunda kamusal mal ve hizmetleri üretmektir. Kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde kamusal finansman araçlarının kullanılması bir zorunluluktur. Bunun için, toplum adına devletin, kamu finansman araçlarını temin etmesi ve uygulaması hususundaki hukuki ve fiili gücüne vergilendirme yetkisi denir<sup>1</sup>.

Devlet, kamusal ihtiyaçların finansmanında sahip olduğu hukuki cebir gücü ile vergi alma yetkisine sahiptir. Bu sahipliğin esas kaynağı devlet egemenliğinde yatmaktadır. Egemenlik, devletin gerek toplum içinde gerekse dışında herhangi bir güçten izin veya emir almaksızın, ülkesindeki fiili ve hukuki emretme ve yaptırabilme gücüdür. Egemenlik keyfi ve sınırsız bir güç değildir. Hukuki bir güç olması nedeniyle doğal ve evrensel hukukla sınırlıdır<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Hasan Hüseyin BAYRAKLI, *Vergi Hukukunun Temel İlkeleri*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayını No:8, Afyon, 1997, s.27.

<sup>2</sup> BAYRAKLI, s.28.

Egemenlik devletin varlık şartlarından biridir. Egemen, kamu gücüne sahip, hukuksal bir tüzel kişilik olan devlet bu gücünü en iyi bir şekilde kullanması gerekmektedir. Çünkü bu güç devletin varlık nedeni olan tüm yetkileri bünyesinde toplamaktadır<sup>3</sup>.

Vergilendirme yetkisinin hukuki niteliği ve sınırları zaman içerisinde devlet anlayışına ve biçimine göre değişiklik göstermiştir. Jandarma devlet anlayışı içerisinde vergilendirme yetkisi, egemenlik gibi mutlak ve sınırsız bir yetkidir. Liberal devlette ise, vergilendirme, karşılık ve mübadele ile açıklanmaya çalışılmıştır. 19. yüzyılda ortaya çıkan kollektivist devlet anlayışı içinde ise vergilendirme yetkisi kavramı, fedakarlık ve milli görev kavramı ile açıklanmaya çalışılmıştır. Günümüzde ise vergilendirme yetkisi kavramı, devlet egemenliği temeline dayandırılmaktadır<sup>4</sup>.

Kısaca vergilendirme yetkisi; devletin ülkesi üzerindeki egemenliğine dayanarak vergi alma konusunda sahip olduğu hukuki ve fiili gücü göstermektedir. Demokratik ülkelerde devlet, kamu harcamalarının finansmanını vergilendirme yetkisini kullanarak karşılamaya çalışır. Vergileme yetkisinin kullanımı siyasi bir zorunluluktur<sup>5</sup>.

Kamu tercihi teorisyenlerinden James McGill Buchanan'a göre vergilendirme yetkisi, devletin zor kullanma gücünün en belirgin göstergesidir. Bu yetki ile devlet bireylere ve kurumlara kaynaklarının bir kısmını devlete transfer etmeleri konusunda bir zor kullanma hakkına sahiptir<sup>6</sup>.

Çağdaş anayasaların çoğunda vergilendirme yetkisinin çerçevesi çizilmeye çalışılmıştır. Bu anayasalara bakıldığında vergilendirme yetkisini sınırlayan hükümlerin var olduğu görülür. Bu

---

<sup>3</sup>Zeynep ARIKAN, "Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları (Türkiye Analizi), *Yayınlanmamış Doktora Tezi*, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 1994. s.5.

<sup>4</sup>Mualla ÖNCEL, Nami ÇAĞAN - Ahmet KUMRULU, *Vergi Hukuku*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayınları No:494, Ankara 1992, s.53.

<sup>5</sup>ARIKAN, s.6.

<sup>6</sup>Geoffrey BRENNAN, James M. BUCHANAN, *The Power To Tax - Analytical Foundations of A Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge 1980, s.9.

hükümler, doğal olarak her ülkenin siyasi, iktisadi ve idari yapısından ve geleneklerinden etkilenmektedir.

#### A) VERGİLENDİRMENİN AMACI

Anayasa, vergilendirme yetkisinin “...kamu giderlerini karşılamak üzere..” kullanılabileceğini ifade eder.

Vergilerin en temel mali fonksiyonları kamu harcamalarını karşılamalarıdır. Buna verginin geleneksel fonksiyonları da denilmektedir. Günümüzde müdahaleci devlet anlayışının benimsenmesi ile birlikte vergilerin mali fonksiyonları yanında ekonomik, sosyal ve kültürel fonksiyonları da vardır<sup>7</sup>.

Devletin zamanla ekonomiye müdahaleci bir karakter kazanmaya başlaması, geleneksel hizmetlerin yanında ekonomik, sosyal ve kültürel bazı fonksiyonların yüklenmesine yol açmış ve vergilendirme yetkisinin istikrar sağlamak, gelir dağılımı düzenlemek, ekonomik kalkınmayı ve büyümeyi gerçekleştirmek, kaynak dağılımını düzenlemek gibi amaçlarla kullanılması gereği ortaya çıkmıştır.<sup>8</sup>

#### B) VERGİLENDİRME YETKİSİNİN SINIRLANDIRILMASI

Vergilendirme yetkisinin kullanımında sorun, bu yetkinin kullanılıp kullanılmaması değil; yetkinin ne ölçüde kullanılması gerektiği üzerindedir. Bu nedenle yetki sınırının çok iyi belirlenmesi ve çizilmesi gerekmektedir.

Vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması hem ulusal düzeyde, hem de uluslararası düzeyde olabilir. Vergilendirme yetkisi ulusal düzeyde hukuk devletinin bir takım ilkeleri açısından sınırlandırılabilir gibi, uluslararası birleşme faaliyetleri ile de sınırlandırılabilir.

---

<sup>7</sup> Halil NADAROĞLU, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınları, 10. Baskı, İstanbul 1998, s. 217.

<sup>8</sup> ARIKAN, s.9.

## **1. Ulusal Hukuk Açısından Sınırlandırma**

Vergileme yetkisinin sınırlandırılması birçok ülkenin anayasalarında var olan bir sınırlamadır. Anayasalar devletin sahip olduğu yetkilerin sınırlarını çizerler. Devlet organları bu çizilen yetki sınırını aşamazlar.

Ulusal hukuk açısında hukuk devleti ilkesi, kanunilik ilkesi, genellik ilkesi, eşitlik ilkesi temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, hak arama özgürlüğü, geriye yürümezlik ilkesi, sosyal devlet ilkesi vergilendirilme yetkisinin sınırlandırılmasında kullanılan en etkin ilkeleridir. Bu ilkeler çerçevesinde ulusal düzeyde vergilendirme yetkisinin sınırlandırılması gerçekleştirilmeye çalışılır.

Vergilendirme yetkisinin ulusal düzeyde anayasa ile sınırlandırılması konusunda James Buchanan ve bir çok anayasal iktisat teorisini savunan iktisatçı “vergi anayasası” önerisi getirmişlerdir.

## **2. Uluslararası Hukuk Açısından Sınırlandırma**

Vergilendirme yetkisinin uluslararası alanda sınırlandırılması ise uluslararası birleşme faaliyeti ile gerçekleşmektedir. Birleşme sonrası ülkelerin vergileme ile ilgili yetki kullanımlarında bir sınırlama söz konusu olur. Çünkü topluluk hukukunun üstünlüğü gündeme gelir. Günümüzde devletlerin ekonomik veya siyasi entegrasyona girme çabaları, vergilendirme yetkilerinin de sınırlandırılması sonucunu doğurmaktadır. Türkiye'nin gümrük birliğine girmesi buna bir örnek olarak gösterilebilir.

Gümrük birliğinde, üye devletler arasında gümrük vergilerinin eş etkili vergilerin ve dış ticarete konulmuş sınırlandırmaların kaldırılması gerekmektedir. Gümrük birliği sadece kendi aralarında değil, üçüncü ülkelere karşı da ortak bir gümrük tarifesi uygulanması şeklindedir. Böylece üye devletler arasında dış ticarete konu olan ürünlerin serbest dolaşımı ve dış ticareti etkileyen gümrük vergilerinin ve eş etkili vergilerin kaldırılması sonucunu doğurmaktadır.

## II. TÜRKİYE'DE 1982 ANAYASASINA GÖRE VERGİLENDİRME YETKİSİNİN SINIRLARI

1982 Anayasası tıpkı 1961 Anayasası gibi “sosyal hukuk devleti” olma özelliğini taşımaktadır. Anayasanın başlangıç kısmında her Türk vatandaşının bu anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerince yararlanarak, milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içerisinde onurlu bir hayat sürdürme, maddi ve manevi varlığının bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğundan söz ederek sosyal niteliğini belirlemiştir; sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler ile ilgili üçüncü bölümünde de bunun kapsamını göstermiştir. Sosyal devlet kamu yararı için çalışır. Eğitim ve öğrenim hakkı, sendika kurma hakkı, grev hakkını temin ve ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmeye çalışır. Sosyal kişi de kendine tanınan haklar karşısında bazı kanuni ödevlerini yerine getirmek üzere Anayasanın 73 üncü maddesinde yer alan vergi ödevini gerçekleştirmek mecburiyetindedir.

1982 Anayasasında vergilendirme yetkisi asli olarak yasama organına verilmiştir. Anayasanın 73 üncü maddesinin 3 üncü fıkrasında “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir ve kaldırılır” hükmüne yer vermiştir. Anayasanın bu maddesini göz önünde bulundurduğumuzda, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin sadece TBMM tarafından konulacağını, değiştirileceğini ve kaldırılacağını söyleyebiliriz. Bu hüküm 1982 Anayasasının genel bir hükmü olmasına rağmen, bu hüküm yumuşatılarak yürütme organına bazı istisnalar getirilmiştir. Yürütme organına getirilen bu istisna, olağanüstü zamanlarda kanun hükmünde kararname ile vergi yükümlülüğü getirebilme yetkisidir.

### A)ANAYASAL İLKELER AÇISINDAN VERGİLENDİRME YETKİSİNİN İRDELENMESİ

#### 1. Hukuk Devleti İlkesi

Hukuk devleti ilkesi, Anayasamızın dayandığı önemli bir ilke olarak herkesin istisnasız olarak, Anayasa başta olmak üzere,



kanunlara ve yürürlükteki diğer hukuk kurallarına uymasını gerektirir<sup>9</sup>.

Bir Anayasa Mahkemesi Kararında hukuk devleti şöyle tanımlanmaktadır<sup>10</sup>; "*Hukuk devleti, her eylem ve işlemi hukuka uygun, insan haklarına saygı gösteren, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasaya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, yasaların üstünde yasa koyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri ve Anayasa bulunduğu bilincinden uzaklaştığında geçersiz kalacağını bilen devlettir.*"

Anayasal bir ilke olarak hukuk devleti ilkesi, vergilendirme yetkisine sahip olan devlete yasaklayıcı bir alan çizmektedir. Diğer yandan ise, bireylere, çizilen sınırın aşılmayacağı şeklinde güvence vermektedir.

Bu ilkeyi benimseyen bir devlet, vergileme yetkisini kullanırken Anayasa ve kanunlara, daha genel bir ifadeyle hukuk kurallarına uymak zorundadır. Hukuk devleti ilkesi devletin vergilendirme yetkisini kullanarak kişilerin hak ve özgürlük alanına müdahale etmesini sınırlandırmaktadır<sup>11</sup>.

Anayasa Mahkemesi bir kararında<sup>12</sup> "*yetkilerle güçlendirilen devlet, vergilendirme konusunda gerekli düzenlemeleri gerçekleştirirken de hak ve özgürlükleri özenle koruyacak, devlete kaynak sağlamak amacıyla hukuksal ilkelerin yıpranıp yıkılmasına duyarsız kalmayacaktır. Gelir elde edilmesi amacıyla hukuk devleti ilkesinden vazgeçilemez*" diyerek devletin vergilendirme yetkisini kullanırken anayasal ilkelere uyması gereğinden bahsetmiştir.

<sup>9</sup> Selçuk ÖZÇELİK, "Anayasamızın Dayandığı Temel İlkeler", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası, Ernst Hirsch' e Armağan*, Yıl 1979, S. 1-4, s. 25.

<sup>10</sup> 27.3.1986 tarih, E. 1985/ 31, K.1986/ 11, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi*, s.22, s. 120.

<sup>11</sup> Nami ÇAĞAN, "Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi", *Anayasa Yargısı Anayasa Mahkemesi Yayınları* No; 4, Ankara 1984, s.178.

<sup>12</sup> 7.11.1989 tarih, E. 1989/6, K. 1989/42, *Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi* S. 25., s.408.

#### a) Kanunilik İlkesi

Vergilerin kanuniliği ilkesi, her tür mali yükümlülüğün yasayla konulmasını ifade eder. Bu ilkenin amacı, hükümlerin keyfi ve takdire dayalı uygulanmasının önlenmesidir. Günümüzde vergilerin kanuniliği ilkesi bazı istisnalar dışında bütün anayasalarda yer alır.

Batı demokrasilerinde olduğu gibi ülkemizde de vergilerin kanuniliği ilkesi uzun bir süreç içerisinde şekillenerek günümüze ulaşmıştır. Bugün bu ilke vazgeçilmesi mümkün olmayan bir ölçü olarak çağdaş anayasalarda yerini almıştır.

Kanunilik ilkesinden söz edebilmek için öncelikle bir vergi yasasının varlığı gereklidir. Bu yasa demokratik bir devletin yasama organının ürünü olmalıdır (*temsilsiz vergi olmaz ilkesi, no taxation without representation*). Vergileme yetkisinin ulusun temsilcisi olan yasama organınca kullanılması halkın kendi iradesiyle kendisini vergilendirilmesi anlamını taşır. Ayrıca, "*yasasız vergi olmaz ilkesi*" gereğince vergiler yalnızca yasalarla düzenlenebilecektir.

Kanunilik ilkesi vergi ve benzeri mali yükümlülüklerin halkın ön rızasına dayalı olması anlamını taşır. Vergilerin halk temsilcilerinin katıldığı parlamentolarca konulabilmesi sonucu, vergilendirmede keyfilik yerini hukukun üstünlüğüne bırakmıştır.

#### b) Genellik ve Eşitlik İlkesi

1982 Anayasası'nın 10 uncu maddesinde "*Herkes dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar*" hükmü ile kanun önünde eşitlik ilkesi düzenlenmiştir.

Kanunların genelliği ilkesi hukuk devletinin temellerinden biridir. Bu ilke Anayasaya eşitlik ilkesi ile birlikte yansır. O halde, bu iki ilke birlikte değerlendirilmelidir. Çünkü vergilendirmenin genelliği ilkesi verginin eşitliği ilkesinin sağlanmasında bir önkoşuldur. Hukuk devleti ilkesi gereğince, kişilerin temel haklarını düzenleyen kanunlar

genel olmalıdır. Hukuk devleti açısından vergilemenin genel olması ile geleneksel genellik ilkeleri birbirinden farklıdır<sup>13</sup>.

Neumark vergi hukuku açısından genellik ilkesini şu şekilde tanımlamıştır; "*Vergilemenin genellik prensibi, bir taraftan vergi ödeme gücüne sahip olan ve kanunlarla belirlenen vergi mükellefiyeti sebeplerinden biri, kendilerine isabet eden bütün (gerçek ve tüzel) kişilerin, (hukuki) tabiyet, seviye sınıf, din, ırk vs. gibi iktisatla ilgisiz durumları nazarı itibara alınmaksızın vergiye tabi tutulmalarını talep eder, diğer taraftan bir münferit vergi çerçevesinde subjektif veya objektif vergi mükellefiyetinden muaf tutulmaya ancak tüm iktisadi-sosyal-kültürel ve sağlık politikası veya vergi tekniği sebepleri bakımından gerekli görüldüğü zaman izin verir*"<sup>14</sup>.

Genellik ilkesi, istisnasız herkesin vergi vermesi demek değildir. Mali gücü yeterli olmayanlar vergi dışı bırakılabilirler. Bu durumda genel vergi yükü, mali gücü vergi ödemeye elverişli kimseler arasında dağıtılacaktır. İstisna, muafiyet ve matrahtan yapılacak indirimlerin objektif gerekçelere ve anayasal ilkelere dayanması yanında verginin yapısına da uygun olmalıdır.

Hukuki yönüyle eşitlik ilkesi, vergi kanunları önünde eşitlik anlamındadır. Vergilemede eşitlik ilkesi vergileme açısından, gelir, gider, servet ve aile durumu gibi konularda benzer durumdakilerin eşit işleme tabi tutulması anlamındadır ve yatay eşitlik ilkesi olarak nitelendirilir. Mali açıdan eşitlik ilkesi ise ödeme gücünde eşitlikle ilgilidir<sup>15</sup>.

#### c) Temel Hak ve Özgürlükler Açısından Vergilendirme Yetkisinin Sınırlandırılması

1982 Anayasasının 12 inci maddesinde "*Temel hak ve hürriyetlerin niteliği*" başlığı altında şu düzenleme yer almaktadır;

---

<sup>13</sup> ÇAĞAN, s.178.

<sup>14</sup> NEUMARK, Fritz, (Tercüme eden; CANKOREL İclal,) *Vergi Politikası*, Filiz Kitapevi, İstanbul 1975, s. 82.

<sup>15</sup> Ahmet, KUMRULU, "Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XXXVI, Sayı 1-4, Ankara 1979, s. 156.

" Herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder."

Devlet, vergilendirme aracılığıyla gerek mali kaynak sağlarken, gerekse ekonomiye müdahale ettiğinde kişilerin çeşitli temel hak ve özgürlüklerini sınırlandırır. Sınırlama, yasaya dayanarak yapılsa da, ölçüsüz ve aşırı boyutlara ulaşırsa, sınırladığı hak ve özgürlükler kullanılamaz hale gelebilir ya da konuları ortadan kalkabilir.

Anayasamızda vergilendirme yoluyla sınırlandırılmaya elverişli bir kısım temel hak ve özgürlükler olarak, öncelikle, özel hayatın gizliliği (m.20), yerleşme ve seyahat özgürlüğü (m.23) ile mülkiyet ve miras hakkını (m.35) ayarabiliriz. Örneğin; yasama organı emlak vergisi ile veraset ve intikal vergisi oranlarını çok yüksek tutarak anayasal haklardan olan mülkiyet ve miras haklarını konusuz bırakabilir. Yine aynı şekilde bir mesleğin ya da sanatın sürdürülmesini engelleyecek şekilde ekonomik açıdan ağırlaştırıcı ve dolayısıyla caydırıcı nitelik kazanmışsa çalışma özgürlüğünü ihlal ettiğinden sözedebiliriz<sup>16</sup>.

## 2. Sosyal Devlet İlkesi

Sosyal devlet düşüncesi, devletin sosyal barış ve adaleti sağlamak amacını güderek, sosyal ve ekonomik hayata aktif olarak müdahale etmesini meşru ve gerekli sayan bir devlet anlayışından doğmuştur<sup>17</sup>.

1982 Anayasasının 2 nci maddesinde Türkiye Cumhuriyetinin bir sosyal hukuk devleti olduğundan söz edilmektedir. Maddenin gerekçesinde ve bir çok Anayasa Mahkemesi kararında sosyal hukuk devleti kavramının ne anlama geldiği açıklanmıştır.

Bu kavram Anayasa Mahkemesi kararlarında özellikle vergi kanunları açısından önemli bir denetim getirmektedir. Anayasa Mahkemesinin bir kararında sosyal hukuk devletinden söz ederken şu

<sup>16</sup> ÇAĞAN, s. 179.

<sup>17</sup> Ergun ÖZBUDUN, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Ankara 1990, s. 25.

özelliklerden bahsedilmektedir; "sosyal hukuk devleti, insan hak ve özgürlüklerine saygı gösteren ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ve toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içerisinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadi ve mali tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve milli gelirin adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirleri alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı, kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet" şeklinde özelliklere yer verilmiştir.<sup>18</sup>."

Anayasal bir ilke olarak sosyal hukuk devleti ilkesi devlete, sahip olduğu vergilendirme yetkisini nasıl kullanacağı yönünde bir direktif vermektedir. Vergilendirme yetkisi kullanılırken mali amaç dışında zaman zaman öne geçen bir amaç da sosyal nitelikli hedeflerdir.

Günümüzde sosyal devlet, vergilendirmeyi gelir dağılımındaki adaletsizliklerin giderilmesi ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirmesi amaçlarına ulaşmada bir araç olarak kullanmaktadır. Örneğin, sosyal devlet ilkesinin bir sonucu olarak artan oranlı vergi tarifeleri, sosyal hukuk devletinin, sosyal adaleti sağlamak ödevinden kaynaklanır. Bunun için, gelirlerin yeniden dağıtılmasında bir araç olarak yararlanılır

#### a) Vergi Yükünün Dengeli ve Adaletli Dağılımı

1982 Anayasasının 73 üncü maddesinin 2 inci fıkrasında düzenlenen bu ilke sosyal hukuk devleti ilkesinin doğal bir sonucudur. Bu ilke, devletin vergilendirme alanında da sosyal ödevlerini göz önünde tutması gerektiğini belirtir. Anayasanın devlete yüklediği görevler arasında vergi adaletinin gerçekleştirilmesi yoluyla sosyal adaleti, sosyal yararı sağlamak, ekonomik ve sosyal dengeyi oluşturmak da yer alır. Sosyal devlette maliye politikasının amaçları arasında vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı ilkesinin yanısıra,

---

<sup>18</sup> 18.2.1985, E.84/9, K.85/4 sayılı kararı, R.G. 26.6.1985-18793.

vergiler aracılığıyla milli gelir ve servetin adaletli bir şekilde dağılımının sağlanması da gözetilmelidir.

Bu ilke ile, vergi oranlarının, mükelleflerin mali gücüne göre saptanması ve dolayısıyla yüksek gelir tabakalarından yüksek oranlarda, düşük gelir tabakalarından ise düşük oranlarda vergi alınması yoluyla gelir eşitsizliklerinin azaltılması hedeflenmektedir.

#### b) Mali Güç ile Orantılı Olma

Mali güç, vergi ödeyebilme gücü olarak tanımlanabilir. Mali güç özel kişilerde iktisadi güçle aynı anlamı taşır.

Anayasamızda mali güç kavramı esas alınmış olmasına rağmen, ilgili maddede kavramın bir tanımına yer verilmediği gibi bu gücün hangi göstergelere göre saptanacağı konusunda bir hüküm de yer almamaktadır.

Anayasamızın bugünkü haliyle en önemli eksikliklerinden biri mali güç kavramının tanımlanmamış olmasıdır. Bu durum değişik anlayışlara göre farklı yorumlara yol açmaktadır.

Anayasanın 73 üncü maddesinden de anlaşılacağı gibi, vergi mükelleflerinin kamu harcamalarına katılmaları anonim niteliktedir. Bir başka deyişle, katılma belirli hizmetlerden yararlanma karşılığı değil, kamu giderlerinin tümü bakımındandır. Fakat bu katılım, mali güçle orantılı olacaktır. Bu halde mükellefler, kamu hizmetlerine, hiç yararlanmasalar da mali güçleriyle orantılı olarak katılmak zorundadırlar.

Bu ilke, bir ideali dile getirmektedir. Bu amaca ulaşabilmek için çeşitli teknik ve araçlardan yararlanılmaktadır. Örnek olarak, vergi sisteminin beyan esasına dayalı olması, gelir vergisi açısından özel indirim, sakatlık indirimi, özürlü indirimi, ayırma kuramı ve artan oranlılık uygulamaları sayılabilir.

Mali güce göre vergilendirme ilkesi sosyal devletin vergi adaleti kavramı ile yakından ilgilidir. İlkenin amacı kişilerin ekonomik ve kişisel durumlarına göre vergilendirilmeleridir. Mali güç arttıkça vergi yükünün de artması gerekir.

Yükümlüler açısından, mali güçle orantılı olarak vergilendirmeyi talep etme bir haktır. Diğer yandan, yükümlünün mali gücünü aşan bir şekilde kamu giderlerine katılmaya zorlanamama ilkesinden söz edebiliriz<sup>19</sup>.

### c) Gelir ve Servetin Yeniden Dağıtılması

Sosyal devlet vergilendirme ile ekonomiye müdahale edebilir. Bu müdahalenin amaçlarından biri de gelir ve servet bölüşümündeki adaletsizlikleri gidermektir. Serbest rekabetin temel olduğu piyasa ekonomisinde kişiler arasında fırsat ve rekabet eşitsizliği ortaya çıkabilmektedir. Bu durumun nedeni ise tekelleşme, ekonomik açıdan üstün bir durumda olma gibi nedenlerle başarıya bağlı olarak gelir ve servet dağılımı gerçekleşmemektedir.

Gelir ve servetin yeniden dağıtılması konusunda yasama organı, mali güçle orantılı olma ilkesine göre daha geniş bir takdir yetkisine sahiptir. Gelir ve servetin yeniden dağılımını olumsuz yönde etkileyen vergi kanunları aynı zamanda mali güçle orantılı olma ilkesi ile de çelişeceğinden yargısal denetime tutulabilir. Bu durum, iki hedefin birbirini tamamlayıcı olmasından kaynaklanmaktadır.

Sosyal devletin, sosyal adaleti sağlama, gelir ve servetin yeniden dağıtılması hedefleri, sosyal devletin bir başka hedefi olan planlı kalkınma hedefi ile çelişebilir. Örneğin; sosyal adalet gözetilerek yüksek gelir sahiplerinin tasarruf ve yatırımına engel olunur ve düşük gelir grupları tüketime yöneltirse benzeri bir sonuç ortaya çıkar.

### **3. Vergilerin Kamu Giderlerine Tahsis Edilmesi İlkesinin Vergilendirme Yetkisine Etkisi**

Vergilerin alınmasından amaç, kamu giderlerinin karşılanması olmalıdır. Vergi adı altında toplanan gelirler, ancak kamu giderlerini harcanabilecektir. Ayrıca, hiç kimseden kamu giderleri gerektirmedikçe vergi alınamayacaktır. Burada öncelikle açıklığa kavuşturulması gereken iki kavram kamu gideri ve kamu hizmeti kavramlarıdır. Çeşitli gider kanunlarında belirtilen ve özellikle Bütçe

---

<sup>19</sup> Nami ÇAĞAN, *Vergilendirme Yetkisi*. Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1982, s. 200.

Kanununda, karşılığında ödenek konulan hizmetler kamu hizmeti sayılacak ve karşılıksız bir yardım bile bütçeye konulmuş ise kamu hizmeti niteliği taşıyacaktır. Sonuç olarak, bütçede bir iş veya hizmet karşılığında ödenek ayrılması bunun kamu hizmeti, dolayısıyla kamu gideri olarak sayılmasını gerektirir. Vergilerin alınmasında kamu giderlerine kaynak sağlamak dışındaki amaçlar ikincil nitelikli amaçlardır.

Bu ilke vergilendirmenin mali amacını oluşturur. Esasen vergi, kamu hizmetleri giderlerine karşı bir katılma payıdır. Yoksa, belirli hizmetlerden doğrudan yararlanma karşılığı bir ödeme değildir.

1982 Anayasanın 73 üncü maddesinde yer alan ilkelere biri olarak vergilerin kamu giderlerini karşılamaya özgülenmesi ilkesi vergilemenin amacını tespit etmektedir. Bu ilke açısından vergilendirme yetkisine bir sınırlandırmanın varlığından söz etmek güçtür. Çünkü, bu ilke vergilendirme yetkisinin kullanımından ve sınırlandırılmasından çok, sonuçta tahsil edilmesinden sonra toplanan verginin nereye harcanacağı konusunu ilgilendirmektedir.

Devlet, gerçek kişilerin sahip olmadığı üç temel yetkiyi elinde tutar. Bunlar vergi salma yetkisi, zor kullanma yetkisi ve para basma yetkisidir. Bu yetkilerden ilki olan vergilendirme yetkisi devletin vergi alma konusundaki hukuki ve fiili gücünü oluşturur. Bu yetki, devletin veya bu yetkiyi devletten devralmış kamu tüzel kişilerinin vergi koyma konusundaki yetkilerini de içerir. Aynı zamanda, kamu giderlerinin karşılanması amacıyla gerçek ve tüzel kişiler üzerine konulan her tür mali yükümlülükle ilgili yetkiyi ifade eder. Vergilendirme yetkisi, fert ve kurumlar üzerinde devletin zorlama gücüne dayanarak yükümlülükler koyması anlamına gelir.

Vergi gelirlerinin kamu giderlerine harcanması ilkesi vergilendirme yetkisinin kullanımından ve sınırlandırılmasından çok, sonuçta tahsil edilmesinden sonra toplanan verginin nereye harcanacağı konusunu ilgilendirmektedir. Bu nedenle vergilendirme yetkisinin kullanılması açısından bir sınır oluşturmamaktadır.



## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Bu çalışmada devletin vergilendirme yetkisi, 1982 Anayasası açısından incelenmeye çalışılmıştır. Demokrasinin daha çok yaygınlık kazandığı günümüzde hem birey özgürlüklerine saygı, hem de anayasal olarak sınırlandırılmış ve belirlenmiş yetkiler dolayısıyla vergilendirmenin de bir sınırı olmalıdır. Çünkü devletin vergi toplama hakkı varsa bireylerin de başkalarına devredilemez ve vazgeçilemez bireysel hakları mevcuttur. Bu yüzden devlet vergilendirme yetkisini ancak kişilerin hak ve özgürlüklerini koruyarak kullanabilmelidir.

Demokratik rejime giden yolda atılan ilk adım iktidarın mali yetkilerinin sınırlandırılması yolunda olmuştur. İktidarın vergilendirme yetkisinin sınırları ve biçimi bu nedenle çoğunlukla anayasalarda belirlenmeye çalışılmıştır. Bu yetkinin kapsamı, özellikleri ve niteliği anayasal kurullarla saptanır. Vergilendirme yetkisi, devlet organlarının mali alandaki faaliyetleri anayasa yanında yasalarla da sınırlandırılır. Bu sınırlamaların genel olarak nedeni, iktidarın vergilendirme sahasındaki keyfi ve aşırı tutumlarını engellemektir.

## KAYNAKLAR

ARIKAN, Zeynep, *Demokratik Gelişim Sürecinde Vergilendirme Yetkisinin Kullanımı ve Sınırları (Türkiye Analizi)*, (Yayınlanmamış Doktora Tezi), Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir 1994.

BAYRAKLI, H: Hüseyin, *Vergi Hukukunun Temel İlkeleri*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayını No:8, Afyon, 1997.

BUCHANAN James M., Geoffrey BRENNAN, *The Power To Tax - Analytical Foundations of A Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980.

ÇAĞAN, Nami, *Vergilendirme Yetkisi*. Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1982.

ÇAĞAN, Nami, "Türk Anayasası Açısından Vergileme Yetkisi", *Anayasa Yargısı Anayasa Mahkemesi Yayınları* No; 4, Ankara 1984.

HALICI, Özgül, *Maliye Tarihi*, Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi yayınları No:1980.

KUMRULU, Ahmet, "Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri", *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XXXVI, Sayı 1-4, Ankara 1979.

NADAROĞLU, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Yayınları, 10. Baskı, İstanbul 1998.

NEUMARK, Fritz, (Tercüme eden; CANKOREL İclal,) *Vergi Politikası*, Filiz Kitapevi, İstanbul 1975.

ÖNCEL, Mualla - Nami ÇAĞAN - Ahmet Kumrulu, *Vergi Hukuku*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayınları No:494, Ankara 1992.

ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, 2. Baskı, Ankara 1990.

ÖZÇELİK, Selçuk, "Anayasamızın Dayandığı Temel İlkeler", *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, Ernst Hirsch'e Armağan, Yıl 1979.

# DEVLETİN VERGİLENDİRME YETKİSİ KARŞISINDA TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİN GÜVENCE ALTINA ALINMASI

Prof. Dr. Hasan Hüseyin BAYRAKLI\*  
Öğr. Grv. Dr. Yasin SEZER\*\*

## ÖZET

Devletin vergilendirme yetkisi çerçevesinde yapmış olduğu düzenlemeler, temel hak ve özgürlükleri ya sınırlandırmakta, ya da tamamen ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle devlet, vergilendirme yetkisini kullanırken bazı ilkelere uymak zorundadır. Vergilendirme yetkisiyle ilgili olarak anayasada düzenlenen ilkeler şunlardır:

- Yasallık ilkesi,
- Genellik ilkesi,
- Mali güçle orantılılık ilkesi,
- Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağıtım ilkesi.

## ABSTRACT

The arrangements made by the government in the framework of its taxing power either restrict fundamental rights and freedoms or remove them totally. Therefore, as the government exercises its taxing power, it has to abide to some certain principles. With respect to taxing power, these principles stated in the Constitution as follows:

- legality principle
- generality principle
- ability to pay principle
- tax equity principle

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

\*\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İşletme Bölümü.

## GİRİŞ

Devletin sunmak zorunda olduğu kamu hizmetlerinin en önemli mali kaynağı vergilerdir. Devlet, mali egemenlik yetkisine dayanarak vatandaşlarına mali yükümlülükler yüklemek suretiyle kamu gelirlerini artırmaya çalışmaktadır. Tarih boyunca, vergi konmasında aşırılık ve keyfiliğin önüne geçilmesi amacıyla bireylerle devlet arasında sürekli bir mücadele yaşanmıştır. Çünkü, devletin vergilendirme yetkisi çerçevesinde yapmış olduğu düzenlemeler, bireyin temel hak ve özgürlüklerini ya sınırlandırmakta, ya da tamamen ortadan kaldırmaktadır.

Anayasamızda düzenlenen bir kısım temel hak ve özgürlükler vergilendirme yoluyla sınırlandırılmaya oldukça elverişlidir. Bunlar arasında özel hayatın gizliliği, yerleşme ve seyahat özgürlüğü ile mülkiyet ve miras hakkını sayabiliriz. Bu çalışmada Anayasamızda vergi ödevinin ne şekilde düzenlendiği, vergilendirme yetkisinin hangi organlar eliyle kullanılabilceği ve bu yetki kullanılırken dikkat edilmesi gereken hususların neler olduğu üzerinde durulacaktır.

### I. TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLERİN NİTELİKLERİ VE SINIRLANDIRILMASI

Anayasada, Cumhuriyetin nitelikleri sayılırken, "toplumun huzuru mali dayanışma ve adalet anlayışı içinde", "insan haklarına saygılı", "sosyal bir hukuk devleti"nden söz edilmektedir (m.2). Devletin temel amaç ve görevleri, "kişilerin temel hak ve özgürlüklerini, sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayacak surette sınırlayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmaya, insanın maddi ve manevi varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak"tır (m.5).

Anayasaya göre, "herkes, kişiliğine bağlı, dokunulmaz, devredilmez, vazgeçilmez temel hak ve hürriyetlere sahiptir. Temel hak ve hürriyetler, kişinin topluma, ailesine ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumluluklarını da ihtiva eder"(m.12). Burada iki nokta üzerinde durulabilir. İlk olarak, anayasada belirtilen temel hak ve

hürriyetler konusunda Türkiye Cumhuriyetinin bütün vatandaşları hak sahibidir. Yabancılar ise, milletlerarası hukuka uygun olarak karşılıklı olma esası çerçevesinde bu haklardan yararlanabilecektir (m.16). İkinci olarak, kanun koyucu, çağdaş bildirilerle paralellik kurarak, her hak ve özgürlüğün beraberinde bir ödevi de getirdiği anlayışını benimsemiştir. Diğer bir ifade ile, kişiler hak ve özgürlüklerden yararlanırken, topluma karşı bazı ödevleri de yüklenmiş durumdadır<sup>1</sup>.

Demokratik hürriyetçi devletlerde temel kural, özgürlüğün esas, sınırlamanın istisna olmasıdır<sup>2</sup>. Uluslararası belgelere baktığımızda, sınırsız, mutlak özgürlük anlayışının benimsenmediğini, aksine, özgürlüklerin sınırlandırıldığını görüyoruz<sup>3</sup>. 1961 ve 1982 Anayasalarında da temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması esası benimsenmiştir. Ancak, 1961 Anayasasına oranla 1982 Anayasasında özgürlükler daha fazla sınırlandırılmıştır. 1982 Anayasasında üç çeşit sınırlama getirilmiştir<sup>4</sup>. Subjektif sınırlama (kendi kendini sınırlama), genel sınırlama ve özel sınırlamadır. Anayasada ilke olarak, temel hak ve hürriyetlerin yasama organı tarafından kanunla sınırlandırılması esası benimsenmiştir. Bununla birlikte, yürütme organına kanun hükmünde kararnamelemlerle temel hak ve özgürlükleri sınırlama imkanı verilmiştir.

## II. VERGİ ÖDEVİNİN ANAYASADA DÜZENLENİŞ BİÇİMİ

Anayasa, vatandaşları tek başına bir varlık olarak ele almamış, çevresindekilerle ilişki kuran, içinde yaşadığı topluma karşı görevleri bulunan bir varlık olarak kabul etmiş ve vatandaşlara bazı ödevler yüklemiştir<sup>5</sup>. Bu bağlamda Anayasanın, siyasal hak ve özgürlüklerin düzenlendiği dördüncü bölümünde vatandaşlara vergi vermek borcu

<sup>1</sup> İlhan AKIN, *Kamu Hukuku*, Beta Yayınları, İstanbul, 1990, s.411.

<sup>2</sup> Hayati HAZIR, *Anayasa Hukuku*, Literatür Yayıncılık, Konya, 1994, s.106.

<sup>3</sup> İnsan Hakları Evrensel Beyannamesi, m.29/2.

<sup>4</sup> Mehmet KOCAOĞLU, *Anayasa Hukuku*, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara, 1998, s.343 vd.

<sup>5</sup> “Herkesin, kişiliğinin özgürce ve tam gelişmesine olanak veren topluluğuna karşı ödevleri vardır”, İnsan Hakları Evrensel Beyannâmesi, m.29/1.

yüklenmiştir. Buna göre, “herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür” (m.73).

Devletin mali egemenlik yetkisine dayanarak vatandaşlarından aldığı verginin düzenlenmesinde Anayasada düzenlenen temel ilkelere uyulması gerekir. Anayasal ilkelerin başında kanunilik ilkesi gelir. Yukarıda açıklandığı üzere, kanunilik ilkesi demokratik sosyal hukuk devleti olmanın bir gereğidir.

Vergilerin kanuniliği ilkesi ile mali yükümlerin keyfi ve takdiri uygulanmasının önlenmesi amaçlanmıştır. Batı demokrasilerinde olduğu gibi ülkemizde de vergilerin kanuniliği ilkesi uzun bir süreç içerisinde şekillenerek günümüze ulaşmıştır. Günümüzde vazgeçilmesi mümkün olmayan bu ilke çağdaş anayasalarda yerini almıştır.

Vergileme yetkisinin ulusun temsilcisi olan yasama organınca kullanılması temsili demokrasinin bir gereği olarak görülmekte ve halkın kendi iradesiyle kendisini vergilendirilmesi anlamını taşıdığı belirtilmektedir<sup>6</sup>.

Anayasamıza göre idare, bütün işlem ve eylemlerini hukuka uygun olarak yerine getirmek zorundadır. Bu durumu 73 üncü maddé ile beraber ele alırsak vergilendirmenin objektif, genel, düzenleyici işlem olarak kanuna dayandırılmasının yanında, bireysel, subjektif vergi tarh ve tahsil işlemlerinin de kanuna uygun olması gereği ortaya çıkar. Anayasa mahkemesinin de belirttiği gibi, "vergilerin yasallığı ilkesi, vergi kurumunun hukuksal yapısının temel koşulu olup mükellefi, konusu, vergiyi doğuran olayın, oranının, salınma biçiminin, alınma zamanının yönetim ve yükümlüler bakımından belirginliğine dayanır. Yükümlülere güven veren bu ilke, vergi

---

<sup>6</sup> Yücel UĞURLU, *Anayasal İlkeler Işığında Vergilendirme Yetkisi*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul,1995, s.50; KUMRULU, Ahmet, “Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XXXVI, Sayı 1-4, Ankara 1979.

yönetiminde de kararlılık sağlamakta, herkesi eşit biçimde kapsamına alan bir yurttaşlık görevinin göstergesini oluşturmaktadır"<sup>7</sup>.

Vergilerin kanuniliği ilkesi, mali yükümlerin ana öğelerinin ve çerçevesinin kesin çizgilerle yasalarla belirlenmesi gerekmektedir. Tarh, tahakkuk ve tahsil usulleri, ceza ve zamanaşımına ilişkin çerçevenin yasada yeterince belirlenmesi gerekir. Anayasa Mahkemesine göre, "*bir mali yüküm bu yönleri dolayısıyla, kanunla yeterince çerçevelenmemişse, kişilerin sosyal ve ekonomik durumlarını, hatta temel haklarını etkileyecek keyfi uygulamalara yol açılabilmesi olasıdır. Bu bakımdan yükümler belli başlı öğeleri de açıklanarak ve çerçeveleri kesin çizgilerle belirtilerek kesinlikle kanunlarla düzenlenmelidir*"<sup>8</sup>. Bunlar, verginin konusu, mükellefi, vergiyi doğuran olay, oran ve ödeme zamanlarıdır. İstisna ve muafiyetler ise ilk defa konulması sırasında yasa ile konulması şeklinde olabilir. Ancak, "*yasama organının, vergi alanında her konuyu bütün kapsam ve ayrıntılarıyla düzenlemesinin olanaklı bulunmadığı hallerde, vergilendirmenin temel öğelerini belirleyerek, uygulamaya, tekniğe ve uzmanlığa ilişkin konularda yürütme organına düzenleyici idari işlemlerde bulunma yetkisi verilebilir*"<sup>9</sup>. Bu durumu öngören kanun koyucu, yürütme organına vergilendirme yetkisi vermiştir. Yürütme organına verilen bu yetki, vergilerin bazı unsurlarını değiştirme şeklinde kullanabileceği gibi olağanüstü durumlarda kanun hükmünde kararnamelerle bazı mali yükümlülükler koyma şeklinde de kullanılabilir.

Yürütme organı, "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik" yapabilir (m.73). Ancak, "*yürütme organına verilen yetki, vergilendirmenin temel öğelerine ilişkin olmayıp yasayla getirilen*

---

<sup>7</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 07.11.1989, E.1989/6, K.1989/42, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, S.25, s.405.

<sup>8</sup>Anayasa Mahkemesi Kararı, 29.11.1977, E.1977/131, K.1977/131, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, S. 15, s.574.

<sup>9</sup>Anayasa Mahkemesi Kararı, 14.05.1997, E.1996/75, K. 1997/50, RG., 21.02.2000, S. 23971.

*düzenlemeyi açıklayıcı ve tamamlayıcı niteliktedir. Yürütme organı, vergilendirme tekniğine ve ayrıntılara ilişkin konuları düzenlerken vergi yasalarının sınırları içinde kalmak zorundadır*<sup>10</sup>. Ayrıca Anayasanın 91 inci maddesi gereğince yürütme organı, olağanüstü durumlarda kanun hükmünde kararnamelerle vergilendirme yetkisi çerçevesinde vatandaşlara bazı mali yükümlülükler yükleyebilir.

Burada bir noktayı belirtmekte yarar vardır. Olağanüstü hal rejimi dışında, yürütme organının vergilendirme sahasında yetkili olması yasama organınca bu yetkininin yasayla tanınmasına bağlıdır. Olağanüstü hal rejiminin uygulanması durumunda yasama organından yetki almaya ihtiyaç yoktur.

Bakanlar Kurulu, bu yetkisini Maliye Bakanlığı ya da başka bir organa devredemez, doğrudan doğruya bu yetkiyi kendisi kullanmalıdır. Kanunla da bu yetkiyi başka bir makama verilemez.

Anayasamızda yer alan vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerde konu, vergiyi doğuran olay, mükellef, oran ve matrahın saptanmasında yasama organı münhasır yetkilidir. Anılan konularda yürütme organına yapılacak bir yetki devri anayasal dayanaktan yoksun olacaktır.

Yasa ile düzenlenmesi gereken bir alanın ne kadarlık bir kısmı yürütme organınca düzenlenebilecektir. Anayasa Mahkemesinin farklı tarihlerinde verdiği kararlarında temel esasların Anayasada yer alması gerektiği ifade edilirken, uzmanlık isteyen ve yönetim tekniğine ilişkin konuların yürütme tarafından düzenlenebileceği belirtilmiştir<sup>11</sup>.

Anayasanın 73/4 üncü maddesinde Bakanlar Kuruluna verilen değiştirme yetkisi iki yönden sınırlandırılmıştır. İlk sınırlama, konu

---

<sup>10</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 14.05.1997, E.1996/75, K. 1997/50, RG., 21.02.2000, S. 23971.

<sup>11</sup>Anayasa Mahkemesi Kararı, 7.3. 1963, E. 962/281, K. 963/52, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S.1, s. 121.; Anayasa Mahkemesi Kararı, 5.4.1977 tarih, E. 977/1, K. 977/20, Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi, S. 15, s. 261.



hakkındadır. Buna göre, Bakanlar Kurulu' na verilen değiştirme yetkisi sadece mali ykmllklere ilişkin muaflık, istisnalar, indirim ve oranlar konusundadır. Diğer sınırlandırma ise, değiştirmenin yalnızca, Bakanlar Kuruluna yetki veren yasanın belirttiği alt ve üst sınırlar içerisinde yapılabilmesi şeklinde dir.

Anayasasının 121 inci maddesine göre, olağanüstü hal durumunda, Bakanlar Kurulu, vatandaşlar için olağanüstü hal yasasına uygun olmak kaydıyla kanun hükmünde kararnamelerle para, mal ve çalışma yükümlülükleri getirme yetkisine sahiptir. Bu kararnamelerin Resmi Gazetede yayımlandıkları gün meclisin onayına sunulmaları gerekir. 122 nci maddede ise, savaş ya da savaşı gerektirecek hallerin baş göstermesi nedeniyle vatandaşlara getirilecek yükümlülüklerin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Yürütme organına yasama organınca vergilendirme alanında tanınan yetki ne şekilde kullanılacağına dair Anayasada herhangi bir açıklık yoktur. Bu durumda Bakanlar Kurulu bu yetkisini kendisine tanınan çeşitli düzenleme şekillerde kullanabilmelidir. Ancak Bakanlar Kurulunun bu yetkisini daha çok kararname şeklinde kullandığını görüyoruz. Çünkü, kararlar için bir yetki kanununa gerek olmadığı gibi, süre yönünden sınırlı değildir. Ayrıca kararların yasama organının onayına sunulmasına da gerek yoktur.

### **III. TEMEL HAK VE ÖZGÜRLÜKLER AÇISINDAN VERGİLENDİRME YETKİSİNİN SINIRLANDIRILMASI**

Devlet, vergilendirme aracılığıyla mali kaynak sağlarken, ekonomiye müdahale etmesi nedeniyle kişilerin çeşitli temel hak ve özgürlüklerini sınırlandırır. Sınırlama, yasaya dayanarak yapılsa da, ölçsüz ve aşırı boyutlara ulaşırsa, sınırladığı hak ve özgürlükler kullanılamaz hale gelebilir ya da konuları ortadan kalkabilir<sup>12</sup>. Vergilendirme ile temel hak ve özgürlüğün sınırlandırılarak ortadan kalkmasının mümkün olması nedeniyle, zen gösterilmesi gereken bir alandır.

---

<sup>12</sup> UğURLU, s.117.

Savaş seferberlik, sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde Anayasanın 15 inci maddesine dayanılarak milletlerarası yükümlülükler ihlal edilmemek kaydıyla, durumun gerektirdiği ölçüde temel hak ve özgürlüklerin kullanılması kısmen ya da tamamen durdurulabileceği gibi Anayasada bunlar için öngörülen güvencelere aykırı önlemler de alınabilir. Bu durumda yukarıda sayılan hallerden birinin ortaya çıkması halinde vergi yasalarıyla temel hak ve özgürlükler sınırlandırılabilir.

Anayasada yapılan sınırlandırmaların ya da durdurmanın belirli ilkeler dahilinde olması gerektiği belirtilmiştir. Özgürlüklerin sınırlandırılmasını düzenleyen 13 üncü maddeye göre, yapılan sınırlandırmalar, demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırı olmaması gerekir. Bu ilke 1961 Anayasasında “özüne dokunulamaz” şeklinde yer almıştır. Anayasa Mahkemesine göre, “klasik demokrasiler temel hak ve özgürlüklerin en geniş ölçüde sağlanıp güvence altına alındığı rejimlerdir. Kişinin sahip olduğu dokunulmaz, vazgeçilmez, devredilmez temel hak ve özgürlüklerin özüne dokunulup tümüyle kullanılamaz hale getiren kısıtlamalar, demokratik toplum düzeni gerekleri ile uyum içinde sayılamaz. Özgürlükçü olmak yanında, hukuk devleti olmak ve kişiyi ön planda tutmak da aynı rejimin öğelerindedir. Bu anlayış içinde özgürlüklerin yalnızca ve ne ölçüde kısıtlandığı değil, kısıtlamanın koşulları, nedeni, yöntemi, kısıtlamaya karşı öngörülen kanun yolları, hep demokratik toplum düzeni içerisinde değerlendirilmelidir. Özgürlükler, ancak, istisnai olarak demokratik toplum düzeninin sürekliliği için zorunlu olduğu ölçüde sınırlandırılabilirler”<sup>13</sup>.

Anayasamızda vergilendirme yoluyla sınırlandırılmaya elverişli bir kısım temel hak ve özgürlükler olarak, öncelikle, özel hayatın gizliliği (m.20), yerleşme ve seyahat özgürlüğü (m. 23) ile mülkiyet ve miras hakkını (m.35) sayabiliriz. Örneğin; yasama organı emlak vergisi ile veraset ve intikal vergisi oranlarını çok yüksek tutarak anayasal haklardan olan mülkiyet ve miras haklarını konusuz

---

<sup>13</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 26.11.1986, E.1985/8, K.1986/27, RG., 14.08.1987, S.19554.

bırakabilir. Yine aynı şekilde bir mesleğin ya da sanatın sürdürülmesini engelleyecek şekilde ekonomik açıdan ağırlaştırıcı ve dolayısıyla caydırıcı nitelik kazanmışsa çalışma özgürlüğünü ihlal ettiğinden söz edebiliriz.

#### A) ÖZEL HAYATIN GİZLİLİĞİ

Anayasanın 20 inci maddesine göre, “herkes, özel hayatına ve aile hayatına saygı gösterilmesini isteme hakkına sahiptir. Özel hayatın ve aile hayatının gizliliğine dokunulamaz. Adli soruşturma ve kovuşturmanın gerektirdiği istisnalar saklıdır. Kanunun açıkça gösterdiği hallerde, usulüne göre verilmiş hakim kararı olmadıkça, gecikmesinde sakınca bulunan hallerde de kanunla yetkili kılınan merciin emri bulunmadıkça, kimsenin üstü, özel kağıtları ve eşyası aranamaz ve bunlara el konulamaz”. Anayasa, kişisel değerler arasında yer alan özel hayatın gizliliğinin hangi durumlarda ve nasıl sınırlandırılabileceğine ilişkin temel ilkeleri belirlemiştir. Kanun koyucu, yasal düzenlemelerle bir taraftan özel hayatın gizliliğine sınırlamalar getirirken; diğer taraftan da vergi gizliliği suçunu<sup>14</sup> ihdas ederek, vergilendirme yetkisi çerçevesinde kişilerin özel yaşamlarına ilişkin elde edilen bilgi ve belgelerin korunmasını sağlamıştır.

Bununla birlikte, vergi gizliliği, yükümlünün özel yaşamına ilişkin öğrenilen sırların kamuya ifşa edilmesini önlemeyi amaçlayan bir kurum olmasına karşılık vergi kaçağına imkan veren bir sığınak da olmamalıdır. Kanun koyucu vergi güvenliğini sağlamak amacıyla vergi hukuku içerisindeki bazı unsurların, vergi gizliliği kapsamı dışında tutmuştur. Bu istisnalar şunlardır: Vergi cetvelleriyle ilan, vergi levhası asmak, vergi ve cezaların Maliye Bakanlığınca ilanı ve kamu görevlilerince yapılan adli ve idari soruşturmalarda ilgili bilgi ve belgelerin verilmesi işlemleri (VUK, m.5).

---

<sup>14</sup> Vergi gizliliğine uymama suçu konusunda bkz: H. Hüseyin BAYRAKLI, *Türk ve Alman Vergi Hukukunda Vergi Gizliliğine Uymama Suçu*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları, Afyon, 1999.

## B) AİLENİN KORUNMASI

Anayasamıza göre, “aile, Türk toplumunun temelidir. Devlet, ailenin huzur ve refahı ile özellikle ananın ve çocukların korunması ve aile planlamasının öğretimi ile uygulanmasını sağlamak için gerekli tedbirleri alır, teşkilatı kurar” (m.41). Anayasa aileyi, toplumsal yaşamın ilk modeli olarak görerek devlete bazı ödevler yüklemiştir. Devlet ailenin korunması için gereken tedbirleri alacak, bunun için gerekli teşkilatı oluşturacaktır. Ailenin huzurunu sağlamak için sosyal hukuk devleti ve adalet ilkeleriyle bağdaşmayan siyasal, ekonomik ve sosyal engelleri kaldırmak zorundadır (m.5). Ailenin korunması, anayasada sosyal hak ve ödevler bölümünde düzenlenmesine rağmen, ekonomik ve sosyal hakların sınırına ilişkin 65 inci maddesinin ailenin korunması konusunda geçerli olmadığını düşünüyoruz<sup>15</sup>. Anayasa Mahkemesinin de belirttiği gibi<sup>16</sup> sosyal devletin asgari şartı vatandaşlarına insanca yaşayabileceği bir yaşam standardının sağlanmasıdır. Bunun altındaki bir yaşam biçiminin çağdaş dünyada kabul edilebilir olduğunu söylemek mümkün değildir. Bunu temin amacıyla Anayasa “mali güce göre vergileme” ilkesini benimsemiştir. Bu bağlamda devlet, vergilendirme yetkisini kullanırken ailenin korunmasına ilişkin anayasal ilkeleri uygun olarak kullanmalıdır. Aile reisi beyanı usulünün kaldırılması bu konuda güzel bir örnektir. Aile reisi beyanında, ailenin geliri esas alınmak suretiyle, vergi yükü artmakta ve nikah ilişkisi içerisinde yaşama cezalandırılmakta idi. Benzer bir durum 1957 yılına kadar Almanya’da yaşanmıştır. Aile reisi beyanı usulünün uygulanmasının olumsuzluklarını dikkate alan Alman Anayasa Mahkemesi bu usulü 1957 yılında iptal etmiştir.

## C) MÜLKİYET VE MİRAS HAKKI

Anayasaya göre, “herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz”

<sup>15</sup> Mehmet AKAD, *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, Kazancı Yayınları, İstanbul, 1992, s. 55. vd.

<sup>16</sup>Anayasa Mahkemesi Kararı, 17.01.1990, E.1990/27, K.1990/2, RG., 19.08.1991, S. 20965.

(m.35). Anayasa iki temel hakkı, mülkiyet ve miras haklarını birlikte düzenlemiştir. Böylece her iki hakkı da anayasal güvence altına almıştır.

Mülkiyet ve miras hakkı, vergilendirme yetkisine karşı en duyarlı olan haklardır. Çünkü her vergi ve malî yükümlülük, doğrudan mülkiyete yönelen bir müdahaledir<sup>17</sup>. Anayasanın 35 inci ve 13 üncü maddeleri birlikte değerlendirildiğinde mülkiyet ve miras haklarına karşı devletin vergilendirme yetkisine bir sınırlama getirildiği görülür. Diğer bir ifade ile, vergilendirme yetkisinin aşırı kullanılması neticesinde mülkiyet ve miras hakkı kullanılamayacak derecede sınırlandırılır ise, bu düzenleme demokratik toplum düzeninin gereklerine aykırılık teşkil eder ve iptali gerektirir<sup>18</sup>.

Devlet vergilendirme yetkisi çerçevesinde yaptığı bir çok düzenleme ile mülkiyet ve miras hakkını değişik biçimlerde sınırlandırabilmektedir. Mülkiyet ve miras hakkını doğrudan etkileyen vergi ve benzeri mali yükümlülüklerden bazıları şöyle sıralanabilir: Veraset ve intikal vergisi, gelir vergisi, emlak vergisi, tapu, kadastro ve ruhsatname harçları ile çevre temizlik vergisi ve belediye gelirleri kanununda düzenlenen yükümlülüklerdir. Bu düzenlemeler yapılırken ölçülü davranılmalıdır. Aksi takdirde, anayasal güvence altına alınan mülkiyet ve miras hakkının kullanılamaması sonucu doğabilir. Ancak burada, sosyal devlet ilkesinin gereklerinden olan gelir dağılımında adaletin sağlanmasına da özen gösterilmelidir.

#### D) SEYAHAT ÖZGÜRLÜĞÜ

Anayasaya göre, “herkes, yerleşme ve seyahat hürriyetine sahiptir... Seyahat hürriyeti, suç soruşturma ve kovuşturma sebebiyle ve suç işlenmesini önlemek amacıyla kanunla sınırlanabilir. Vatandaşın yurt dışına çıkma hürriyeti, ülkenin ekonomik durumu, vatandaşlık ödevi ya da ceza soruşturması veya kovuşturması

---

<sup>17</sup> Nami ÇAĞAN, *Vergilendirme Yetkisi*, Kazancı Hukuk Yayınları, İstanbul, 1982, s.169.

<sup>18</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı, 11.10.1963, E.1963/124, K.1963/243, Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi, C.I, s.432.

sebebiyle sınırlanabilir” (m.23). Görüldüğü gibi, anayasa seyahat özgürlüğünün anayasada belirlenen sebeplerle kanunla sınırlanabileceğini belirtmiştir. 5682 sayılı Pasaport Kanununun 22 inci maddesinde “vergiden borçlu olduğu pasaport vermeye yetkili makamlara bildirilenlere pasaport veya seyahat vesikası” verilemeyeceği düzenlenerek bu kişilerin seyahat özgürlüğü sınırlandırılmıştır<sup>19</sup>. Danıştay, yurt dışına çıkmalarında sakınca bulunan kişilerin durumlarının inandırıcı ve yeterli belgelerle kanıtlanması gerektiğini belirtmiştir<sup>20</sup>.

### E) ÇALIŞMA VE SÖZLEŞME ÖZGÜRLÜĞÜ

Anayasaya göre, “herkes, dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetlerine sahiptir. Özel teşebbüsler kurmak serbesttir. Devlet, özel teşebbüslerin milli ekonominin gereklerine ve sosyal amaçlarına kadar uygun yürümesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır” (m.48). Yine anayasaya göre, “çalışma, herkesin hakkı ve ödevidir. Devlet, çalışanların hayat seviyesini yükseltmek, çalışma hayatını geliştirmek için çalışanları korumak, işsizliği önlemeye elverişli ekonomik bir ortam yaratmak için gerekli tedbirleri alır” (m.49).

Özgürlükçü bir devlette, ferdin sözleşme yapma, meslek seçme ve çalışma özgürlüklerini anayasal teminat altına alması doğaldır. Anayasa devlete, ferdin temel hak ve özgürlüklerini sınırlayan engelleri kaldırma ve onun maddi ve manevi varlığının geliştirmeye yönelik tedbirleri alma görevi yüklenmiştir(m.4). Bu sosyal devlet olmasının da bir gereğidir.

Diğer taraftan çalışma ve sözleşme özgürlüğü, mutlak ve sınırsız değildir. Bunlar, kamu yararı amacıyla sınırlanabilir. Ancak

---

<sup>19</sup> Vergi borcu olanların yurt dışına çıkışlarının engellenmesine ilişkin Maliye Bakanlığı Tahsilat Genel Tebliği Seri No:395, RG. 11.06.1996, S.22663.

<sup>20</sup> Danıştay 10.D., 06.03.1989, E.1989/291, K.1989/463, DD., 76-77, s.767; ayrıca bkz: Anayasa Mahkemesi Kararı, 29.04.1963, E.1963/190, K.1963/100, RG.,30.07.1963, S.11467

bu sınırlamanın, demokratik toplum düzeninin gereklerine uygun olarak yasayla yapılması gerekir (m.13). Diğer bir ifade ile devlet, olağan dönemlerde yasal düzenlemelerle çalışma ve sözleşme özgürlüğü ile bunların bir uzantısı durumunda olan teşebbüs özgürlüğünü ortadan kaldıramaz. Özel teşebbüs devletleştirilecekse bunun “kamu yararının zorunlu kıldığı hallerde“ “gerçek karşılığı” ödenerek yapılması gerekir (m.47).

Çalışanların korunması noktasında örneğin, Gelir Vergisi Kanunumuzda özel indirim, sakatlık indirimi (GVK, m. 31/2) ve özürli kişi indirimi (GVK, m.89/3) uygulanmaktadır. Ayrıca ücret gelirleri geçici vergi kapsamı dışına alındığı gibi artan oranlı tarifede oranlar 5 puan daha düşük tutulmuştur.

#### **IV. VERGİLENDİRME YETKİSİNİN YARGISAL DENETİMİ**

Hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşullarından biri de, idarî eylem ve işlemlerin yargı denetimine tabi olmasıdır<sup>21</sup>. Diğer bir ifade ile,“ hukuk devleti demek, insan haklarına saygılı ve bu hakları koruyucu adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmekle kendini yükümlü sayan, bütün davranışlarında hukuk kurallarına ve anayasaya uyan, bütün işlem ve eylemleri yargı denetimine bağlı olan devlet demektir. Aslında yargı denetimi unsuru, hukuk devleti ilkesinin diğer öğelerinin güvencesini oluşturan temel öğedir. Çünkü, insan haklarına saygılı olmayan ve davranışlarında hukuk ve anayasaya uymayan bir yönetimi bu tutumundan caydıran ve onu meşruluk ve hukukilik sınırı içinde kalmak zorunda bırakan güç, yargı denetimi gücü ve yetkisidir”<sup>22</sup>. Anayasaya, “herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahiptir” (m.36).

---

<sup>21</sup> Pertev BİLGİN, *İdare Hukuku Dersleri- İdare Hukukuna Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1996, s.15.

<sup>22</sup> Anayasa Mahkemesi Kararı,, 25.05.1976, E.1976/1, K.1976/28, RG., 16.08.1976, s.1579; Anayasa Mahkemesi Kararı, 31.12.1992, E.1992/40, E.1992/55, RG., 24.04.1993, S.21561.

Vergi kanunları da diğer kanunlar ve kanun hükmünde kararname gibi Anayasa Mahkemesinin yargısal denetimine tabidir. Öte yandan, yürütme organının vergilendirme alanındaki gerek düzenleyici işlemleri, gerekse bireysel işlemleri yargı organlarının denetimine tabidir. İdarenin bu işlemlerinin yargısal denetime tabi olması, kanuni idare<sup>23</sup> ve hukuksal güvenlik ilkelerinin gerçekleşebilmesi için ön koşul niteliğindedir<sup>24</sup>. Vergi yargısı, idarenin tarh ve tahsil işlemlerinin hukuka uygun olarak yapıp yapılmadığının denetlemesi nedeniyle vergi adaletinin sağlanmasında önemli bir işlev görmektedir. Bu amaca yönelik olarak vergi uyuşmazlıklarının yargısal denetiminde görevli vergi mahkemeleri kurulmuştur. Ancak, yargının kendisinden beklenen işlevi tam olarak yapabilmesi için, diğer organlar karşısında tam bağımsız olması gerekir.

## SONUÇ

Bireyler, doğuştan kişiliğine bağlı, dokunulamaz, devredilemez, vazgeçilemez temel hak ve özgürlüklere sahiptir. İlke olarak bireye ayrılmış bu alana hiçbir müdahalede bulunmamakla yükümlüdür. Ancak, Anayasanın 12 inci maddesinin ikinci fıkrasında da belirtildiği üzere, temel hak ve özgürlükler kişinin içinde yaşadığı topluma, aileye ve diğer kişilere karşı ödev ve sorumlulukları da ihtiva etmektedir. Bu bağlamda kişilere vergi verme ödevi yüklenmiştir.

Ancak devlet vergilendirme yetkisini kullanırken bazı ilkelere uymak zorundadır. Çünkü Devlet, vergilendirme yetkisi ile, özel hayatın gizliliği, mülkiyet miras hakkı, yerleşme seyahat özgürlüğü gibi anayasamızda düzenlenen bir çok temel hak ve özgürlükleri sınırlandırabilmektedir. Bu sınırlandırmanın anayasanın 13 üncü ve 73 üncü maddelerine uygun olarak yapılması gerekir. Bu çerçevede vergilendirmenin öncelikle kanunla yapılması, kişilerin mali gücü ile doğru orantılı olması gerekir.

---

<sup>23</sup> Turan YILDIRIM, *Türkiye'nin İdarî Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997, s.1.

<sup>24</sup> ÇAĞAN, *Vergilendirme Yetkisi...*, s.189.



## KAYNAKLAR

- İlhan AKIN, *Kamu Hukuku*, Beta yayınları, İstanbul, 1990.
- Hayati HAZIR, *Anayasa Hukuku*, Literatür Yayıncılık, Konya, 1994.
- Mehmet KOCAOĞLU, *Anayasa Hukuku*, Yükseköğretim Kurulu Matbaası, Ankara, 1998.
- Yücel UĞURLU, “Anayasal İlkeler Işığında Vergilendirme Yetkisi”, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, (Yayınlanmamış yüksek lisans tezi), İstanbul, 1995.
- H. Hüseyin BAYRAKLI, *Türk ve Alman Vergi Hukukunda Vergi Gizliliğine Uymama Suçu*, Afyon Kocatepe Üniversitesi Yayınları, Afyon, 1999.
- KUMRULU, Ahmet, “Vergi Hukukunun Bir Kısım Anayasal Temelleri”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt XXXVI, Sayı 1-4, Ankara 1979.
- Mehmet AKAD, *Teori ve Uygulamada Sosyal Güvenlik Hakkı*, Kazancı yayınları, İstanbul, 1992.
- Nami ÇAĞAN, *Vergilendirme Yetkisi*, Kazancı Hukuk yayınları, İstanbul, 1982.
- Pertev BİLGİN, *İdare Hukuku Dersleri- İdare Hukukuna Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1996.
- Turan YILDIRIM, *Türkiye'nin İdarî Teşkilatı*, Alkım Yayınevi, İstanbul, 1997.



# TEORİK BİR YAKLAŞIMLA MALİ DENKLEŞTİRME

Yrd.Doç.Dr. İsa SAĞBAŞ\*

## ÖZET

Bu çalışmada mali denkleştirmenin lehindeki ve aleyhindeki argümanların bir değerlendirilmesi yapılmıştır. Yapılan tartışmalarda bir taraf, mali denkleştirmenin kamu kaynaklarının tahsisinde eşitliğin ve verimliliğin sağlanması üzerinde olumlu etkisinin olduğunu iddia etmekte, diğer taraf ise bunun aksini iddia etmektedir. Mali denkleştirmenin kaynakların tahsisinde verimliliği artırıp artırmadığı tartışması sonuçsuz kalmıştır. Fakat mali denkleştirmenin kaynakların tahsisinde eşitliği artırdığı argümanı destek görmüştür. Bundan dolayı, bu çalışma mali denkleştirmenin bir politika olarak gerekli olduğunu iddia etmektedir.

## ABSTRACT

This paper reviews and presents an appraisal of the case for and against fiscal equalisation. Fiscal equalisation is discussed on the grounds of efficiency and equity in the literature. The discussion of whether fiscal equalisation enhances efficiency is inconclusive. Notwithstanding the efficiency discussion, the equity case for fiscal equalisation is based on clear-cut and persuasive arguments. This review suggests that fiscal equalisation is a valuable policy since the arguments of the equity case for fiscal equalisation are more convincing than the arguments of the equity case against it.

## GİRİŞ

Türkiye’de 1981 yılında başlayan ve günümüzde de devam eden bir programla, merkezi hükümet genel bütçe vergileri toplamının belirli bir oranını belediyelere nüfus esasına göre dağıtmaktadır. Konu ile ilgilenenlerin çoğunluğu, bu paylaşım yönteminin mali

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

denkleştirmeyi sağlamadığını düşünmektedir. İlgililerin yine üzerinde fikir birliğine vardığı bir konuda mali denkleştirmeyi sağlayabilecek yeni bir programa ihtiyaç duyulduğudur. Bu yazının amacı, devamlı gündemde tutulan önemli bir konunun kaynaklarda teorik olarak nasıl tartışıldığını ortaya koymaktır.

Mali denkleştirme, federal ülkelerde üniter ülkelere göre daha fazla tartışılan ve üzerinde düşünülen bir konudur. Bunun bir sonucu olarak bu yazıda alıntı yapacağımız çalışmaların çoğunluğu federal ülkelere özgüdür. Mali denkleştirme üzerine yapılan tartışmaların daha iyi anlaşılabilmesi federal ülkelere özgü koşullarından dikkate alınması gerekmektedir.<sup>1</sup>

Bu yazı dört bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde mali denkleştirme tanımlanacaktır. İkinci bölümde mali denkleştirme lehine olan argümanlar ortaya konacaktır. Üçüncü bölümde mali denkleştirmenin aleyhine olan argümanlar açıklanacaktır. Dördüncü ve son bölümde ise lehte ve aleyhte argümanların bir değerlendirilmesi yapılacaktır.

## I. MALİ DENKLEŞTİRMENİN TANIMI

Dünyadaki bütün ülkelerde, federal veya üniter, merkezi hükümetler yerel yönetimlere mali yardımlar yapmaktadırlar. Bu yardımlar yapılırken merkezi hükümetler bir çok amaç gütmektedirler. Bu amaçlar dört alt başlıkta incelenebilir:

1) Dışsallıkların negatif etkisini azaltma amacı: Yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerden karma mal ve hizmetler grubuna girenlerin yerel vergilerle değil ulusal vergilerle finanse edilmesi gerekir. Çünkü bu gibi hizmetlerin dışsal faydaları ağır basmaktadır. Konuyu bir örnekle açıklayalım.<sup>2</sup> *A* yerel yönetiminin okullarından mezun olan bir gencin *B* yerel yönetimine göç edip buranın ekonomisine katkıda bulunması, *B* yerel yönetimi için dışsal bir faydadır. *B* yerel yönetimi (genel olarak bu bölgenin insanları) bu

---

<sup>1</sup> Örneğin, federal ülkelerde eyaletler (states) yerel vergi oranlarını belirleyebilmektedir. Üniter ülkelerde ise genellikle (Türkiye’de olduğu gibi) yerel vergi oranları sabittir.

<sup>2</sup> Bu örnekte eğitimden ilk ve orta öğretim anlaşılmalı ve eğitim hizmetinin yerel yönetimler tarafından sunulduğu varsayılmalıdır.

kişinin eğitilmesinin maliyetine hiç katlanmamış olmamasına rağmen, bu gencin bilgisinden yararlanmaktadır. Bundan dolayı yerel yönetimler, dışsal faydaları ağır basan hizmetleri daha az sunma eğilimindedirler, çünkü sunulan hizmetin ilk planda kendi yörelerine faydasının olması yerel yönetim için daha önemlidir. Bundan dolayı merkezi hükümetin, bu tür malları sağlamalarının bir karşılığı olarak yerel yönetimlere mali yardımda bulunması gerekir.

2) Merkezi hükümet, makro-ekonomik hedeflerine ulaşabilmek için yerel yönetimlere yaptığı yardımları bir araç olarak kullanabilir. Örneğin enflasyon oranını azaltmak için yerel yönetimlerin yaptıkları harcamaların azaltılması gerekebilir. Merkezi hükümet, yerel yönetimlere yapacağı yardımlarla bu politikaları gerçekleştirmek isteyebilir. Örneğin, merkezi hükümet yerel yönetimlerin daha fazla yerel vergi toplamasını isterse daha fazla vergi gayreti gösteren yerel yönetimlere teşvik amacı ile daha fazla mali yardım yapabilir.

3) Dikey mali dengesizliği düzeltmek: Mali yerelleştirme harcama yapma ve gelir toplama yetkilerinin bazılarının yerel yönetimlere aktarılmasıdır. Yerel yönetimlerin halka merkezi hükümetten daha yakın olmaları sebebiyle halkın ihtiyaçlarını daha çabuk öğrenecekleri ve bunlara uygun hizmetleri daha verimli sunacakları kabul edilmiştir. Bunun sonucu olarak, kıt olan kaynakların tahsisinde verimliliğin maksimize edileceği varsayılmıştır. Harcama yetkilerinin aktarımının tersine, kaynaklarda gelir toplama yetkilerinin merkezden yerel yönetimlere aktarılması desteklenmemiştir. Örneğin, Vehorn ve Ahmad merkezi hükümetin ve yerel yönetimlerin vergi toplamalarının avantajlarını ve dezavantajlarını karşılaştırmışlar ve sonuçta merkezi hükümetin vergi toplamasının 10 avantajı olmasına karşın 1 dezavantajı olduğunu tespit etmişlerdir. Buna karşın, vergilerin yerel yönetimler tarafından toplanmasının 5 avantajı 6 dezavantajı olduğunu saptamışlardır.<sup>3</sup> Hewitt (gelir, kurumlar, KDV gibi) vergileri toplama yetkisinin yerel yönetimlere aktarılmasının dezavantajlı olacağını şu nedenlere

---

<sup>3</sup> C.L. Vehorn, and E. Ahmad, "Tax Administration", *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian (ed.) IMF, Washington, D.C., 1997, s.118.

dayandırmaktadır.<sup>4</sup> Birinci neden, yerel yönetimlerin vergi toplamaları daha fazla maliyetli olabilecektir. Örneğin büyük ölçekli bir firmanın birden fazla yerden faaliyette bulunması durumunda, merkezi hükümet tarafından yapılacak vergi toplamada bu firma sadece bir dosya ile takip edilirken yerel yönetimlerce toplanması durumunda her yerel yönetim kendi bölgesindeki bu firmanın şubesi için ayrı dosya açacaktır. Bu firmanın hem merkezinden hem de şubelerinden aynı vergi konusu üzerinden vergi alınabilecektir.<sup>5</sup> İkinci neden, ticari faaliyetler yerel yönetimlerce vergilendirilirse bazı yerel yönetimler yüksek oranda vergi salmak isteyebilir. Bu firmaların düşük vergi oranı uygulanan yerleri tercih etmelerine yol açabilir. Bu da istenmeyen göçlere yol açabilecektir. Bu göçler kaynakların verimli tahsisine negatif etki yapabilir.

Bunların sonucu olarak yerel yönetimlere harcama yapma yetkisi aktarılırken, az sayıda gelir kaynağından vergi toplama yetkisi aktarılmaktadır. Merkezi hükümet ile yerel yönetimler arasındaki bu orantısız gelir ve harcama paylaşımı 'dikey mali dengesizliğe' yol açmaktadır. Dikey mali dengesizliğin bir sonucu olan mali açıklarını kapatmak merkezi hükümetin bir görevidir ve bu nedenle merkezi hükümetler yerel yönetimlere mali yardımlarda bulunmaktadır.

4) Yatay mali dengesizliği düzeltme amacı: Bütün yerel yönetimler aynı zenginliğe sahip olmayabilirler. Yine bütün yerel yönetimler aynı harcama ihtiyacına sahip olmayabilir. Yerel yönetimlerin mali kapasitelerindeki ve harcama ihtiyaçlarındaki farklılıkların oluşturduğu dengesizliğe 'yatay mali dengesizlik' denilir. Merkezi hükümet yatay mali dengesizliği azaltmak veya tamamen ortadan kaldırmak için yerel yönetimlere mali yardımlarda bulunabilir. Bu amaçla yapılan mali yardımlara 'mali denkleştirme' amaçlı yardımlar denilir. Yerel yönetimlerin aralarındaki mali kapasite ve harcama ihtiyacı farklılıklarının giderilmesi amacı ile yerel yönetimlere mali kaynakların dağıtılmasına da mali denkleştirme

---

<sup>4</sup> D.P. Hewitt, "Transfers to Local Governments", *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Expenditure Policy Issues in Developing Countries*, K. Chu, and R. Hemming, (eds.) IMF, Washington, D.C., 1991, s.84.

<sup>5</sup> Aynı kaynaktan iki kez vergi alınmasına İngilizce kaynaklarda 'piggybacking' denilmekte, Türkçede ise mükerrer vergileme olarak bilinmektedir.

denilir.<sup>6</sup> Yatay mali dengesizliklerin iki ana kaynağı vardır. Birincisi, yerel yönetimlerin harcama ihtiyaçlarındaki ve maliyetlerdeki farklılıklardır. Farklı yörelerde, benzer kalitede ve miktarda mal ve hizmeti sunabilmek girdi fiyatlarındaki farklılıktan dolayı maliyetlerde farklılaşmaya yol açmaktadır veya yerel hizmetlere olan talep (ihtiyaç) farklı olabilmektedir. İkincisi, yerel yönetimlerin mali kapasitelerindeki farklılıklardır. Yörelerin zengin veya fakir olmalarından dolayı yerel yönetimlerin sahip olduğu vergi kapasiteleri (mali kapasite) farklı olabilir.

Yazının buraya kadar olan bölümünde, mali denkleştirmenin tanımı yapılmıştır. Yazının bundan sonraki bölümlerinde mali denkleştirme lehindeki ve aleyhindeki argümanlar incelenecektir.

## **II. MALİ DENKLEŞTİRMENİN LEHİNDEKİ ARGÜMANLAR**

Mali denkleştirmenin lehindeki argümanların temelinde, mali denkleştirme ile kamu kaynaklarının tahsisinde eşitliğin ve verimliliğin sağlanacağı iddiası yatmaktadır. Eşitlik ve verimlilik argümanları sırasıyla incelenecektir.

### **A) MALİ DENKLEŞTİRMENİN LEHİNDEKİ EŞİTLİK ARGÜMANI**

Jackson mali denkleştirmenin farklı yörelerde/yerlerde yaşayan benzer kişilerin eşit şartlarda yaşamasına katkıda bulunacağını iddia eder.<sup>7</sup> Bu eşitliğe sosyal eşitlik adı verilir. Refah devletinin bir temel prensibi olan, halkın kamu hizmetlerinden eşit bir şekilde faydalanması, mali denkleştirmeye verilen önemi artırmıştır. Ladd ve Yinger, mali denkleştirmenin sosyal eşitliğe yapacağı olumlu katkıları şöyle açıklar:<sup>8</sup> (a) Bütün vatandaşların en azından minimum kalitede kamu hizmetlerinden faydalanmalarına yardımcı olacaktır. (b) Nispi

---

<sup>6</sup> M. Keating, and A. Midwinter, "The Politics of Central-Local Grants in Britain and France", *Environment and Planning C: Government and Policy*, v.12, pp.177-194, 1994, s.129.

<sup>7</sup> P.M. Jackson, "Review of Bramley (1990)", *Environment and Planning C: Government and Policy*, v.9, p.243, 1991, s.243.

<sup>8</sup> H.F. Ladd, and J. Yinger, "The Case for Equalising Aid", *National Tax Journal*, v.47 n.1, pp.211-224, 1994, s.192

olarak geri kalmış yörelerdeki yerel yönetimlerin standart bir seviyede hizmet sunmasına katkıda bulunur. (c) Yerel yönetimlerin mali kapasiteleri ne olursa olsun, benzer yerel idarelerin sunduğu hizmetleri sunmalarında yardımcı olur. (d) Yerel yönetimlerin sunduğu bazı hizmetler kişilerin hayatını çok yakından etkileyebilir. Örneğin, yerel yönetimlerin temel eğitim hizmetini sunması durumunda, kişinin diğer bölgelerdeki eğitim kalitesinde eğitim alıp fırsat eşitliğini yakalamasında mali denkleştirme dolaylı olarak katkıda bulunur.

## **B) MALİ DENKLEŞTİRMENİN LEHİNDEKİ VERİMLİLİK ARGÜMANI**

Mali denkleştirmeyi destekleyen argümanları ilk ortaya atan Buchanan olmuştur.<sup>9</sup> Buchanan'ın tezi şöyle özetlenebilir. Kişinin yaşadığı yerde, başka yerlerdeki standartlarda yerel hizmetlerden yararlanabilmesi ve bu hizmetler için de ekstra bir ödeme yapmaması gerekir. Mali denkleştirmenin faydası, kişilerin standart bir seviyede yerel hizmetlerden yararlanmak için daha az ödemek amacı ile başka yerlere göç etmelerini (buna mali nedenlerle uyarılmış göç denilir) engellemesidir.<sup>10</sup> Kişilerin kamu hizmetlerini daha ucuza alabilmek için yapacakları göç, Buchanan'a göre kaynakların verimli tahsisine olumsuz etki yapar. Mali nedenlerle uyarılmış göç bölgeler arasındaki mali bakımdan ayrışmayı (divergence) daha fazlalaştırır ve zengin bölgeyi daha da zenginleştirir çünkü zengin bölgeler daha ucuza hizmet sunarak daha fazla göç alabilirler.

Dolayısıyla mali nedenlerle uyarılmış göç bölgeler arası dengesizliği artırıcıdır. İlave olarak, mali nedenlerle uyarılmış göç

---

<sup>9</sup> J.M. Buchanan, "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, v.40, n.4, pp.583-599, 1950

<sup>10</sup> Mali amaçlı göçü ilk ortaya atan Tiebout olmuştur. (C.M. Tiebout, "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, v.64, n.5, pp.416-424, 1956.) Tiebout insanların kendi tercihlerine uygun kamusal hizmetlerin sunulduğu ve bunun uygun vergi oranları ile finanse edildiği yerlere göç edeceklerini iddia etmiştir. İnsanların mali nedenlerle tercih ettikleri yerlere göç etmelerini Tiebout insanların 'ayakları ile oy vermesi' olarak adlandırılmıştır.



sosyal yönleri ile zarar verici kabul edilmiştir.<sup>11</sup> <sup>12</sup> Petchey de bir çalışmada mali nedenlerle uyarılmış göçün getireceği verimlilik kazançları ile kayıplarını karşılaştırmış ve böyle bir göçün kaynakların verimli tahsisine zarar verebileceği sonucuna varmıştır. Göç veren bölgeler için göç bir maliyet getirirken, göç alan bölgeler için göç faydalı olabilir.<sup>13</sup> Göç edenler yaptıkları göçün yaratacağı mali dışsallıkları hesaba katmazlar, bunun sonucu olarak göçün yaratacağı denge noktasında kaynakların tahsisi verimli olmaz.

Özetle, mali denkleştirmenin bölgeler arası mali dengesizlikleri azaltarak mali nedenlerle uyarılmış (düşük gelirli bölgelerden yüksek gelirli bölgelere) göçü engelleyeceği veya azaltacağı iddia edilmiştir. Bunun sonucu olarak kaynakların verimli dağıtımına mali denkleştirmenin katkıda bulunacağı iddia edilmiştir.

### **C) MALİ DENKLEŞTİRMENİN GETİRECEĞİ YAN FAYDALAR**

İlk olarak, mali denkleştirmenin ‘ulusal bütünleşme’ üzerinde olumlu etkisi olacağı iddia edilmiştir. Bir ülkede bölgeler arası yaşama koşullarındaki farklılaşma ulusal bütünlüğe zarar verebilir. Mali denkleştirme politikası ile geri kalmış bölgelere nispi olarak daha fazla yardım yapılacağı için, bu yardımlar ulusal bütünleşmeyi güçlendirir. Graham mali denkleştirmenin Kanada’da ulusal bütünleşme üzerinde olumlu etkisi olduğunu bulmuştur.<sup>14</sup> Bird bir çok kalkınmakta olan ülkede ulusal bütünlüğün çok kolay bir şekilde bozulabileceğini çünkü bu ülkelerin çoğunun yeni bağımsızlığını kazanmış ulus-devlet olduklarını işaret etmiştir.<sup>15</sup> Bundan dolayı mali

---

<sup>11</sup> L. Blow, J. Hall and S. Smith, “Financing Regional Government in the UK: Some Issues”, *Fiscal Studies*, v.17, n.4, pp.99-120, 1996, s.111.

<sup>12</sup> J.F. Graham, “Equalisation and Canadian Federalism”, *Public Finance*, v.37, n.2, pp.246-261, 1982, s.251.

<sup>13</sup> J.D. Petchey, “Equalisation in a Federal Economy with Inter-State Migration”, *Australian Economic Papers*, v.32, pp.336-354, 1993, s.337

<sup>14</sup> Graham, s.247.

<sup>15</sup> R.M. Bird, *Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*, Australian National University Research Monographs no.30, Canberra, 1980, s.21.

denkleştirmenin kalkınmakta olan ülkeler için önemli bir konu olduğu iddia edilebilir.

İkinci olarak, mali denkleştirmenin ‘yoksulluğun azaltılması’ üzerinde olumlu etkisi olacağı iddia edilmiştir. Kalkınmakta olan ülkelerde bir çok insan yoksulluk sınırında (poverty line) veya bunun altında yaşamakta ve en temel ihtiyaçlarını bile karşılayamamaktadır. Yoksulluk ülkenin bazı bölgelerinde daha yoğunlaşmış olabilir. Mali denkleştirme bölgeler arası farklılıkları en aza indireceği için, nispi olarak daha yoksul bölgelerin yoksulluğunun azaltılmasında olumlu etkiler yaratabilecektir.

Üçüncü olarak, mali denkleştirmenin ‘bölgesel kalkınma’ üzerinde olumlu etkisi olacağı iddia edilmiştir. Mali denkleştirme politikası ile yoksul bölgeler nispi olarak merkezi hükümetten daha fazla mali yardım alacaktır. Bu yardımların bu bölgelerdeki ekonomik kalkınmayı harekete geçirici etkisi olabilir.

### **III. MALİ DENKLEŞTİRMENİN ALEYHİNDEKİ ARGÜMANLAR**

#### **A) MALİ DENKLEŞTİRMENİN ALEYHİNDEKİ EŞİTLİK ARGÜMANI**

Oakland, mali denkleştirmenin beklenildiği şekilde eşitliğe katkıda bulunmayacağını iddia etmiştir.<sup>16</sup> Oakland’a göre mali denkleştirme yerel yönetimler tarafından sunulan hizmetlerle sınırlıdır. Oakland özel malların tüketimindeki farklılıklarında da, bölgeler arası farklılıklara neden olduğunu iddia eder. Oakland’a göre özel malların tüketimindeki farklılıkları azaltmayı da içine alan bir denkleştirme, mali denkleştirme politikasının hedeflerinin ötesinde olacaktır. Oakland mali denkleştirmeyi gelirin zengin yerlerden alınıp daha az zengin olanlara dağıtımını olarak algılar ve bunu sorgular. Oakland, alınacak yardımların yoksullar lehine kullanılmasının garanti edilemeyeceğini, bundan dolayı mali denkleştirmenin kaynakların tahsisinde eşitliği sağlama amacına ulaşmayacağını iddia eder.

---

<sup>16</sup> Oakland, s.205

## B) MALİ DENKLEŞTİRMENİN ALEYHİNDEKİ VERİMLİLİK ARGÜMANI

Buchanan tarafından başlatılan mali denkleştirme lehindeki argümanlara karşı argümanlar ilk olarak Scott'tan gelmiştir: Buchanan ve Scott, yazdıkları makalelerle birbirlerini ikna etmeye çalışmışlardır.<sup>17</sup> Scott mali denkleştirmenin kaynak tahsisinde bozukluklara (distortion) yol açacağını savunmuştur. Scott'a göre, mali denkleştirme ile yoksul bölgelerdeki iş gücünün zengin bölgelere göç etmesi engellenecektir. Bunun sonucu olarak, ekonomi 'doğal mekanizmasında' çalışmayacaktır. Bu sebepten dolayı, Scott'a göre mali denkleştirme politikası izlenmemelidir. Scott'un bu argümanını takiben, mali denkleştirme aleyhine argümanlar geliştirilmiştir. Örneğin Bramley şunu iddia etmiştir.<sup>18</sup> Mali yardımlar yerel yönetimlerce bir 'sübvansiyon' gibi kullanılırsa: a) bazı mal ve hizmetler halka, normal fiyatından daha ucuza sunulacaktır; b) halkın talep ettiği miktardan daha fazla arza neden olacaktır. Her iki durumda da kıt kaynakların tahsisinde verimlilik sağlanmayacaktır.

## C) MALİ DENKLEŞTİRMENİN ALEYHİNDEKİ DİĞER ARGÜMANLAR

Eşitlik ve verimlilik argümanlarına ilave olarak, mali denkleştirme aleyhinde şu argümanlar ileri sürülmektedir:

Mali denkleştirmenin, yerel yöneticilerin vergi toplama gayretini azaltacağı iddia edilmiştir.<sup>19</sup> Bu iddianın temeli şudur. Mali denkleştirmenin sonucu olarak yerel yöneticiler mali açıklarının merkezi hükümet tarafından her halükarda kapatılacağını bilirler ve daha fazla vergi toplama konusunda isteksiz davranırlar.

---

<sup>17</sup> Buchanan'ın makaleleri şunlardır: Buchanan 1950; J.M. Buchanan, "Federal Grants and Resource Allocation", *Journal of Political Economy*, v.60, n.3, pp.208-217, 1952a; J.M. Buchanan, "A Reply", *Journal of Political Economy*, v.60, n.6, pp.536-538, 1952b. Scott'un makaleleri ise şunlardır: A.D. Scott, "A Note on Grants in Federal Countries", *Economica*, v.17, n.68, pp.416-422, 1950; Scott, A.D. "Federal Grants and Resource Allocation", *Journal of Political Economy*, v.60, n.6, pp.534-536, 1952.

<sup>18</sup> G. Bramley, *Equalisation Grants and Local Expenditure Needs*, Avebury, Aldershot, 1990, s.5.

<sup>19</sup> J. McMaster, *Urban Financial Management: A Training Manual*, EDI Technical Materials, The World Bank, Washington, D.C., 1991, s.64.

Mali denkleştirmenin yerel özerklik üzerinde olumsuz etki yapabileceği iddia edilmiştir. Mali denkleştirme ile yerel yönetimlerin mali yardımlara aşırı bağımlılığı söz konusu olabilir. Mali yardımları kullanarak yerel yönetimler merkezi yönetimce bir ‘şube’ gibi kullanılmaya başlanabilir. Bunun sonucu olarak zamanla yerel yönetimlerin özerkliği azalacaktır. Bu argümanın aleyhine olarak Bramley, eğer mali yardımlar herhangi bir kontrol amacı içermiyorsa, mali denkleştirmenin özerkliği tehdit etmeyeceğini iddia etmektedir.<sup>20</sup>

## DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Yukarıdaki tartışmalarda da görüldüğü gibi mali denkleştirme lehindeki ve aleyhindeki argümanlar eşitlik ve verimlilik konularında yoğunlaşmaktadır. Tartışmada bir taraf, mali denkleştirmenin kamu kaynaklarının tahsisinde eşitliğin ve verimliliğin sağlanması üzerinde olumlu etkisinin olduğunu iddia etmekte, diğer taraf ise bunun aksini iddia etmektedir.

Verimlilik üzerindeki tartışmada mali denkleştirmenin lehinde olanlar mali amaçlı yapılan göçün zararlı olduğunu, mali denkleştirmenin ise bu göçü azaltacağını savunmaktadırlar. Bunun da kaynakların tahsisinde verimliliği artıracaklarını ileri sürülmektedir. Mali denkleştirmenin aleyhinde olanlar ise bunların tersini savunmaktadırlar. Bu tartışma sonuçsuzdur çünkü her iki tarafın argümanları bazı varsayımlara dayanmaktadır. Bu tartışmada, bir taraf diğer tarafın varsayımlarını geçersiz kılacak argümanları kolaylıkla ileri sürebilir. Örneğin mali amaçlı göçün varsayımları şu şekilde eleştirilebilir. Mali amaçlı göçle insanların kendilerine uygun kamusal hizmetlerin sunulduğu ve bunun uygun vergi oranları ile finanse edildiği yerlere göç edeceklerini iddia etmiştir. Yani sadece mali sebeplerle insanların bir yerden bir yere göç edeceği iddia edilmiştir. Halbuki gerçek hayatta insanların bir yerden bir yere göçünde aile, akrabalık bağları, arkadaşlar, vb. faktörler de etkili olmaktadır. Yine bu tartışmada göçün maliyetsiz olduğu varsayılmıştır, gerçekte göçün bir maliyeti vardır ve kişiler bu maliyeti göz önünde bulundurarak hareket ederler.

---

<sup>20</sup> Bramley, s.9.

Sonuçta mali denkleştirmenin kaynakların tahsisinde verimliliği artırıp artırmadığı kararı kişiden kişiye değişebilmektedir. Fakat mali denkleştirme ile kaynakların tahsisinde eşitliğin sağlanıp sağlanmadığı tartışmasında, mali denkleştirmenin lehinde olanlar aleyhinde olanlardan fazladır. Uygulamada bir çok gelişmiş ülke de (İngiltere, Almanya, Avustralya, Kanada gibi) mali denkleştirmenin aleyhindeki verimlilik argümanlara rağmen, mali denkleştirme politikaları uygulamaktadırlar. Mali denkleştirmenin lehine olan başka bir argüman ise şudur. Mali denkleştirmenin kalkınmakta olan ülkelerde yerelleştirme politikalarını güçlendirici etkisi olabilir. Mali denkleştirme ile birlikte yerel yönetimler, tahmine dayalı<sup>21</sup> mali yardımlar yerine hesaplamaya dayalı mali yardımlara kavuşacaktır. Bu hesaplamada, yerel yönetimlerin mali kapasite ve harcama ihtiyacı farklılıkları dikkate alınacaktır. Sonuçta mali denkleştirme ile yerel yönetimler, mali açıdan daha güçlü bir hale gelecektir.

## KAYNAKLAR

- Bird, R.M. *Central-Local Fiscal Relations and the Provision of Urban Public Services*, Australian National University Research Monographs no.30, Canberra, 1980.
- Blow, L., Hall, J. and Smith, S. "Financing Regional Government in the UK: Some Issues", *Fiscal Studies*, v.17, n.4, pp.99-120, 1996.
- Bramley, G. *Equalisation Grants and Local Expenditure Needs*, Avebury, Aldershot, 1990.
- Buchanan, J.M. "Federalism and Fiscal Equity", *American Economic Review*, v.40, n.4, pp.583-599, 1950.
- Buchanan, J.M. "Federal Grants and Resource Allocation", *Journal of Political Economy*, v.60, n.3, pp.208-217, 1952a.

---

<sup>21</sup> Türkiye'de şu anda uygulanan sistem tahmine dayalıdır. Örneğin büyükşehir belediye kapsadığı yerlerde toplanan vergilerin %5'i büyükşehir belediyelerine aktarılmaktadır. Niçin %4 veya %6 değil de %5 uygulanmaktadır. Mali denkleştirme uygulanmış olsa idi, büyükşehir belediyelerinin harcama ihtiyaçları ve mali kapasiteleri hesaplanıp ona göre mali yardım yapılması gerekcekti.

- Buchanan, J.M. "A Reply", *Journal of Political Economy*, v.60, n.6, pp.536-538, 1952b.
- Graham, J.F. "Equalisation and Canadian Federalism", *Public Finance*, v.37, n.2, pp.246-261, 1982.
- Hewitt, D.P. "Transfers to Local Governments", *Public Expenditure Handbook: A Guide to Public Expenditure Policy Issues in Developing Countries*, K. Chu, and R. Hemming, (eds.) IMF, Washington, D.C., 1991.
- Jackson, P.M. "Review of Bramley (1990)", *Environment and Planning C: Government and Policy*, v.9, p.243, 1991.
- Keating, M. and Midwinter, A. "The Politics of Central-Local Grants in Britain and France", *Environment and Planning C: Government and Policy*, v.12, pp.177-194, 1994.
- Ladd, H.F. and Yinger, J. "The Case for Equalising Aid", *National Tax Journal*, v.47 n.1, pp.211-224, 1994.
- McMaster, J. *Urban Financial Management: A Training Manual*, EDI Technical Materials, The World Bank, Washington, D.C., 1991.
- Oakland, W.H. "Fiscal Equalisation: An Empty Box?" *National Tax Journal*, v.47 n.1, pp.199-209, 1994.
- Petchey, J.D. "Equalisation in a Federal Economy with Inter-State Migration", *Australian Economic Papers*, v.32, pp.336-354, 1993.
- Scott, A.D. "A Note on Grants in Federal Countries", *Economica*, v.17, n.68, pp.416-422, 1950.
- Scott, A.D. "Federal Grants and Resource Allocation", *Journal of Political Economy*, v.60, n.6, pp.534-536, 1952.
- Tiebout, C.M. "A Pure Theory of Local Expenditure", *Journal of Political Economy*, v.64, n.5, pp.416-424, 1956.
- Vehorn, C.L. and Ahmad, E. "Tax Administration", *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, T. Ter-Minassian, (ed.), IMF, Washington, D.C., 1997.

# TÜRKİYE'DE ULUSLARARASI PARA FONU DESTEKLİ İSTİKRAR PROGRAMLARI

Yrd. Doç. Dr. İstiklal Y. VURAL\*

## ÖZET

İMF destekli istikrar programları üç alanda üye ülkenin faaliyetleri üzerinde önemle durur: sürdürülebilir bir dış finansmanın sağlanması, talep sınırlandırıcı tedbirlerin benimsenmesi ve orta ve uzun vadede büyüme ve uyumu teşvik etmek için yapısal reformların sürdürülmesi. Bu çalışma Türkiye'de İMF destekli istikrar programlarını incelemektedir.

## ABSTRACT

IMF-supported programs emphasize a member country's actions in three areas: securing sustainable external financing, adopting demand restraining measures and proceeding with structural reforms to promote growth and adjustment in the medium and longer term. This paper explains the IMF-supported programs to economic stabilization in Turkey.

## I. GİRİŞ

Türkiye, yakın tarihinde, 1957-58, 1969-70, 1978-80 ve 1994 yıllarını kapsayan dört dönemde döviz kıtlığı ve ödemeler dengesi krizi ile karşı karşıya kaldı. Uluslararası Para Fonu (İMF) destekli istikrar programları (İDİP)'nin yürürlüğe konulması bu dönemlerde ortaya çıkan istikrarsızlığın çözümünde başvurulan temel yöntemdir. Türkiye ödemeler bilançosu dengesinin sağlanamadığı ve dolayısıyla döviz darboğazı ile karşılaştığı dönemlerde ya İMF'nin onayını alarak ya da doğrudan bu kuruluşla yapılan anlaşmalarla istikrar programlarını yürürlüğe koymuştur. Stand-by anlaşmalarına başvurularak uygulanan İDİP'nin dışında kalan tüm istikrar paketlerinde de İMF ile danışmalar yapılmış ve bu kuruluşun onayı ile ekonomik tedbirler uygulamaya konulmuştur. Ocak 1961-Ağustos 1970 arasında imzalanan 10 stand-by anlaşması ile İMF'nin Türkiye'ye sağladığı kredilerin toplam miktarı

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

325.5 milyon Dolar iken iktisadi krizin büyük boyutlara ulaştığı 1978 yılından sonra imzalanan stand-by anlaşmaları ile sağlanan kredi tutarı 2860.5 milyon Dolara ulaşmıştır<sup>1</sup>. Bu çalışmada yurtiçi makro-ekonomik istikrarsızlıkların ve dış istikrarsızlığın çözümünde İDİP'nin rolü tarihsel gelişim açısından incelenecektir.

## II. İMF DESTEKLİ İSTİKRAR PROGRAMLARININ TEMEL NİTELİKLERİ

İMF'nin kuruluş yıllarındaki döviz kurlarının istikrarının sağlanması, kambiyo denetimi, ithal kısıtlamalarının kaldırılması ve yeterli uluslararası likiditenin sağlanması fonksiyonlarına yapısal uyum ve istikrar politikaları uygulamaları ile 1970'li yıllardan itibaren üye ülkelerin liberal iktisadi düzene eklenmesini sağlama fonksiyonu da eklenmiştir. Makro-ekonomik ya da yapısal dengesizlikler nedeniyle ödemeler dengesi problemi yaşayan ülkeler *gözetim ve koşulluluk politikası* çerçevesinde İMF'den finansman desteği elde edebilmek için görüşmelerde bulunurlar.

İDİP belirli bir süreç sonucunda oluşturulur. İktisadi krizle karşılaşan ülkenin yardım talebinin İMF'ye ulaşmasından sonra makro-ekonomik dengesizliklerin giderilmesi ile ilgili İMF önerileri üye ülkeye bildirilir. Destek talebinin kabul edilmesinden sonra uyum programı planı İMF tarafından hazırlanarak üye ülkeye sunulur. Üye ülkenin milli parasının durumu, kamu sektörünün büyüklüğü, finans sisteminin derinliği ve şeffaflığı ve ülkenin uluslararası sermaye piyasasına girme kapasitesi gibi verilerinin dikkate alınmasıyla hazırlanan plan ile ödemeler dengesi problemine yol açan nedenlerin kaynağını tespit eder. Bu aşamadan sonra finansal programın türü, sağlanacak kredinin miktarı, kredinin üye ülkeye ödenmesi planı ve finansmanın başlamasından önce yapması gereken ön şartlar üye ülkeye bildirilir. İMF heyeti ile yapılan müzakerelerden sonra belirli makro-ekonomik hedefleri ve alınması gereken tedbirleri (performans kriterleri) ve gözetleme ile ilgili prensipleri içeren "niyet mektubu" üye ülke tarafından İMF'ye sunulur. Programın bu kuruluş tarafından

---

<sup>1</sup> M. SÖNMEZ, "İMF İle 50 Yılın Bilançosu: Sorun IMF'de mi, Bizde mi?", *Forum*. Şubat 1997, s 10.



onaylanmasından sonra gözetleme aşaması başlar. Performans kriterlerine uyulduğu sürece kredi dilimlerinin serbest bırakılmasına devam edilir ve kredinin son dilimi salındığında program tamamlanır<sup>2</sup>

İDİP, üye ülkelerin özel koşullarına göre farklılıklar gösterse de ödeme güçlüğü'nün çözümünde üç temel yaklaşım bulunmaktadır: üye ülkeyi destekleyici bir dış finansman imkanının sağlanması, talep kısıtıcı politikaların uygulanması ve yapısal reformların gerçekleştirilmesi<sup>3</sup>. Program, orta vadede sürdürülebilir bir ödemeler dengesinin oluşturulmasını, fiyat istikrarının sağlandığı istikrarlı bir ekonomik ortamda büyümenin sürdürülmesini ve dış borçların büyük boyutlara ulaşmasının engellenmesini amaçlar<sup>4</sup>. Bu tip istikrar programlarında, istikrarın sağlanabilmesi için para ve maliye politikalarının yanı sıra yapısal reformu gerektiren politikalar da uygulanmaktadır.

İDİP spesifik ya da genel nitelikli ekonomik politikalarından oluşabilir. Mikro-ekonomik yaklaşım, toplam arz ve talebi etkileyerek ödemeler dengesinin sağlanmasını ve enflasyonun önlenmesine olumlu katkısı olacak şekilde vergi sistemi ve oranlarında ve belirli kamu harcamalarında değişiklik yapılmasını öngörürken makro-ekonomik yaklaşım mali açığın azaltılmasını ve banka kredilerindeki genişlemenin önlenmesini temel hedef olarak alırken arz-yönlü etkileri ihmal eder<sup>5</sup>. İDİP'nda uzun yıllar makro-ekonomik yaklaşım egemen olmakla birlikte son yıllarda Fon, mikro-ekonomik yaklaşıma ve yapısal sorunların çözümüne önem vermeye başlamıştır. İstikrar programlarında hangi yaklaşımın temel alınacağı üye ülkelerle yapılan müzakereler sonucunda belirlenmekte ve üyelerin tercihleri büyük ölçüde etkili olmaktadır.

---

<sup>2</sup> Michael MUSSA ve Miguel SAVASTANO, *The IMF Approach to Economic Stabilization*. IMF Working Paper, WP/99/104, Washington: IMF, July 1999.

<sup>3</sup> S. SCHADLER, *IMF Conditionality: Experience under Stand-By and Extended Arrangements*. IMF Occasional Papers 128-129, Washington: IMF, 1995.

<sup>4</sup> Vito TANZI, "Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs", Mario I. BLEJER ve Ke-Young CHU (Eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries.*, içinde, (Washington: IMF), 1989, s.13.

<sup>5</sup> TANZI, a.g.m., s.16.

### III. İSTİKRAR PROGRAMLARININ TARİHİ GELİŞİMİ

Türkiye’de dış istikrarı sağlamaya yönelik programların uygulanmaya başlaması Mart 1947’de İMF’ye katılmadan önce 7 Eylül 1946’da gerçekleştirilen devalüasyon kararı ile başlar<sup>6</sup>. Ancak, Türkiye’de kapsamlı ilk istikrar kararları, 4 Ağustos 1958’de alınmıştır. 1950’li yıllar boyunca karşılaşılan dış istikrarsızlığı gidermeye yönelik olarak alınan çeşitli önlemlere rağmen istikrarsızlığın devam etmesi ve devalüasyon konusunda baskıların artması üzerine İMF ile işbirliği içinde 4 Ağustos 1958 istikrar kararları yürürlüğe sokuldu. Bu kararlar ile TL devalüe edildi, tüm döviz alımlarında 1 Dolar için 6.22 TL vergi alınmaya ve diğer döviz işlemlerinde 1 Dolar 9.02 TL kuru uygulanmaya başlandı. Devalüasyona ilaveten para arzının kontrolü amacıyla MB kaynaklarına başvurulara sınırlamalar getirildi ve KİT’lerin MB’ndan finansmanı belli bir limite bağlandı. Bir yandan KİT ürünlerine zam yapılarak bu kuruluşların zararları azaltılmaya çalışılırken öte yandan kamu harcamaları kısılarak bütçe açıkları daraltılmaya çalışıldı<sup>7</sup> ve dış borç ödemelerinde karşılaşılan zorluklar nedeniyle Cumhuriyet tarihinin ilk moratoryumu ilan edildi. Bu moratoryum uygulaması sonucunda 422 milyon Dolarlık uzun vadeli borç ertelenmiş ve dış kredilerde artışlar olmuştur<sup>8</sup>.

#### A) 1970 İSTİKRAR KARARLARI

Sanayileşmede ana strateji olarak ithal ikamesinin benimsendiği 1960-70 arası dönemde kısıtlayıcı dış ticaret politikasının yanı sıra kambiyo rejiminde uygulanan katı kontrol ve düzenlemelerle sermaye hareketleri önemli ölçüde sınırlandırılmıştır. Dönem boyunca dış ticaret dengesinin sağlanamamasının yanı sıra bütçe dengesinin sağlanmasına önem verilmemiş ve açık bütçe politikası izlenmiştir. Bu gelişmelere ilaveten işçi dövizini girişlerinin azalması ve TL’nin aşırı ölçüde değer

---

<sup>6</sup> 7 Eylül 1946’da gerçekleştirilen bu devalüasyon uygulaması ile ABD Dolarının değeri 2.814 TL, Sterlinin değeri ise 11.31 TL olarak belirlenmiştir.

<sup>7</sup>Rıdvan KARLUK, *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*. İstanbul: Beta, 1997, s. 381.

<sup>8</sup> Bu kararlardan sonra 350 milyon Dolarlık yeni dış kredi sağlanmıştır. Bu kredinin 75 milyon Doları Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü, 25 milyon Doları İMF, kalanını ise ABD tarafından sağlanmıştır.

kazanması 10 Ağustos 1970'de Cumhuriyet tarihindeki üçüncü büyük ve önemli istikrar kararlarının alınmasına yol açmıştır.

En önemli amacı dış açıkların önlenmesi olan 10 Ağustos istikrar programı ile % 66.6 oranında bir devalüasyon yapılarak 1 Dolar 15.1 TL kuru uygulanmaya başlandı<sup>9</sup>. Devalüasyon uygulamasının yanı sıra ihracatçılara açılan krediler yükseltılarak kredi faiz oranları düşürüldü. Yurtiçi tüketimin kısılması amacıyla yeni vergiler getirildi, bazı vergilerin oranları değiştirildi ve KİT ürünlerinin fiyatları artırıldı. Bu önlemler, denk bütçe politikası ile enflasyonu kontrol altına almak ve bir yandan devalüasyon ve diğer teşvik önlemleri ile ihracatı desteklemek, öte yandan korumacı önlemlerle ithalatı kısıtlamak ve böylece dış açığı azaltmak amacını taşımaktaydı. Bu nedenle, daha önceki istikrar uygulamalarında olduğu gibi dış açığın kaynağının enflasyon ve aşırı değerlenmiş döviz kurunun yol açtığı iç ve dış fiyatlar arasındaki fark olduğu kabul edilmekteydi<sup>10</sup>.

1970'li yılların başlarında ödemeler bilançosu dengesi ve döviz gereksinimi ile ilgili problemler işçi döviz gelirlerinin yüksek bir düzeyde olması nedeniyle fazla büyümemiştir. Ancak, istikrar kararlarından sonra devalüasyonun olumlu etkisiyle işçi dövizlerinde meydana gelen artış, petrol fiyatlarının süratle artması sonucu ortaya çıkan döviz ihtiyacını karşılamaya yetmemiş ve dış açıklar giderek büyümüştür. İstikrar programı, uluslararası mali kuruluşlardan sağlanan yeni dış krediler ile zorunlu ithalatın yapılabilmesini geçici bir süre mümkün kılmış; ancak, konsolide bütçe açıkları, düşük faiz politikasının iç tüketimi artırırken tasarrufları azaltması ve kredi hacminde görülen artışlardan kaynaklanan enflasyon; ekonomide görülen yapısal problemlerin sürmesi; dışsal şoklar; siyasal istikrarsızlık ve dış ticaret açığının artarak devam etmesi Türkiye'yi borç krizine sürüklemiştir. Ortaya çıkan döviz darboğazı idari kararlarla cari işlemler dengesinin açığının kapatılmasına, yatırımların ve büyüme hızının aşağı

---

<sup>9</sup> Ancak tütün ve fındık gibi bazı geleneksel tarım ürünleri için 1 Dolar 12 TL olarak belirlenmiştir.

<sup>10</sup>A. Kemal ÇELEBİ, *Türkiye'de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları*. Manisa: Emek Matbaacılık, 1998, s.133.

çekilmesine ve yüksek enflasyona yol açmıştır<sup>11</sup>. Dış kaynak imkanının sona ermesi ile bir defa daha karşı karşıya kalınan dış istikrarsızlığın çözümü için Hükümetler Nisan 1978 ve Mart 1979 tarihlerinde iki istikrar paketini yürürlüğe koymuşlardır.

Bu istikrar kararlarının başarıya ulaşması dış kaynağı zorunlu kıldığı için İMF'nin desteğine ihtiyaç duyulmuştur. Bu çerçevede, İMF ile anlaşarak yürürlüğe konulan kararlar arasında şunlar yer almaktadır: TL Dolar karşısında 1978'de % 23, 1979'da % 28.6 devalüe edildi. Devalüasyonun yanı sıra KİT ürünlerine büyük oranda zam yapılması, emisyon artışına sınırlama getirilmesi, ithalatın azaltılması ve ihracatın teşvik edilmesi, kamu harcamalarının disipline edilmesi, faizlerin artırılması, yatırım harcamalarının kısıtlanması yoluyla büyüme hızının azaltılması, tarım ürünlerini destekleme alımlarının kapsamının daraltılması, DÇM uygulamasına son verilmesi ve maaş ve ücret artışlarına sınırlama getirilmesi kararlaştırıldı<sup>12</sup>. Alınan kararların istikrarsızlığı önlemede yetersiz ve geç alınmış kararlar olması, kamu harcamalarında istenilen indirimin gerçekleştirilememesi ve döviz kuru politikasının enflasyon karşısında etkin olamaması her iki programın da başarısız olmasına yol açmıştır<sup>13</sup>.

## B) 1980 İSTİKRAR PROGRAMI

1980'li yıllara kadar Türkiye'de uygulanan İMF destekli istikrar programları geleneksel makro-ekonomik yaklaşımı dikkate alan; ancak, istikrarsızlığın yapısal nedenlerini ihmal eden programlardı. Temel hedefi ödemeler dengesini iyileştirmek, enflasyonu kontrol altına almak, KİT'lerin verimliliğini artırmak, piyasa ekonomisini güçlendirmek ve özel sektörün etkinliğini artırmak olan 1980 istikrar programı, ithal ikameci modelden ihracata dayalı sanayileşme modeline yönelmeyi ve kronik ödemeler bilançosu problemine ihracatı artırarak bir çözüm

---

<sup>11</sup>Merih CELASUN ve Dani RODRIK, "Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performance" (Jeffrey D. SACHS, *Developing Country Debt and the World Economy.*, içinde), National Bureau of Economic Research, Chicago: The University of Chicago Press, 1989, s.196.

<sup>12</sup>KARLUK, a.g.e., s.385.

<sup>13</sup>CELASUN ve RODRIK, a.g.e., s.198.

bulmayı amaçlamaktaydı<sup>14</sup>. Programın desteklenmesini sağlamak amacıyla Haziran 1980'de İMF ile üç yıllık bir Stand-By anlaşması imzalandı ve 1250 milyon SDR (1630 milyon \$) sağlandı. Bu anlaşmayı daha sonra bir yıllık ve 225 milyon SDR kaynak sağlayan yeni bir anlaşma takip etti. Ödemeler dengesinin iyileştirilmesine yönelik olarak Suudi Arabistan ve OECD himayesinde sağlanan 1.5 milyar \$ ve Dünya Bankası'ndan sağlanan 1.6 milyar \$'lık yapısal uyum kredisi ile birlikte Türkiye'ye program çerçevesinde sağlanan toplam dış kaynak 5 milyar \$'a ulaştı<sup>15</sup>.

Türkiye'nin 1970'li yıllardaki en önemli problemlerinden biri mali açığın monetizasyonu sonucu ortaya çıkan enflasyondur. Program, enflasyonun önlenmesi için mali açığın azaltılmasını sağlayacak bir dizi tedbir aldı. Kamu gelirlerinin artırılması ve vergi sisteminin daha etkin bir hale getirilmesi amacıyla bazı vergilerde reform yapılırken sisteme yeni vergilerin eklenmesi için çalışmalar başlatıldı. Enflasyonun olumsuz etkisini giderecek şekilde Gelir Vergisi dilimleri ve vergi oranları artırıldı. Mali açığın azaltılması amacıyla uygulanan ikinci tedbirler paketi, kamu harcamalarının ve kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG)'nin azaltılmasını hedeflemekteydi. Bu çerçevede mali açığın önemli bir kısmını oluşturan ve konsolide bütçe ve MB kaynaklarından finanse edilen KİT açıklarını azaltmak amacıyla bu kuruluşlara yapılan transferler önemli ölçüde azaltıldı, KİT ürünlerinin fiyatları artırıldı ve KİT'lerin yatırımları önemli ölçüde geriletildi. Bir yandan kamu sektöründeki istihdam sabit tutulmaya çalışılırken diğer yandan işçi ve memur ücretleri reel olarak düşük tutuldu. Enflasyonun önlenmesi hedefine ulaşmak için özel kesim tasarruflarının artırılması ve paranın dolaşım hızının azaltılması amaçlandı. Bu amaca ulaşabilmek için istikrar programının başlangıcından itibaren faiz oranlarında liberalizasyona ve esnek döviz kuru uygulamalarına başvuruldu.

Dönem boyunca uygulanan politikalar belirli gelir ve giderlerin denetimden kaçırılabilmesi için bütçe dışına çıkarılması yönünde

---

<sup>14</sup> Ziya ÖNİŞ ve James RIEDEL, *Economic Crises and Long-Term Growth in Turkey*. Washington:1993, s.39.

<sup>15</sup>George KOPITS, "Turkey's Adjustment Experience: 1980-85", *Finance & Development*. September 1987.

geliştiği gibi bütçe giderlerinin yapısında da önemli değişimlere yol açmıştır. Yatırım giderleri en fazla kısılan gider konumundadır ve transfer harcamalarında gözle görülür bir artış meydana gelmiştir. Bu artışta en büyük paya sahip olan faiz giderlerindeki artış eğilimi bütçe açığının finansmanında gittikçe artan oranda iç ve dış borçların kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Öte yandan, özel sektöre ağırlık verme ve kamu üzerinde yük haline gelen KİT'lere yönelik politikalar sonucunda KİT'lere yapılan transferlerde çok büyük bir gerileme gözlenmektedir. Bu eğilim, bir yandan KİT'lerin bir kısmının özelleştirilmesi sürecine hız katarken diğer yandan bu kuruluşların finansman ihtiyacının yüksek faizli borçlanma ile karşılanması döneminin başlatarak 90'lı yıllarda KİT'lerin oluşturduğu yükün daha da artmasına yol açacak bir sürecin başlamasına da neden olacaktır.

İstikrar programında, maliye politikalarının yanı sıra MB kredilerine ve faizlere getirilen kısıtlamalar yoluyla para politikası da etkili bir araç olarak kullanılmıştır. Para politikası ile ilgili tedbirler, para politikasının ilkeleri ile uyumlu bir şekilde kredilerin tahsisini ve para ve kredi politikalarının koordinasyonunu sağlamakla görevlendirilen para-kredi kurulunun kurulması ile hız kazanmıştır. Bütçe açığının finansmanında kullanılan en önemli kaynaklardan biri olan hazineye kısa vadeli avanslar dönem boyunca önemli ölçüde geriletilmiştir. Aynı eğilim KİT alımlarının desteklenmesi için bu kuruluşlara yapılan transferler ile tarımsal desteklerde de geçerlidir.

1980 sonrası dönemde yüksek enflasyon ve ödemeler dengesi açığı problemlerini ortadan kaldırabilmek için TL'nin reel olarak değerlendirilmesinin önüne geçebilmek amacıyla sabit döviz kuru sisteminden nihai aşamada Lira'nın konvertibl olmasının amaçlandığı yeni bir döviz kuru yönetimi programına yani esnek döviz kuru sistemine geçildi ve Ocak 1980'de Lira yaklaşık % 49 oranında devalüe edilerek, dolar kuru 47 TL'ndan 70 TL'na çıkarıldı. İhracatçıların global piyasada rekabet güçlerini artırmak amacıyla TL'si, reel anlamda, 1980 yılında % 23, 1981 yılında ise % 13 oranında devalüe edildi. Bu tarihten sonra enflasyon oranında görülen azalmayla birlikte

TL'nin reel olarak değer kaybetmesi yavaşlamakla birlikte devam etti ve 1980-88 yılları arasında TL reel olarak % 8 devalüe edildi<sup>16</sup>.

İhracatı teşvik etmek amacıyla uygulanan kambiyo politikasının TL'nin reel olarak değer yitirmesi sonucunda enflasyonist eğilimlere yol açması üzerine bu politikadan vazgeçilmiş ve kambiyo politikası anti-enflasyonist strateji amacına yönelik olarak kullanılmaya başlanmıştır. 1980'li yıllar boyunca uygulanan döviz kuru politikası bir yandan ihracatçıların global piyasalardaki rekabet gücünü artırarak öte yandan ihracata yönelik sanayilerin destekleneceğine ilişkin bir işaret oluşturarak ve bu tip sanayilerdeki üretimi artırarak ihracatın “*pozitif koruma*” ile desteklenmesini sağlamıştır.<sup>17</sup>.

Reel döviz kuru politikasının yanı sıra ihracatın teşvik edilmesi ve böylece döviz darboğazının tekrar oluşmasını önlemek için çeşitli düzenlemelere gidilmiştir. Bu çerçevede, ihracata vergi iadesi uygulaması cazip hale getirilmiş; imalatçı-ihracatçılara, ihraç mallarının üretiminde kullanılan ithal girdisi, ham ve yardımcı maddeler ile ambalaj maddelerinin temini için ihracatı teşvik belgesine istinaden döviz tahsisi yapılması ve ithalatta gümrük muafiyeti uygulanması kararlaştırılmıştır. Bunların yanı sıra döviz transferlerinde öncelik, ihracat karşılığı dövizlerden mahsup, çeşitli vergi, resim ve harç istisnaları ve ihracat kredilerinin önemli düzeyde artırılması gibi uygulamalarla ihracat yoğun bir şekilde teşvik edilmiştir.

### C) 5 NİSAN İSTİKRAR PROGRAMI

İhracatı teşvikte pozitif koruma aracı olarak 1980'li yılların büyük bir kısmında kullanılan döviz kuru politikasından 1988 yılından itibaren döviz kuru artışını düşük tutmak yoluyla enflasyonu düşürme politikasına geçilmiştir. Bütçe açığını kapatmadan döviz kurunun anti-enflasyonist amaç için kullanılması bir yandan 1994 yılına kadar TL'nda % 25'lere varan reel değerlenmeye öte yandan kronik

---

<sup>16</sup> Yaman AŞIKOĞLU ve Merih UCTUM, “A Critical Evaluation of Exchange Rate Policy in Turkey”, *World Development*. Vol:20, 1992.

<sup>17</sup> D. RODRİK, “External Debt and Economic Performance in Turkey”, T. NAS ve M. ODEKON (Eds.) *Liberalization and The Turkish Economy*. İçinde, (New York: Greenwood), 1988.

enflasyonla birlikte dış ticaret açığının önemli düzeylere ulaşmasına yol açmıştır<sup>18</sup>. Kronik enflasyon, ödemeler dengesi probleminin büyümesi ve borç yükünün önemli bir düzeye ulaşması uluslararası sermaye piyasalarından yeni kaynak elde etmek imkanını azaltmış ve kaynak arayışı kısa vadeli, spekülatif ve borç kaynaklı sermayeye yönelmiştir. Bu tip bir kaynaktan yararlanılabilmesi için mali piyasaların serbestleştirilmesi çabalarına hız verilmiştir. Bu amaçla yabancı şirketlerin menkul kıymetlerini Türkiye’de pazarlayabilmelerine ve Türkiye’de ikamet eden kişilerin yabancı menkul kıymetlerini kote ettirmek yoluyla kaynak bulmalarına olanak tanınmıştır<sup>19</sup>.

1990 yılında kamu kesimi kredilerinin kontrolü için MB ile Hazine arasında yapılan bir protokol ile Hazinesinin kısa vadeli avanslarına tavan getirilmiş ve limitin üzerindeki kredilerin piyasadaki cari faiz haddine göre işlem görmesi amaçlanmıştır. TL’nin değerlendirilmesine izin verilen döviz kuru politikası ile bu protokol rezerv para ve para arzının artış hızını yavaşlatmakla birlikte ödemeler dengesindeki problemin artmasına yol açmıştır. İktisadi faaliyetin gittikçe artan bir şekilde dış kredi temini yoluyla karşılanması sonucu TL reel olarak değer kazanmaya devam etmiş, ithalatın cazibesi artmış ve böylece hem dış ticaret açığı hem de konsolide bütçe açığının GSMH’ya oranı ve dolayısıyla KKBG artmıştır. Bütün bu iç ve dış dengesizlik göstergelerine rağmen seçim sonrasında oluşan yoğun beklentiler nedeniyle kamu harcamalarını artırarak büyümeyi sağlama politikasına tekrar geri dönmüştür. Büyümenin finansmanı için dış kaynakların yanı sıra MB kaynaklarının da yoğun olarak kullanıldığı bu dönemde 1992’den itibaren aşırı değerlendirilmiş TL politikası terkedilmeye başlanmakla birlikte *sıcak para* girişini yükseltmek amacıyla faiz oranları artırılmıştır<sup>20</sup>. Faiz oranlarındaki artışın olumsuz etkisini sınırlamak ve finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla Hazinesinin dış piyasalardan borçlanmaya devam etmesi sonucu TL reel olarak değerlendirilmeye devam etmiştir.

---

<sup>18</sup> AŞIKOĞLU ve UCTUM, a.g.m., ss.1505-1506.

<sup>19</sup> Seyhun DOĞAN, “Türkiye’nin 1990 Sonrası İstikrar Arayışları ve İMF İle Olan İlişkileri”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar*. Yıl:36, Sayı:6, Haziran 1999, ss.4-5.

<sup>20</sup> İlker PARASIZ, *Kriz Ekonomisi*. Birinci Baskı, Bursa: Ezgi, 1995, s.163.



Serbest piyasa ile MB döviz kurları arasındaki farkın % 20'ye ve KKGB'nin yüksek bir düzeye ulaşmasına rağmen MB'nin faizleri indirme teşebbüsü ve TL'na karşı yürütülen spekülasyon hareketleri sonucu 1994 yılının başında "para krizi" meydana gelmiştir<sup>21</sup>. Bu krizi önlemek amacıyla 27 Ocak 1994'te TL'nin ABD Dolarına karşı % 13.6, Alman Markına karşı % 14 oranında devalüe edilmesi; kamu bankaları mevduat faizlerinin % 88'e yükseltilmesi; munzam karşılık oranları sıfırlanırken dispoizibilite kapsamının genişletilmesi; kamu menkul kıymetleri ile repodaki % 5'lik stopajın kaldırılması ve Hazinesin 45 güne kadar kısa vadeli bono çıkarması kararları alındı. Alınan bu kararlardan sonra faizlerin % 200'lere yükseltilmesine ve yılın ilk üç aylık döneminde TL'nin ABD Doları karşısında % 175 oranında devalüe edilmesine rağmen döviz kurlarındaki istikrar MB döviz rezervlerinin yaklaşık yarısının (3 milyar \$) erimesi ile sağlanabilmiştir<sup>22</sup>.

Krizin önlenmesi için alınan kararlar 94 seçimleri nedeniyle titiz bir şekilde uygulanamamış ve özellikle bütçe harcamaları kontrol altına alınamamıştır. Seçimlerden sonra istikrar tedbirlerinin yanı sıra yapısal reformları da içeren bir programın uygulanması için İMF ile görüşmelerde bulunulmuş ve bu kuruluşun onayı sonrasında imzalanan stand-by anlaşması ile Temmuz 1994'ten itibaren 14 aylık bir zaman dilimi için 509.3 milyon SDR (742 milyon \$) tutarında taze kaynak sağlanmıştır. 5 Nisan istikrar programının amacı enflasyonu hızla aşağı çekmek, ihracat artışını hızlandırmak ve sosyal dengeleri de gözetin sürdürülebilir bir kalkınmayı gerçekleştirmektir<sup>23</sup>.

İstikrar programı krizin temel kaynaklarından birini meydana getiren bütçe açığının belirli kamu harcamalarının kısılarak ve gelir artırıcı bazı tedbirlere başvurularak azaltılmasını hedeflemekteydi. Program ile memur maaş artışlarının bütçe ödenekleri ile sınırlı tutulması ve 1995'ten itibaren ücretliler için yıllık vergi iadesi

---

<sup>21</sup>Oya CELASUN, *The 1994 Currency Crisis in Turkey*. Macroeconomics and Growth Group Development Research Department, The World Bank, s.2.

<sup>22</sup>Oğuz ESEN, "Gelişmekte Olan Ülkelerde Portföy Yatırımlarının Etkileri", *Ekonomide Durum*. Kış/1997, ss.154-155.

<sup>23</sup>DPT, *Ekonomik Önlemler Uygulama Planı* (5 Nisan 1994). Ankara: 1994.

uygulamasına geçilmesi gibi ücretli kesimin reel gelirin azalmasına yol açacak düzenlemelere başvurulmuştur. Alkol, tütün, otomobil, petrol ve otomobil yedek parçası gibi tüketim maddelerinin vergilerinin artırılması şeklindeki geleneksel İMF önerisi doğrultusunda gelir artırıcı tedbirlerin ilk grubunu bu tip maddeler üzerinden alınan vergilerin artırılması ile tekel zamları oluşturmaktadır KİT ürünlerine yapılacak zamlardan elde edilen gelirlerin bir kısmının Hazineye aktarılması, kamu fonlarının MB ve Ziraat Bankası dışındaki bankalarda vadeli olarak tutulması ve kamuya ait tesis, kamp ve lojmanların kira bedellerinin rayiç bedel üzerinden bütçeye aktarılması gibi tedbirler bir yana bırakılırsa kamu gelirlerini artırıcı niteliği açısından önem taşıyan diğer önlem, 1994 konsolide bütçe gelirlerinin % 9.3'üne ulaşması hedeflenen ek vergilerin çıkarılmasıdır<sup>24</sup>.

MB, kamu kredilerindeki genişlemenin olumsuz etkisini gidermek için para arzını, ağırlıklı olarak, açık piyasa işlemleri yoluyla kontrol altına almaya çabalamış ve IMF ile stand-by anlaşmasının yapılmasından sonra orta vadede fiyat istikrarını sağlamayı hedefleyen bir parasal program hazırlanmıştır. Bu program ile MB'nın Hazine ve diğer kamu kuruluşlarına açtığı kredilere kısıtlamalar getirilmiş ve Hazinenin kısa vadeli avans kullanımı bütçe ödeneklerindeki artışın % 12'si ile sınırlandırılmıştır. Disponibilite uygulaması bankaların varlığa dayalı menkul kıymetler de dahil tüm pasiflerine ve yatırım bankaları ile özel finans kurumlarına yaygınlaştırılmış ve munzam karşılığı yükümlülüğü döviz yerine TL lehine uygulanmaya başlanmıştır. Bankalardaki tasarruf mevduatının tamamı sigorta kapsamına alınarak bankalarda mevduat tutulması özendirilmiştir. Faiz yanında herhangi bir karşılık veya ipotekle borç verme imkanı getirilmiş ve mevduat faiz oranlarının ortalamasının % 20 altında ve üstünde oluşmasına izin verilmiştir<sup>25</sup>.

5 Nisan istikrar programında alınan kararların en önemlilerinden biri de döviz kuru politikası ile ilgili olanıdır. Döviz kuru üzerindeki spekülasyonları önlemek amacıyla günlük kurların tamamen MB

---

<sup>24</sup> DPT, a.g.e.

<sup>25</sup> DPT, *1995 Yılı Geçiş Programı*. DPT:1995.

insiyatifi yerine belirlenen bazı bankaların günlük kurlarının ortalaması alınarak yine MB tarafından belirlenmesi uygulamasına geçilmiş ve bankaların alış-satış kurları arasındaki marj % 3 ile sınırlı tutulmuştur. Bunun yanı sıra MB'ndaki piyasalarda işlem yapabilmek için döviz büfelerine dolar satışında (1 milyon \$/ay) ve sermayede (10 milyar TL) asgari limit getirilmiştir<sup>26</sup>.

Program ile hedeflenen hızlı ve etkin özelleştirme, sosyal güvenlik reformu, kamu kesiminde rasyonel istihdam politikasının oluşturulması gibi yapısal düzenlemelerin hayata geçirilmesinde başarı sağlanamamıştır. Programın bütçe açığı, döviz kuru, MB net iç varlıkları ve döviz rezervi ile ilgili hedeflere ulaşmada başarılı gözükse de ek vergi uygulaması ve kamu kesimince üretilen ürünlere ve temel mal ve hizmetlere yapılan şok zamların yol açtığı maliyet enflasyonu nedeniyle fiyat istikrarının sağlanmasında başarısız bir sonuçla karşılaşmış ve Türkiye tarihinde enflasyon ilk kez % 150 sınırını aşmıştır. Öte yandan, ek vergi ve talep kısıcıcı diğer uygulamalar nedeniyle büyüme hızındaki şok düşüş 1995'in ilk aylarına da sarkmıştır. TL'nin devalüe edilmesinin olumlu etkisiyle dış ticaret açığında gerileme olmuşsa da TL'nin tekrar değerlenmeye başlaması ve Gümrük Birliği (GB)'ne girme hazırlıkları nedeniyle dış ticaret dengesi tekrar bozulma eğilimine girmiştir.

Parasal büyüklüklerde 1995 yılının ilk aylarında meydana gelen artışlara rağmen MB'nın TL'nin miktarını kısıtlı tutması ve yüksek faiz politikası uygulaması ile döviz kurları kontrol altına alınabilmiştir. Ancak yapısal reformların gerçekleştirilmemesinde gecikilmesi nedeniyle bütçe açığı azaltılamamış ve KKBG'nin tekrar artması sonucu yüksek faizle yapılan borçlanmalar konsolide bütçe harcamalarının bileşimini transfer giderleri lehine değiştirmiştir. Program ile yürürlüğe konulan tedbirlere rağmen ekonomide görülen istikrarsızlıklara 1997'den itibaren iç siyasal istikrarsızlığın ve 1997'nin ikinci yarısındaki Asya Krizi ve sonraları Rusya Krizinin eklenmesi Türkiye'deki istikrarsızlığı kronik bir hale getirmiştir.

---

<sup>26</sup> DOĞAN, a.g.m.

1998 yılının başından itibaren krizin çözümü için üç yıllık bir program uygulamaya konulmuş ve bu programın sonuçları üçer aylık dönemler itibariyle açıklanmaya başlanmıştır. Bu aşamada, ilk döneme ilişkin sonuçların olumlu olması, dış dengesizliğin önemli bir düzeyde olmaması ve resmi döviz rezervlerinin yüksek olması nedeniyle daha çok kısa vadeli istikrarsızlığın çözümünde başvurulan stand-by tipi bir çözüme gerek duyulmamış ve İMF kaynaklarına başvurmadan bu kuruluşun gözetim fonksiyonuna ağırlık veren “*Yakın İzleme Programı*” (YİP) uygulamaya konulmuştur.

YİP sonrasında İMF'nin *katalizör* rolünden yararlanılarak elverişli koşullarda dış kaynağa ulaşılması hedeflenmekteydi. Ancak bu program, uluslararası rating kuruluşlarının Türkiye'nin kredi notunu uluslararası sermaye piyasalarından uygun şartlarda kredi bulabilecek bir düzeye yükseltmelerini sağlayamamış ve taze dış kaynak girişi kısıtlı bir seviyede kalmıştır. Bu gelişme ve global mali kriz, Türkiye'de iç borçlanma seçeneğinin önemini tekrar artırmış ve 1999'a doğru vergi yükünü hafifleterek iç borçlanmayı kolaylaştıran bazı önlemlerin alınmasına yol açmıştır. Bu çerçevede, ihraç edilecek bono ve tahvillerin faiz gelirlerinden alınan % 6.6'lık stopajın kaldırılması; mevcut bono ve tahvillerden peşin vergi alınmaması ve mevduat ve repo faiz gelirlerinden alınan stopajın % 13.2'den % 6.6'ya indirilerek eşitlenmesi kararlaştırılmıştır.

İMF tarafından bütçeye ağır maliyetler yükleyen yüksek faiz oranlarının ortaya çıkmasında etken olan faktörler arasında gösterilen yapısal reformların yavaş ilerlemesi probleminin çözümünde 1999'un sonuna doğru gerçekleştirilen sosyal güvenlik reformu ile ilerleme sağlanmıştır. Bankacılık kesimi ile ilgili olumlu bazı düzenlemelere rağmen özelleştirmenin istenilen düzeyde gerçekleştirilememesi ve istikrarsızlık belirtisi olan çeşitli göstergelerdeki olumsuz eğilim 1999'un sonunda Türkiye'yi tekrar İMF destekli yeni bir istikrar programına gereksinim duyar bir hale getirmiştir.

## SONUÇ

Türkiye’de 1958, 1970, 1980 ve 1994 yıllarında uygulamaya konulan tüm İDİP ile sürdürülen politikaların dış açıkların kapatılmasında başarılı olamadığı görülmektedir. Uygulanan istikrar programlarının tümünde devalüasyon, KİT ürünlerinin fiyatlarının ayarlanması ve sıkı para politikası programın temel mali araçları konumundadır. 1980 programı hariç yapısal dönüşümü gerektiren politikalara hemen hemen hiç yer verilmemiş, tüm programlarda harcama politikası son derece etkisiz kalmış ve sosyal politikalar ihmal edilmiştir.

İDİP ister kısa vadeli-talep yönlü isterse uzun vadeli-arz yönlü politikalar olsun üye ülkenin iç ve dış açıklarının kapatılıp finansman ihtiyacının azaltılıp borç ödeme kapasitesinin artırılmasını sağlamaya yönelik programlardır. Programlar, uygulama sonrasında kamu tarafından sunulan mal ve hizmet üretiminde, istihdam yaratma ve gelir dağılımını düzeltme fonksiyonlarında azalma meydana geleceğinden sosyal maliyeti ağır programlardır. İDİP’nin, kısa vadede büyüme hızını düşüren ve talep daraltıcı nitelikte olan; uzun vadede ise özelleştirme ve yapısal reformlar nedeniyle dar gelirli ve ücretlilerin aleyhine sonuçlar veren programlar olduğu için, kararlılıkla uygulanmaları zordur ve sosyal maliyeti yüksektir.

## KAYNAKÇA

- AŞIKOĞLU, Yaman ve Merih UCTUM, “A Critical Evaluation of Exchange Rate Policy in Turkey”, *World Development*. Vol:20, 1992, ss.7-12.
- CELASUN, Merih ve Dani RODRIK, “Turkish Experience with Debt: Macroeconomic Policy and Performance” (Jeffrey D. SACHS, *Developing Country Debt and the World Economy*., içinde), National Bureau of Economic Research, Chicago: The University of Chicago Press, 1989.
- CELASUN, Oya, *The 1994 Currency Crisis in Turkey*. Macroeconomics and Growth Group Development Research Department, The World Bank.
- ÇELEBİ, A. Kemal, *Türkiye’de Ekonomik İstikrarsızlığın Dışsal-Yapısal Nedenleri ve İstikrar Politikaları*. Manisa: Emek Matbaacılık, 1998.
- DOĞAN, Seyhun, “Türkiye’nin 1990 Sonrası İstikrar Arayışları ve İMF İle Olan İlişkileri”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar*. Yıl:36, Sayı:6, Haziran 1999, ss.3-34.
- DPT, *1995 Yılı Geçiş Programı*. DPT:1995.
- DPT, *Ekonomik Önlemler Uygulama Planı (5 Nisan 1994)*. Ankara: 1994.
- ESEN, Oğuz, “Gelişmekte Olan Ülkelerde Portföy Yatırımlarının Etkileri”, *Ekonomide Durum*, Kış/1997, ss.152-157.
- KARLUK, Rıdvan, *Türkiye Ekonomisi: Tarihsel Gelişim, Yapısal ve Sosyal Değişim*, İstanbul: Beta, 1997.
- KOPITS, George, “Turkey’s Adjustment Experience: 1980-85”, *Finance & Development*, September 1987, ss.8-11.
- MUSSA, Michael ve Miguel SAVASTANO, *The IMF Approach to Economic Stabilization*. *IMF Working Paper*, WP/99/104, Washington: IMF, July 1999.
- ÖNİŞ, Ziya ve James RIEDEL, *Economic Crises and Long-Term Growth in Turkey*. Washington:1993.
- PARASIZ, İlker, *Kriz Ekonomisi*. Birinci Baskı, Bursa: Ezgi, 1995.
- RODRİK, D., “External Debt and Economic Performance in Turkey”, T. NAS ve M. ODEKON (Eds.) *Liberalization and The Turkish Economy*. İçinde, (New York: Greenwood), 1988.
- SCHADLER, S., *IMF Conditionality: Experience under Stand-By and Extended Arrangements*. IMF Occasional Papers 128 ve 129, Washington: IMF, September 1995.
- SÖNMEZ, M. “IMF İle 50 Yılıın Bilançosu: Sorun IMF’de mi, Bizde mi?”, *Forum*. Şubat 1997, ss.9-13.
- TANZI, Vito, “Fiscal Policy, Growth, and the Design of Stabilization Programs”, Mario I. BLEJER ve Ke-Young CHU (Eds.), *Fiscal Policy, Stabilization, and Growth in Developing Countries*., içinde, (Washington: IMF), September 1989.

## BAŞ VERGİSİ'NİN BAŞBAKAN THATCHER'IN İSTİFASINDAKİ ROLÜ

Öğr. Grv. Dr. Muhammet KÖSECİK\*

### ÖZET

Bu makale, Margaret Thatcher'ın Kasım 1990'de başbakanlıktan tarihi bir şekilde istifa etmesinde 'baş vergisi' politikasının etkisini incelemektedir. Beklenmeyen oranda yüksek olarak ortaya çıkan baş vergisi, Muhafazakar Parti ve özellikle Margaret Thatcher için tam bir siyasi felaket olmuştur. Bu gelişme, halkın ciddi muhalefeti ile karşılaşmış, halk tepkisini protesto gösterilerinde, anketlerde, yerel yönetim ve milletvekilliği ara seçimlerinde göstermiştir. Bu gelişmeler, Muhafazakar Parti için bir sonraki genel seçimlerde gerçekleşebilecek olası yenilgiyi işaret etmiştir. Bu gelişmelerin sonucu olarak, özellikle marjinal oy oranları ile bir önceki seçimlerde milletvekili seçilebilmiş bir çok Muhafazakar Parti milletvekili, Thatcher'ın istifasını zorunlu görmüşler ve parti içi demokrasinin işlemesi sonucu onun istifasında hayati bir rol oynamışlardır.

### ABSTRACT

This article assesses the role of the poll tax policy in Margaret Thatcher's unprecedented resignation from power in November 1990. It is argued that the poll tax appeared to be an absolute political catastrophe for the Conservative Party and particularly for Margaret Thatcher, producing unexpected high level of tax bills. This caused massive public opposition reflected in streets, opinion polls, local elections and by-elections and indicated a potential defeat of Conservatives in a next general election. Then, many Conservative MPs, particularly those who were holding marginal seats saw Mrs Thatcher an electoral liability and played a vital role in her resignation through the operation of party's electoral mechanism.

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi.

## I. GİRİŞ

Margaret Thatcher'ın 22 Aralık 1990 tarihinde başbakanlıktan beklenmedik bir biçimde istifa etmesi, yakın dönem İngiliz siyasi tarihindeki en önemli olaylardan biridir. İngiliz siyasi tarihinin ilk kadın ve yirminci yüzyılın en uzun iktidarda kalan İngiliz başbakanı olan Thatcher, 1979, 1983 ve 1987'deki genel seçimleri önemli parlamento çoğunluklarıyla kazanmış bir liderdi ve Aralık 1990 itibariyle parlamentoda yaklaşık yüz milletvekili çoğunluğuna sahipti. İstifa etmesinden iki gün önce Avrupa'da Güvenlik ve İşbirliği konulu bir konferansa katılmış ve diğer liderlerle görüşmeler yapmıştı. İki ay önce yapılan parti olağan kongresinde, Thatcher'ın liderliğinin tehlikede olduğunu gösterecek herhangi bir önemli bir belirti de söz konusu değildi. Yaz aylarında Thatcher'a karşı bir liderlik yarışının olabileceği söz konusu olmuşsa da patlak veren Körfez Krizini takiben Körfez'e asker yerleştirilmesi ve uluslararası politikanın ısınması dolayısıyla olası bir liderlik yarışı ortadan kalkmıştı. Ancak, Margaret Thatcher, önemli oranda parlamento çoğunluğuna sahip olmasına ve önünde en azından bir üç yıllık hükümet etme süresi bulunmasına rağmen, Muhafazakar Partili milletvekillerinin artan muhalefeti sonucu, Aralık 1990'da başbakanlıktan ve Muhafazakar Parti liderliğinden istifa etmek zorunda kalmıştır.

Thatcher'ın istifasında bir çok faktör etkili olmuştur. 1988-90 arasında ekonomik göstergeler, enflasyon oranının ve işsizliğin arttığını, faizlerin ve ev kredilerinin yükseldiğini göstermekteydi ve bu Muhafazakar Parti'nin popülaritesine zarar vermeye başlamıştı. Avrupa Birliği konusunda parti içinde, Thatcher'ın uyguladığı politikalara karşı giderek artan bir muhalefet vardı ve bu, Maliye bakanının ve Dış İşleri Bakanının 1989-90 yıllarında istifa etmesiyle zirveye ulaşıyordu. Ancak Thatcher'ın istifasına yol açan asıl neden, yerel yönetimlerin<sup>1</sup> temel gelir kaynaklarından biri olan konut

---

<sup>1</sup> İngiltere'de yerel yönetim yapısı temel olarak iki kademelidir. Üst kademe, metropolitan alanları dışında bulunan ve büyük ölçekli planlama ve finansman gerektiren hizmetleri (stratejik planlama, eğitim, polis, itfaiye, sosyal hizmetler) sağlayan 39 *County Council*' dan oluşur. Alt kademe, metropolitan alanları dışında kalan ve daha çok yerel nitelikteki hizmetleri (konut, planlama, çöp toplama, cadde ve sokakların temizlenmesi ve aydınlatılması, v.b.) yerine getiren 296 *District Council*' dan ve Londra sınırları içindeki 32 *Borough Council*' dan oluşur. İngiltere dışında Birleşik Krallık'ı oluşturan İskoçya ve Galler'de benzer yerel yönetim



vergisinin (domestic rates) yerine getirilen baş vergisi<sup>2</sup> politikasının neden olduğu parti içi muhalefettir.<sup>3</sup> Bu çalışmada, baş vergisinin nasıl halkın tepkisine neden olduğu ve demokrasinin önemli örneklerinden biri olan bir ülkede halkın tepkisinin nasıl başbakanın istifasına yol açtığı analiz edilecektir.

## II. BAŞ VERGİSİ'NİN ORTAYA ÇIKIŞI

1973 yılında dünyada baş gösteren ekonomik krizin İngiltere'de de etkili olması sonucu sterlinin değeri düşmüş, enflasyon oranı yükselmiş ve zamanın İşçi Partisi hükümeti IMF'den borç almak zorunda kalmıştır. Alınan bu borç, merkezi ve yerel yönetim harcamalarının kısılmasını gerektirmiştir. İşçi Partisi hükümeti, yerel yönetim harcamalarını kısmak için, yerel yönetimlere merkezden yapılan yardımları azaltma yoluna gitmiştir. 1976-76 yılında mali yardımların gelirlerine<sup>4</sup> oranı %67.3 iken 1976-77 yılında %66.4'ya inmiştir. Bu, yerel yönetimlere yapılan mali yardımlarda, ikinci dünya savaşından sonra yapılan ilk önemli kesinti olmuştur.<sup>5</sup>

1979 yılında yerel yönetim harcamalarını kısmaaya yönelik açık bir taahhülle iktidara gelen Muhafazakar Parti, 1980'lerin başından itibaren bu amaca yönelik olarak hükümete yetkiler veren yasalar çıkarmıştır. Thatcher hükümeti 1980-82 yılları arasında çıkardığı

---

yapıları vardır, ancak K. İrlanda'dadaki yerel yönetim yapısı K. İrlanda'nın özerk yapısından dolayı farklılık arz eder.

<sup>2</sup> Getirilen yeni verginin resmi adı halk harcı (community charge) dır. Ancak, muhalefet partileri ve halk tarafından bu yeni vergi, baş vergisi (poll tax) olarak adlandırılmış ve bu ad, literatürde, hatta Muhafazakar Partili bakanlar tarafından, resmi adının yerine kullanılmıştır. Türkiye'de baş vergisi ve kelle vergisi olarak da adlandırılan vergi, bu çalışmada baş vergisi olarak adlandırılmaktadır.

<sup>3</sup> R. K. Alderman and N. Carter, "A Very Tory Coup: The Ousting of Mrs Thatcher", *Parliamentary Affairs*, Cilt: 44, No: 2, s. 125

<sup>4</sup> 1990-91 mali yılına kadar yerel yönetimlerin temel gelirleri üç kaynaktan oluşmaktaydı: (1) yerel yönetimler tarafından miktarı belirlenen ve toplanan ve gelirlerin yaklaşık % 20-25'ini oluşturan konutlardan alınan konut vergisi (domestic rates), (2) yine yerel yönetimler tarafından miktarı belirlenen ve gelirlerin yaklaşık % 25-30'unu oluşturan iş yerlerinden alınan vergi (non-domestic rates), (3) merkezi hükümet tarafından yerel yönetimlere ihtiyaçlarına göre verilen ve gelirlerin yaklaşık % 50-60'ını oluşturan yardım (rate support grant).

<sup>5</sup> Layfield Committee, *Committee of Inquiry into Local Government Finance, Report. Cmnd. 6453*, HMSO, London, 1976, s. 385

yasalarla, yerel yönetimlere yapılan mali yardımları azaltmayı hedeflemiş, bunun için her bir yerel yönetim birimi için harcama hedefleri saptamış, bu hedefler aşıldığı takdirde ilgili yerel yönetime yapılan yardımı kısmıştır. Böylece yerel yönetimlerin yıllardır sahip oldukları kendi harcamalarını belirleme ve gerektiği kadar mali yardım alabilme geleneği de sona ermiştir. 1984'de çıkarılan bir başka yasayla da hükümet, yerel yönetimlerin oranlarını belirleme ve toplama yetkisine sahip oldukları yerel vergilere (konut vergisi ve işyerleri vergisi) bir üst sınır getirmiştir.

Muhafazakar Parti hükümetinin 1980'lerin ilk yıllarında uyguladığı yerel yönetim gelirlerini ve giderlerini kontrol altına almaya ve azaltmaya yönelik bu politikalar, bütün partilere mensup yerel yönetimler tarafından eleştirilmiştir. Bunun sonucunda, merkez-yerel yönetim ilişkilerine, daha önceki yıllardaki sakin dönemin aksine, gerginlik hakim olmuştur. Merkez-yerel yönetim ilişkileri, sayıları on beş yirmi kadar olan ve daha çok İşçi Partisi'nin geleneksel oylarının yoğunlaştığı kalabalık sanayi kentlerinde, örneğin Londra, Manchester, Liverpool ve Sheffield'da 1980lerin ortalarına doğru ortaya çıkan İşçi Partisi'nin sol kanadının kontrol ettiği yerel yönetimlerin varlığı ve politikalarıyla daha da gerginleşmiştir. İşçi Partisi'nin sol kanadına mensup bu yerel yönetimler, yerel hizmetlerin sağlanmasının ötesinde kendilerine yeni roller biçmiş, merkezi hükümetin tepkisini bile bile marjinal ekonomik ve sosyal politikalar (yerel hizmetlerin yeniden yapılandırılması, kadınlara, yoksullara, zencilere, eşcinsellere mali yardımlarda bulunma ve onlara siyasi destek sağlama gibi) takip etmiş ve yerel yönetimleri Thatcher hükümetine karşı yapılması gereken muhalefetin zemini olarak görerek, her fırsatta hükümeti eleştirmişlerdir. Bu yerel yönetimler, takip ettikleri politikaları finanse etmek için, kısmak bir yana harcamalarını önemli ölçüde artırmışlardır. Bu gelişme, yerel yönetimlerin toplam harcamalarını kısma politikasında istediği sonuca ulaşamayan ve bunun için yeni yöntemler arayan Muhafazakar Parti hükümetini yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile ilgili reform yapmaya zorlamıştır. Muhafazakar Parti, 1974-79 yılları arasındaki muhalefet yıllarında, konut vergisinin kaldırılacağını açıklamıştı. Parti'nin Ekim 1974 genel seçim bildirgesinde, Thatcher yerel

yönetimlerden sorumlu bakan iken, bu reform politikası ilan edilmişti. Ancak, Muhafazakar Parti, takip eden yıllarda kaldırılacak verginin yerine getirilecek bir alternatif ortaya koyamamış, sonuç olarak 1979 genel seçim bildirgesinde, bu reformun diğer vergilerin düşürülmesinden sonra ancak gerçekleşebileceği, dolayısıyla bu politikanın öncelikli politikalar arasında yer almadığı açıklanmıştır.<sup>6</sup>

Muhafazakar Parti, konut vergisinin reform edilmesi sözünü gerçekleştirmek için, 1981-83 yılları arasında değişik çalışmalar yapmış fakat bu çalışmaların uygulanabilir ve kabul edilebilir bir alternatif vergi üretmemesi üzerine yerel vergilerin reform edilmesinin bir süre ertelendiği açıklamıştır.<sup>7</sup> Ancak, 1985 yılının ilk yıllarında İskoçya'da gerçekleştirilen, konut vergisinin alındığı konutların değerinin yeniden hesaplanması, yerel vergilerin reform edilmesi politikasını yeniden ve bir daha çıkmayacak şekilde hükümetin önüne getirmiştir. İskoçya'da, konutların değerinin yeniden saptanması, konutlardan alınan yerel vergilerin önemli ölçüde artmasına ve seçmenlerin şiddetli tepkisine neden olmuştur. Bu sonuçlar, İngiltere ve Galler'de bir kaç yıl içinde yapılması gereken konutların değerinin yeniden belirlenmesinin gelecek seçimlerde yol açacağı siyasi hezimetini işaret etmiş, Muhafazakar Parti'yi yerel vergileri reform etmeye zorlamıştır.<sup>8</sup> 1984 yılının sonlarına doğru bazı bakanlardan ve kamu görevlilerinden oluşan bir çalışma grubu kurulmuş, bu grup 1985'in ilk aylarında Thatcher'e sunduğu raporda baş vergisinin alternatifleri arasında en uygunu olduğunu bildirmiş ve hükümet bunu onaylayarak uygulamaya koymuştur.

---

<sup>6</sup> *The Conservative Party 1974-79 General Election Manifesto(s)*, Conservative Central Office, London, 1979

<sup>7</sup> Yerel yönetimlerden sorumlu bakan Patrick Jenkin'in, Muhafazakar Parti'nin Ekim 1983'deki Olağan Kongresi'nde yaptığı konuşma, *Conservative Conference 1983*, Conservative Central Office, London, 1983

<sup>8</sup> Konut vergisinin saptanmasında hesaplama temel alınan konutların değerinin yeniden belirlenmesi, Birleşik Krallıkta bütün bölgeler için beş yıl arayla yapılması gereken bir zorunluluktur. İngiltere ve Galler'de konutların değeri en son 1973'de saptanmış, 1978 ve 1983 yıllarında ise ertelenmişti. Ancak, İskoçya'da 1985'de konutların değerinin yeniden tespitinin yapılması yasa gereği zorunluydu. İngiltere ve Galler'de, konutların değerinin yeniden belirlenmesinin iki kez ertelenmesi, yerel yönetimlerin mali sisteminde aksaklıklara yol açmıştı ve tekrar ertelenmesi olası değildi.

Baş vergisi reformunun arkasında, yerel yönetimlerle yerel halk arasındaki 'sorumluluk' bağına güçlendirme ve yerel vergileri ödemede 'adalet' ilkesini gerçekleştirme arayışı vardır. Muhafazakar Parti hükümetine göre mevcut olan sistemde, İngiltere'deki 35 milyon seçmenin sadece 18 milyonuna yerel vergi faturası gelmekte, bu sayının da sadece 12 milyonu tam olarak fatura ödemekte, diğerleri ya indirimlerden yararlanarak kısmen ödemekte veya tamamen muaf olmaktadır. Bu durumda yerel seçimlerde oy kullanan halkın önemli bir kısmı hiç vergi vermemekteydi. Bu durum, yerel yönetimlerin yerel halkın tepkisini hesaplamadan harcamalarını artırmasına ve yeniden seçilebilmesine olanak tanımaktaydı, çünkü seçmenlerin yarısından çoğu oy kullanmasına ve yerel hizmetlerden herkes gibi yararlanmasına rağmen yerel vergi ödememekte, dolayısıyla yerel seçimlerde oy kullanırken artan harcamalardan cüzdanı etkilenmeden oy kullanmaktaydı. Yapılan reformla 18 yaşın üstündeki herkesin vergi ödemesiyle eksik olan bu bağ kurulmuş olacak ve dolayısıyla yerel yönetimler maliyesi kendi kendini kontrol eder bir hale gelmiş olacaktı. Yerel yönetimler, baş vergisini belirlerken bunun siyasi sonuçlarını göz önüne alacaklar ve düşük düzeylerde vergi belirleyecekler dolayısıyla harcamalarını artırmayacaklardı. Ancak, görünürde mantıklı gelen hükümetin bu hesaplaması, yerel vergileri ödeyen 12 milyon insanın sayıları yaklaşık 9,5 milyon olan eşlerini, yetişkin çocuklarını ve diğer beraber yaşayanları göz ardı etmekteydi.

Hükümete göre mevcut konut vergisi, vergi ödemedeki adalet ilkesine aykırıydı, çünkü verginin alındığı konutta yaşayan insanların sayısını dikkate almıyordu. Dolayısıyla, aynı vergi değerine sahip olan evlerden birinde tek başına yaşayan bir kişi, benzer bir evde karı koca yaşayan ve çalışan çocukları olan bir aileyle aynı vergiyi ödemekteydi. Halbuki yalnız yaşayan bir kişiyle, bir ailenin yerel hizmetleri kullanma değerleri eşit değildi. Baş vergisi reformuyla yerel hizmetlerden yararlanan herkes vergi ödeyecek dolayısıyla bu adaletsizlik de ortadan kalkmış olacaktı.

1986 yılında yayınlanan danışma raporunda, baş vergisi reformu, yerel yönetimlerin diğer gelirler kaynakları olan işyerlerinden alınan vergi ve merkezden yapılan mali yardımlar konularında yeni düzenlemeleri de içeren bir şekilde kamuoyuna

açıklanmıştır.<sup>9</sup> Buna göre, konut vergisi kaldırılmış, yerine 18 yaşın üstündeki herkes tarafından ödenecek ve yerel yönetimler tarafından her yıl için belirlenecek ve toplanacak olan baş vergisi getirilmiştir. Huzur ve bakım evlerinde kalanların, ileri derecede zihinsel özürhümlerinin ve öğrencilerin muaf tutulması, kişilerin gelir durumlarına ve tasarruflarına göre indirim yapılması, indirimden yararlanacakların da en azından %20 oranında vergi ödemesi öngörölmüştür. Rapor aynı zamanda, yerel yönetimlerin diğler temel gelir kaynakları olan işyerlerinden alınan vergileri ve merkezden yapılan mali yardımları yeniden düzenlemiştir. İşyerleri vergisi yapılan düzenlemeyle ulusallaştırılmış ve ‘ulusal işyerleri vergisi’ adını almıştır. Buna göre, merkezi hükümet İngiltere ve Galler’deki bütün işyerleri için standart bir iş yerleri vergisi belirleyecek, yerel yönetimler belirlenen vergileri toplamaya devam edecek, ancak toplanan vergiler merkezdeki bir fonda toplanacak ve yerel yönetimlere merkezi hükümet tarafından, nüfusları hesap edilerek orantılı biçimde dağıtılacaktı. Son olarak, merkezden yapılan mali yardımların ismi ‘gelir destek yardımı’ olarak değiştirilmiş, bu yardımların yapılmasında yerel yönetimler arasındaki gelir ve gider farklılıklarının dengelenmesini sağlayacak bir ‘harcama değerlendirme’ sistemi getirilmiştir. Hükümete göre, eğer bir yerel yönetim harcamalarını artırırsa, bu harcamaları finanse edebilmek için baş vergisi miktarlarını da artırmak zorunda kalacak-çünkü diğler temel gelir kaynakları merkezi hükümetin kontrolü altında olacağı için-bu durumda artan baş vergisi oranlarını gören yerel halk, diğler yerel yönetimlerde toplanan baş vergisi miktarlarıyla kendi vergilerini kıyaslayarak, fazla harcama yapan ve dolayısıyla yüksek vergi toplayan yerel yönetimi seçim sandığında cezalandıracaktı. Yeni sistemin, 1987’de çıkarılan bir yasayla 1989-90 mali yılından itibaren İskoçya’da, 1988’de çıkarılan bir yasayla da 1990-91 mali yılından itibaren de İngiltere ve Galler’de yürürlüğe girmesi öngöröldü.

Bu reform paketinin kabul edilmesi ve parlamentodan geçmesi aşamalarında Thatcher’ın politika yapma tarzı, baş vergisi reformunun kendi sonunu hazırlamasında önemli olacak özellikler içermiştir. Thatcher, baş vergisinin görünen avantajlarına saplanıp kalmış, baş

---

<sup>9</sup> Department of the Environment, *Paying for Local Government*, Cmnd. 9714, HMSO, London, 1986

vergisinin planlandığı gibi kolayca uygulanamayacağı hakkında Chartered Institute of Public Finance ve the Institute for Fiscal Studies'in uyarılarını dikkate almamıştır. Thatcher, Maliye Bakanı'nın baş vergisinin yüksek oranlarda çıkacağı ve bunun sorumlusunun da halk tarafından merkezi hükümet olarak görüleceği uyarılarını da dinlememiş, Muhafazakar Partili milletvekillerinin rahatsızlığını ve verginin kişilerin gelirlerine göre sınıflandırılması isteklerini-bu konuda verilen bir değişiklik önergesi 25 oy gibi az bir farkla reddedilmiş- göz ardı etmiştir. Muhafazakar Parti'ye ve diğer partilere mensup yerel yönetim liderlerinin de uyarıları Thatcher hükümetinin kararını değiştirememiş, aksine Thatcher, baş vergisi reformunu, 1987 seçimlerini takiben uygulamaya koyduğu yerel yönetim politikalarının 'amiral gemisi' olarak ilan etmiştir.<sup>10</sup>

1990-91 mali yılı yaklaşırken, yürürlüğe girecek olan baş vergisinin, yerel yönetimlerin gelirlerini kontrol altına almanın aksine, merkezi hükümetin popülaritesine zarar verecek bir politikaya dönüştüğü belli olmaya başladı. Yerel yönetimler, özellikle İşçi Partili olanlar, daha önce vergi ödemeyen bir çok kişinin yeni vergiyi ödemekle mükellef olacağı, gelirlere göre bir sınıflandırma yapılmaksızın herkesin standart vergi ödeyeceği, yeni verginin oranlarını belirlenmesinin, mükelleflerin kayıt edilmesinin ve belirlenen verginin toplanmasının ekstra maliyet getireceği biçiminde propaganda yaptılar, kapı kapı propaganda yaparak baş vergisinin halka getireceği olumsuz sonuçları anlatan kitapçıklar dağıttılar. Bunun sonucunda, daha baş vergisi uygulamaya geçmeden hükümete karşı önemli bir halk hoşnutsuzluğu meydana geldi. Bunun yanı sıra hükümet, yeni sistemin problemsiz biçimde uygulamaya konması ve başarılı olması için gerekli olan mali desteği iyi hesaplayamadı. Temmuz 1989'da hükümet, yeni verginin uygulamaya geçeceği 1990-91 mali yıl için ekstra mali yardımın yapılmayacağını ilan etti, yerel yönetimlerin baş vergisinin miktarını düşük belirleyebilmeleri için israfı azaltmalarını ve verimliliklerini artırmalarını istedi.

---

<sup>10</sup> 1987 yılında ilan edilen ve 1987-90 yıllarında uygulanan diğer yerel yönetim politikaları, eğitim, konut, ve yerel hizmetlerin özelleştirilmesi alanlarında yerel yönetimlerin rolünü azaltan ve alternatif hizmet verme metotları sunan yenilikler getirmiştir.

### III. BAŞ VERGİSİ'NİN POLİTİK ETKİLERİ

1990 yılının ilk aylarında, yerel yönetimlerin açıklamaya başladıkları baş vergisinin miktarları hükümeti endişelendiren ilk önemli gelişme oldu. Hükümet, Kasım 1990 yılında yapmış olduğu hesaplamalarda, ortalama baş vergisinin yaklaşık 278 sterlin (İngiltere için) olacağını tahmin etmişti. Bu miktar, 1986 yılında baş vergisinin kabul edildiği aşamada tahmin edilen ortalama baş vergisinin (150 sterlin) oldukça üzerindediydi ve hükümeti endişelendirmeye başlamıştı. Ancak, baş vergisinin ilan edilecek gerçek rakamları hükümeti daha çok rahatsız edecekti. 1990'ın ilk aylarında açıklanan miktarlara göre İşçi Partili yerel yönetimler %36, Muhafazakar Partili yerel yönetimler %31 tahmin edilen üzerinde vergi ilan ettiler. İlan edilen miktarlara göre ortalama baş vergisi 360 sterlindi. Başbakan Thatcher bu oranın, hükümetin popülaritesi bakımından 'yeteri kadar kötü' olduğunun farkındaydı.<sup>11</sup> Baş vergisi reformunun kabul edildiği aşamada yerel yönetimlerden sorumlu bakan olan Kenneth Baker'a göre, 1990 yılının ilk aylarındaki vergi miktarını gören Muhafazakar Partili liderler, istemeden ne kadar 'baş belası ve doymak bilmez bir yaratık' ortaya çıkardıklarını anlamışlardı.<sup>12</sup>

1990 yılının Ocak-Şubat aylarında baş vergisiyle ilgili başka kötü gelişmelerde vardı. Tüketici Fiyatları İndeksi Tavsiye Komitesi, baş vergisinin-daha önce konut vergisinin yer aldığı gibi-indekte yer almasına karar verdi. Bu hükümet için olumsuz bir gelişmeydi, çünkü ortalama 360 sterlin olacak olan 1990-91 yılı baş vergisi, 1989-90 yılında ödenen ortalama konut vergisinden yaklaşık %25-%30 fazlaydı. Baş vergisinin indekse konulması, zaten yükselmekte olan enflasyonun daha da artmasına neden olacaktı.<sup>13</sup> Nisan ayından itibaren mükelleflere ulaşan baş vergisi faturaları gösterdi ki 27 milyon insan daha önceki konut vergisi sisteminden daha fazla vergi ödeyecekti, sadece 8 milyon insan daha önceki sisteme göre avantajlı durumdaydı. Yeni sistemde daha çok vergi ödeyecek olanların büyük

---

<sup>11</sup> Margaret Thatcher, *The Downing Street Years*, Harper Collins, London, 1993, s. 658

<sup>12</sup> Kenneth Baker, *The Turbulent Years: My Life in Politics*, Faber & Faber, London, 1993, s. 153

<sup>13</sup> Thatcher, s. 658

çoğunluğu vergi indirimden yararlanmak için konan sınırı ancak geçen ve dolayısıyla indirimden yararlanamayan orta gelirlilerden ve emeklilerden oluşmaktaydı. Bu kesimler, 1979, 1983 ve 1987 genel seçimlerinde Muhafazakar Parti'yi desteklemiş ve partinin seçimleri kazanmasında önemli rol oynamışlardı.<sup>14</sup> 22 Mart 1990'de Mid-Staffordshire'de yapılan milletvekili ara seçiminde Muhafazakar Parti, devamlı elinde tuttuğu ve son seçimlerde 19.000 oy fazlasıyla kazanmış olduğu milletvekilliğini İşçi Partisi'ne kaptırınca başbakan Thatcher sonuçtan son derece endişe duydu ve baş vergisi miktarının aşağılara çekilmesi için bir şeyler yapılması gerektiğine karar verdi, aksi takdirde baş vergisinin politik etkilerinin hükümetin düşmesine neden olabileceğini anladı.<sup>15</sup>

Yapılan kamuoyu yoklamaları başbakan Thatcher'ın endişelerinin haklı olduğunu destekliyordu. 1987 ve 1990 yılında MORI tarafından yapılan kamuoyu yoklamalarında, baş vergisini desteklemeyenlerin oranı Haziran 1987'de %39 iken, Nisan 1990'da %72'ye yükselmiş, aynı dönemlerde baş vergisini destekleyenlerin oranı ise %43'den %23'e düşmüştür.<sup>16</sup>

NOP tarafından 1989-1990 yıllarında yapılan kamuoyu yoklamalarında ise, Muhafazakar Parti'ye daha önce oy verdiği halde gelecek seçimlerde oy vermeyeceğini söyleyenlerin %56'sı bu kararında baş vergisinin temel neden olduğunu belirtiyordu. Ankette baş vergisinin yüksek miktarından hükümeti sorumlu tutanların oranı Nisan 1988'de %33, yerel yönetimleri sorumlu tutanların oranı %39 iken, Nisan 1990'da yerel yönetimleri sorumlu tutanların oranı %18'e, hükümeti sorumlu tutanların oranıysa %56 olmuştur.<sup>17</sup>

Kamuoyu yoklamalarıyla ortaya açıkça çıkan halkın tepkisi, hükümeti baş vergisi politikasındaki katı tutumundan vazgeçmeye zorladı. Hükümet, 24 Mart 1990'da yapılan bir toplantıda, baş vergisi miktarlarının aşağılara çekilmesi için tedbirler almak zorunda olduğu

---

<sup>14</sup> David Butler, Andrew Adonis and Tony Travers, *Failure in British Government: The Politics of the Poll Tax*, Oxford University Press, Oxford, 1994, s. 157

<sup>15</sup> Thatcher, s. 658-89

<sup>16</sup> *The Times/MORI Opinion Polls*, The Times, 30 Nisan 1990

<sup>17</sup> *NOP Opinion Polls*, Local Government Chronicle, Nisan 1990



sonucuna ulaştı.<sup>18</sup> Hükümetin bu karara ulaşmasında etkili olan bir başka gelişme de, 1990 yılının başlarından itibaren İngiltere ve Galler'in çeşitli kentlerinde, baş vergisinin protesto edildiği gösteriler idi. Binlerce insanın katıldığı bu protesto gösterilerinin bazıları olaysız başlayıp sona ererken, bazılarında olaylar çıktı ve polis müdahale etmek zorunda kaldı.<sup>19</sup>

Bu gösteriler, İşçi Partisi'ne mensup radikal-sol eğilimli militan kişiler, radikal sol eğilimli Sosyalist Partisi'ne kayıtlı kişiler ve bazı sol eğilimli marjinal gruplara mensup kişiler tarafından kurulan Tüm Britanya Baş Vergisi Karşıtı Birliği (All Britain Anti-Poll Tax Union) tarafından düzenlenmekteydi.<sup>20</sup> Bu gösteriler, İşçi Partisi'nin merkez yönetimi tarafından onaylanmıyordu. Parti'nin o zamanki lideri Neil Kinnock, halkın bu gösterileri düzenleyen ve baş vergisi uygulamasının bu gösterilerle durdurulacağı ve hükümetin alaşağı edileceği inancıyla hareket edenleri 'oyuncak kasabası devrimcileri' olarak niteledi ve halkın bu kişilerce kandırılmayı hak etmediğini söyledi.<sup>21</sup> Bu gösterilere katılanlar arasında sıradan vatandaşlar da bulunmaktaydı. En önemli gösteri, 31 Mart 1990'da Londra'da, Parlatentonun ve bakanlıkların bulunduğu caddenin başındaki Trafalgar Square'de gerçekteşen ve 50.000 ile 70.000 arasında insanın katıldığı gösteriydi. Gösterinin düzenlenmesinde yine Tüm Britanya Baş Vergisi Karşıtı Birliği'nin radikal sol-eğilimli üyeleri etkiliydi ancak baş vergisine olan tepkilerini göstermek isteyen çok sayıda sıradan vatandaş da gösteriye katılmıştı. Başlangıçta olaysız başlayan gösteri, saatler ilerledikçe ö bölgedeki dükkanların saldırıya uğradığı ve yağmalandığı, göstericilerle polis arasında çatışmanın meydana geldiği, İngiliz tarihi açısından eşine nadir rastlanılan bir halk ayaklanmasına dönüştü. 45'i polis 113 kişinin yaralandığı olaylar, polisin yoğun çabaları sonucu güçlükle sona erdirilirken, olayların

---

<sup>18</sup> Thatcher, s. 659

<sup>19</sup> D. Burns, *Poll Tax Rebellion*, AK Press, Stirling, 1992, s. 84-86

<sup>20</sup> R. Bagguley, "Protest, Poverty and Power, *The Sociological Review*, Cilt:3, No:4, s. 700-701; R. Cromton and J. Jenkins, "Communities Charge", *New Statesman & Society*, 16 March, ss. 16-17

<sup>21</sup> Neil Kinnock, *The Guardian*, 3 Ekim 1990

sonunda 300 kişi de göz altına alındı.<sup>22</sup> Londra'daki bu son gösteri, Thatcher'ın, baş vergisinin mükellefler üstündeki yükünü azaltmanın zorunlu olduğu biçiminde verdiği kararının doğruluğunu göstermekteydi.<sup>23</sup> Mayıs ayında yapılan yerel yönetim seçimlerinde ise Muhafazakar Parti, oyların yaklaşık %31'ini alarak son elli yılın en kötü yerel seçim sonucunu elde etti. Muhafazakar Parti'nin elde ettiği bu başarısız sonuçta baş vergisinin etkili olduğu çok açıktı ve Muhafazakar Parti'nin politik açıdan önünde fazla bir alternatif olmadığı kesin bir biçimde ortaya çıktı.<sup>24</sup>

Baş vergisinin miktarlarını aşağıya çekmek, en azından takip eden yıllarda baş vergisinin miktarını kabul edilebilir düzeye getirmek için hükümet, Temmuz 1990'da hazırladığı paketle, yerel yönetimlere ekstra 3 milyar sterlin aktaracağını açıkladı. İkinci olarak, baş vergisinin yükünü en çok çeken orta gelirli mükelleflerin üzerindeki yükü azaltmak için yerel yönetimlere 300 milyon sterlin ayırdığını ilan etti.<sup>25</sup> Bunlar geç kalmış yardımlardı ve 1990-91 mali yılı için açıklanan baş vergisi miktarları, Muhafazakar Parti'nin popülaritesine zarar vermeye çoktan başlamıştı. Bir ankete göre, Muhafazakar Parti'nin 1990'nın Ocak ayında %38 olan oyları Mayıs 1990'da %31'e düşmüştü.<sup>26</sup> Bir başka ankete göre de Muhafazakar Parti'nin oy oranı, Nisan 1990 itibarıyla %22.5'e düşmüştü.<sup>27</sup> Baş vergisini desteklemeyenlerin %50'si, baş vergisini bir sonraki seçimlerde verecekleri oyu belirleyecek en önemli etken olarak göstermekteydi.<sup>28</sup> Ekim 1990'da ise Muhafazakar Parti, Eastbourne'daki milletvekilliği ara seçiminde, daha önce 17.000 oyla kazandığı koltuğu 4.550 oy farkıyla Liberal Demokratlar'a kaptırdı.

Bu gelişmeleri endişeyle izleyen Muhafazakar Partili milletvekilleri, gelecek seçimlerde elde edecekleri sonuçların nasıl olabileceğini

---

<sup>22</sup> Burns, s. 98; Butler, Adonis and Travers, s. 151; Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, Macmillan, London, 1991, s. 190

<sup>23</sup> Thatcher, s. 661

<sup>24</sup> Thatcher, s. 664

<sup>25</sup> Stoker, ss. 193-95

<sup>26</sup> *Political Social Economic Review*, 1990

<sup>27</sup> *Gallup Political Index*, 1990

<sup>28</sup> *The Independent*, 11 March 1990

görmeye başladılar ve paniğe kapıldılar.<sup>29</sup> Özellikle 1987 genel seçimlerinde az farklarla koltuklarını kazanan milletvekilleri, baş vergisinin koltuklarını rahatlıkla kaybettirebilecek bir etkide bulunacağı ve dolayısıyla gelecek seçimlerde parlamentoya girmelerinin zor olacağı sonucuna vardılar.<sup>30</sup> Dönemin Çalışma Bakanı'nın anılarında belirttiğine göre, parti içinde baş vergisinin olumsuz etkilerinden kurtulmak için bir şeylerin yapılmasının zorunlu olduğu konusunda parti içinde geniş bir mutabakat oluştu ve bu varılan noktanın sorumluluğu Thatcher'a yüklendi.<sup>31</sup> Başbakan Thatcher artık seçimlerin kazanılması için kurban edilmesi gereken ve dolayısıyla bir sonraki genel seçimlerden-en geç 1992 Haziran ayında yapılması gereken-önce değiştirilmesi gereken bir liderdi.<sup>32</sup> Gazetelere göre, her dört milletvekilinden biri Thatcher'ın bir önceki seçimlerden önce başbakanlıktan istifa etmesini istiyordu ve giderek artan sayıda milletvekili Thatcher'ın yüzüne karşı bu isteklerini bildirmeye hazırlanıyordu.<sup>33</sup> On bir yıllık iktidarları boyunca hep milletvekili kalan ve bakanlık hayalleri gerçekleşmeyen, dolayısıyla Thatcher'a kırgın olan milletvekilleri için de gelinen bu nokta, Thatcher'ın gitmesi, dolayısıyla gelecekteki yükselme şanslarının artması için bulunmaz fırsattı. Onlar da, 1986-89 yıllarının yerel yönetimlerden sorumlu bakanı Nicholas Ridley'in anılarında belirttiği gibi, Thatcher'a karşı oluşan muhalif milletvekillerinin arasında yer aldılar.<sup>34</sup>

Parti içinde oluşan bu muhalefetin önünde Thatcher'ı başbakanlıktan uzaklaştırma amacını gerçekleştirecek bir imkan vardı: Kasım ayında yapılması gereken parti liderliği seçimi. Thatcher'ın parti içindeki en önemli rakiplerinden olan Michael Heseltine, bu ortamı değerlendirerek Thatcher'a karşı aday olduğunu ve kazanması

---

<sup>29</sup> N. W. Elliss, *John Major: A Personal Biography*, Futura, London, s. 21

<sup>30</sup> M. Wickam-Jones and D. Shell, "What Went Wrong? The Fall of Mrs Thatcher", *Contemporary Record*, Cilt: 5, No: 2, s. 335

<sup>31</sup> N. Fowler, *Ministers Decide: A Personal Memoir of the Thatcher Years*, Chapmans, London, s. 339-40

<sup>32</sup> Alderman and Carter, s. 127

<sup>33</sup> *The Independent on Sunday*, 11 March 1990

<sup>34</sup> N. Ridley, *My Style of Government: The Thatcher Years*, Hutchinson, London, s. 221

halinde ilk olarak baş vergisini radikal bir biçimde gözden geçirecek bir çalışma yaptıracağını açıkladı. 20 Aralık' ta yapılan liderlik seçiminin ilk turunda Thatcher Heseltine'dan fazla oy almasına rağmen gerekli olan sayının dört oy gerisinde kaldı. Seçime devam etme kararında olan ve kazanacağından endişe etmeyen Thatcher, bu kez Kabine üyelerinin ikinci tura devam etmemesi yolundaki uyarısıyla karşılaştı. Yarışa devam ettiği takdirde Thatcher, kendisine yakışmayan bir şekilde politikaya veda edebilirdi. Thatcher, 22 Aralık 1990'da, yüreği kırgın bir biçimde başbakanlıktan ve Muhafazakar Parti liderliğinden istifa ettiğini açıklamak zorunda kaldı.<sup>35</sup> Baş vergisi, istifasındaki en önemli nedendi:

'Vergi [baş vergisi] parti içinde ve radikal sola mensup olanlar [protesto gösterileri yapan kesimler] içinde bana muhalefet edenler için bir birleşme noktası oldu. Eğer ben başka problemlerle uğraşmak zorunda kalmasaydım, her şeyden önemlisi eğer Kabine ve parti[li milletvekilleri] sınırlarına hakim olabilseydim, ben bütün zorlukların üstesinden gelebilirdim.'<sup>36</sup>

Thatcher'ın istifasından sonra John Major (eski Maliye Bakanı) ve Douglas Hurd (eski Dış İşleri Bakanı) da liderlik yarışına katıldılar ve her ikisi de Heseltine gibi baş vergisini gözden geçireceklerini açıkladılar. John Major, 27 Aralık 1990'daki oylamayı kazanarak Thatcher'ın koltuğuna oturdu ve 1979-83 yıllarında yerel yönetimlerden sorumlu bakan olarak Kabinede görev yapan Heseltine'ı baş vergisini gözden geçirmek ve gerekirse kaldırmak üzere aynı göreve getirdi. Heseltine, göreve gelir gelmez baş vergisinin reformuna ve gerekirse kaldırılmasına yönelik bir çalışma başlattı ve Nisan 1991'de 41 milyon kişi üzerindeki baş vergisini kaldıran ve yerine 22 milyon kişinin mükellef olacağı yeni yerel yönetim vergisini (council tax) getiren danışma raporunu ilan etti.<sup>37</sup> Halen yürürlükte olan bu düzenlemeye göre, yerel yönetimler, her bir konutun belirlenecek değeri üzerinden tek bir vergi alacaktı. Düzenleme, 18 yaşın üzerinde olan ve bir konutta yaşayan kişinin vergi mükellefi olmasını, tamamen öğrencilerin oturduğu konutlar vergiden muaf olmasını, gelir yardımı alan düşük gelirli için

<sup>35</sup> Thatcher, s. 850-56

<sup>36</sup> Thatcher, s. 642

<sup>37</sup> Department of the Environment, *A New Tax for Local Government: A Consultation Paper*, HMSO, London, 1991

%100'lere varan indirimler yapılmasını, tek kişinin yaşadığı konutlar için %25 indirim yapılmasını öngörmekteydi. 1992 yılının ilk aylarında onaylanan bir yasayla baş vergisi, 1993 mali yılından geçerli olmak üzere kaldırıldı ve yerine yeni vergi getirildi. Baş vergisinin kaldırılması seçmenler tarafından olumlu karşılandı ve bu gelişme, Muhafazakar Parti'nin 21 oy gibi bir parlamento çoğunluğuyla yeniden seçimleri kazanmasında önemli bir etken oldu.

## SONUÇ

Baş vergisinin konmasındaki en büyük etken, yerel yönetimlerin harcamalarının seçmenler eliyle kontrol edilmesini sağlamaktı. Ancak, baş vergisinin kabul edilmesi ve uygulamaya geçilmesinde, verginin halkın büyük tepkisine neden olacağı, yerel yönetimler tarafından belirlenecek miktarların yüksek olabileceği ve hükümetin bundan zarar göreceği yolunda uzman kurumlar, Muhafazakar Partili milletvekilleri, yerel yönetimler tarafından yapılan uyarılar Muhafazakar Parti tarafından dikkate alınmadı. Sonuçta baş vergisi, Muhafazakar Parti ve özellikle de başbakan Thatcher için tam bir siyasi felaket oldu. Yeni sisteme geçişte gerekli olan mali yardımlar zamanında yapılmadı, yerel yönetimler, özellikle İşçi Partisi'ne mensup olanlar, yeni verginin yüksek miktarlarının asıl sorumlusu olarak hükümeti göstermeyi başardılar. 1990 yılının ilk aylarında açıklanan baş vergisi miktarları halkın artan tepkisiyle karşılaştı, ülkenin bir çok kentinde önemli sayıda insanın katıldığı protesto gösterileri düzenlendi, ara seçimlerde, yerel seçimlerde ve kamuoyu yoklamalarında Muhafazakar Parti'nin oyları ve desteği giderek azaldı. Halkın giderek artan bu muhalefeti ve hoşnutsuzluğu, Muhafazakar Parti'nin en geç iki yıl içinde yapılması gereken genel seçimlerde nasıl bir sonuç elde edeceğini açıkça gösterdi. Sonuç olarak, giderek güçlenen parti içi muhalefet, Thatcher'ın on bir yıl süren başbakanlığına son noktayı koydu. İyi planlanmamış bir yerel verginin uygulanmak istenmesi, Birleşik Krallık'ın 20.yüzyıldaki en güçlü başbakanının koltuğunu kaybetmesindeki en büyük rolü oynadı.

Bu örnek göstermektedir ki, demokratik kuralların işlediği bir

ülkede halk, kendisine zorla kabul ettirilmeye çalışılan ve kendisinin gelir düzeyine önemli ölçüde zarar verecek bir politikanın uygulanmasını engelleyebilmekte ve bu tarz bir politikanın doğal sorumlusu olarak gördüğü başbakanın siyasi hayatını sona erdirebilmektedir. Dolayısıyla demokratik ülkelerde, yeni bir politikanın planlanması ve uygulanması aşamalarında halkın tepkisinin dikkate alınmasının önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Şüphesiz bu örnek, demokratik ülkelerde halkın demokrasiye olan güveninin güçlü ve sürekli olmasının altında ne yattığını da göstermektedir: başarısız olan politikanın ve politikacının demokratik sistem içinde tasfiyesi ve yenilenebilmesi.

#### KAYNAKÇA

- ALDERMAN, R. K. and CARTER, N., 'A Very Tory Coup: the ousting of Mrs. Thatcher', *Parliamentary Affairs*, Vol. 44, No.2, April 1991, ss. 125-39
- BAGGULEY, R., 'Protest, poverty and power: a case study of the anti-poll tax movement', *The Sociological Review*, Vol. 3, No. 4, November 1995, ss. 700-701
- BAKER, K., *The Turbulent Years: My Life in Politics*, Faber & Faber, London, 1993
- BURNS, D., *Poll Tax Rebellion*, AK Press, Stirling, 1992
- BUTLER, D., Adonis, A. and Travers, T., *Failure in British Government: The Politics of The Poll Tax*, Oxford Univ. Press, Oxford, 1994
- CROMPTON, R. and JENKINS, J., 'Communities charge', *New Statesman & Society*, 16 March 1990, ss. 16-17
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *Paying for Local Government*, Cmnd. 9714, HMSO, London, 1986
- DEPARTMENT OF THE ENVIRONMENT, *A New Tax for Local Government*, HMSO, London, 1991
- ELLIS, N. W., *John Major: A Personal Biography*, Futura, London, 1991
- FOWLER, N., *Ministers Decide: A Personal Memoir of the Thatcher Years*, Chapmans, London, 1991
- GIBSON, J., *The Politics and Economics of the Poll Tax: Mrs Thatcher's Downfall*, Emas, Warley, 1990
- HOGGETT, P. and Burns, D., 'The revenge of the poor: The Anti-Poll Tax campaign in Britain', *Critical Social Policy*, No. 33, 1991-92, s. 95

- KÖSECİK, M., *Central-Local Government Relations in the Thatcher Years (1979-90)*, University of Leeds, Politics Department, Leeds, 1999
- LAYFIELD Committee, *Local Government Finance: Report of the Committee of Enquiry*, Cmnd. 6453, HMSO, London, 1976
- RIDLEY, N., 'My Style of Government' *The Thatcher Years*, Hutchinson, London, 1991
- STOKER, G., *The Politics of Local Government*, Macmillan, London, 1991
- THATCHER, M., *The Downing Street Years*, Harper Collins, London, 1993
- WADDINGTON, D., *Contemporary Issues in Public Disorder*, Routledge, London, 1992
- WICKAM-JONES, M. and Shell, D., 'What went wrong? the fall of Mrs Thatcher', *Contemporary Record*, Vol.5, No.2, Autumn 1991, ss. 321-340
- WILSON, D. and GAME, C., *Local Government in the United Kingdom*, 2. ed., Macmillan, London, 1998





# TEORİDE VE İNGİLTERE UYGULAMASINDA MAKSİMUM FİYAT YÖNTEMİ (PRICE CAP REGULATION): BRITISH TELECOM ÖRNEĞİ

Öğr.Grv.Dr. Selami SEZGİN\*  
Öğr.Grv. İbrahim DURSUN\*\*

## ÖZET

Doğal tekellerde fiyatlama rekabet koşullarındaki fiyatlama sisteminden oldukça farklıdır. Bu nedenle özel fiyatlama sistemine ihtiyaç duymaktadır. Son dönemlere kadar en çok kullanılan yöntem kâr oranı yöntemi idi. Fakat bu sistemin başarısızlığı, yeni bir fiyatlama sistemi ihtiyacını doğurmuştur. Bu sistem maksimum fiyat yöntemidir (TÜFE-X) ve İngiltere’de telekomünikasyon endüstrisinin özelleştirilmesiyle uygulama alanı bulmuştur. Bu çalışmada maksimum fiyat yöntemi kısaca gözden geçirildikten sonra İngiltere deneyimi incelenmiştir. Görülen odur ki, İngiltere’de ki doğal tekellerin özelleştirilmesindeki başarıda bu sistemin rolü çok büyüktür.

## ABSTRACT

Pricing the natural monopolies is very different from competitive situation. They need special type of pricing system. The type of regulation most commonly used was rate of return regulation induces firms to use inputs inefficiently. Therefore, an alternative regulatory schemes are needed. The alternative system would be price cap regulation (RPI-X). This system firstly imposed on the British Telecommunications. In this paper, price cap regulation has been briefly reviewed in theory and then analysed under UK experience. It suggests that price cap regulation has an important role on the success of privatisation.

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

\*\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

## I. GİRİŞ

Bilindiği gibi tam rekabet pratikte mümkün olmamaktadır. Piyasalara, özellikle de doğal tekellere sıkça müdahale gerekli olmaktadır. Bunun temel nedeni doğal tekellerin söz konusu olduğu alanlarda rekabetin çoğu zaman etkin olmamasıdır. Bu yüzden ki bu alanlarda kamu girişimleri egemendir. Kamu girişimleri ülke ekonomisinde fiyat ve üretim miktarı açısından gerekli düzenlemelerin yapılabilmesi için önemli rol oynar. Telekomünikasyon, elektrik, su, temizlik işleri, doğal gaz ve diğer birçok mal ve hizmet kamu girişimini gerekli kılmaktadır. Doğal tekellerle ilgili en önemli sorun; bunların nasıl regüle edileceğidir. Yani, bu tür mal ve hizmetler özelleştirildiğinde devlet bu alanda ne gibi roller üstlenecektir ya da hangi yaptırımları uygulayacaktır? Maksimum fiyat yönteminden önce uygulanan kâr oranı yöntemi (rate of return) kamu girişimlerini olumsuz yönde etkilemiş ve çeşitli sorunları beraberinde getirmiştir<sup>1</sup>. Maksimum fiyat yöntemi son yıllarda kâr oranı yönteminin ortaya çıkardığı tatsızlığın bir sonucu olarak gelişen bir regülasyon yöntemidir.

Bu çalışmada öncelikli olarak doğal tekellerin temel özellikleri kısaca verildikten sonra maksimum fiyat yöntemi tanıtılmış ve İngiltere'de British Telecom uygulaması verilmiştir.

## II. DOĞAL TEKEL

İktisadi faaliyetler normalde rekabete dayalı olarak gerçekleşirler. Ancak, monopol piyasası diye bilinen, tek firmanın bulunduğu ekstrem durumlar da söz konusudur. Bu piyasada bir tek satıcı ve çok sayıda alıcı vardır. Bu durum ilk bakışta hoş görülmesi de bazı monopoller doğal olarak oluşur, yani rekabet bazı durumlarda etkinliği sağlayamamaktadır. Doğal tekellerin kendine has özellikleri vardır: Üretim miktarı arttıkça ortalama maliyetler azalır, sabit maliyetler çok yüksek bununla beraber marjinal maliyetler sıfıra yakındır. Demiryolları ve telekomünikasyon bu durumunun tipik örnekleridir. Örneğin, telekomünikasyon endüstrisi bir kez

---

<sup>1</sup> K. TRAIN (1994) *Optimal Regulation The Economic Theory of Natural Monopoly*, The MIT Press, London s. 317-321

kurulduğunda maksimum kapasiteye ulaşılan dek ilave bir tüketicinin marjinal maliyeti sıfırdır. Ancak bu noktadan sonra marjinal maliyet yükselmektedir. Çünkü telekomünikasyon endüstrisi geniş bir şebeke sistemine ihtiyaç göstermektedir. Bu nedenle maksimum kapasiteden sonraki ilave tüketicinin talebine cevap verebilmek amacıyla kurulacak şebekenin maliyeti, dolayısıyla ilave tüketicinin marjinal maliyeti yüksek olacaktır. Ayrıca, doğal tekeller genellikle büyük sermaye gerektirir. Bu nedenle özel sektörün parasal imkânları sabit maliyetleri karşılamaya yetmez.

### III. NİÇİN YENİ BİR YÖNTEM

Son yıllarda kâr oranı yöntemi doğal tekellerin regülasyonunda başarısız olması nedeniyle yeni bir regülasyon yöntemine ihtiyaç duyulmuştur. Özelleştirmenin 1980'li yıllardan sonra doğal tekeller için de yapılmaya başlamasıyla bu ihtiyaç daha da belirginleşmiştir. Bu konuda bir çok öneri olmasına rağmen en fazla uygulama alanı bulan maksimum fiyat yöntemidir ve bu yöntem özellikle telekomünikasyon, elektrik, su, doğal gaz gibi sektörler için uygundur. Bu yöntem Amerika'nın en büyük telekomünikasyon şirketi olan AT&T'de 1989 yılından beri uygulanmaktadır. Ayrıca İngiltere'de elektrik, telekomünikasyon, gaz ve su özelleştirmeleriyle birlikte bu uygulamaya geçilmiştir. Maksimum fiyat yönteminin kâr oranı yönteminden en önemli farkı, kâr düzeyi yerine firmanın fiyatlarının belirlenmesidir. Bu yöntem üretim maliyetlerinin düşmesini teşvik etmektedir. Böylece hem üretici hem de tüketici daha fazla fayda sağlayabilmektedir<sup>2</sup>.

### IV. MAKSİMUM FİYAT YÖNTEMİ NEDİR?

Regülasyon teorileri konusunda son yıllarda büyük bir gelişme gözlenmektedir. Maksimum fiyat yöntemi İngiltere'de telekomünikasyon başta olmak üzere özelleştirilen sektörlerde yoğun bir şekilde kullanılmaktadır.

---

<sup>2</sup> D. E. M. SAPPINGTON ve D. S. SIBLEY (1992) "Strateging Non-Linear Pricing under Price Cap Regulation," *The Rand Journal of Economics*, 23 (1), s.19

Vogelsang ve Acton (1989) maksimum fiyat yönteminin dört özelliğini şöyle ifade etmektedir<sup>3</sup>:

- a) Regülatör, “maksimum fiyat” olarak adlandırılan bir fiyat belirler. Düzenlemeye tabi tutulan firma bu fiyatın altında fiyat ya da bu fiyatın aynı bir fiyat tespit edebilir.
- b) Regülatör, farklı ürün tipleri için toplam fiyat belirleyebilir. Bu toplam fiyat gösterge fiyattır ya da ağırlıklı ortalama fiyattır. Firma, gösterge fiyatı ya da ağırlıklı ortalama fiyatı aşmamak şartıyla, bir kısım malların fiyatlarını yükseltmek diğerlerininkini ise düşürmek suretiyle malların fiyatlarını değiştirebilir.
- c) Fiyat göstergeleri, firmanın iradesi dışında gerçekleşen dış etmenlere bağlı olarak tespit edilen değişiklik faktörleri baz alınarak periyodik olarak değiştirilir. Örneğin, gösterge girdi fiyatlarına endekslenebilir.
- d) Maksimum fiyat regülatör tarafından daha uzun aralıklarla yeniden gözden geçirilir ve imkân dahilinde değiştirilir.

Acton ve Vogelsang maksimum fiyat yöntemini şu şekilde açıklamaktadır: Öncelikle, firma en düşük maliyetli girdi bileşimini kullanacak, yani minimum maliyetle üretim yapacaktır; maliyetleri düşürecek en verimli teknolojiyi kullanacak ve eğer maksimum fiyat sabitlenmiş ise maliyetlerde optimal değişikliği yapacaktır. Maliyette sağlanan düşmeler firmanın kârını artırdığından bu durum etkinliği artırmaktadır. Buna göre, toplam refah, maliyetlerin minimize edilmediği kâr oranı yöntemindeki duruma oranla yükselir. Kâr oranı yöntemi ile karşılaştırıldığında, toplam refahın (tüketici ve üretici refahı) maksimum fiyat yönteminde daha yüksek olduğu gözlenmektedir. Kâr oranı yönteminde maliyeti en aza indirmek gibi bir itici güç yoktur. Çünkü maliyet fiyatlara yansıtılabilmektedir. İkinci olarak, eğer firma birden çok mal üretiyorsa ve bütün ürünleri için bir fiyat indeksi belirlenmişse, firma fiyatlar ve çıktıyı tüketici refahını azaltmadan ayarlayabilmektedir. Bu da toplam refahı artırır.

---

<sup>3</sup> J. P. ACTON ve I. VOGELANG, (1989) “Introduction”, *The Rand Journal of Economics* 20 (3). ss.369-372

Son olarak regülatör fiyatları, firmanın kârlılığına, kabul edilen maksimum fiyata ve diğer faktörlere göre periyodik olarak aşağı ve yukarı ayarlayabilecektir. Periyodik olarak fiyatların ayarlanması maksimum fiyat yönteminin en önemli özelliğidir. Bu, tüketicinin faydasını artırır, maliyetleri düşürür ve düşük maliyet de tüketiciye yansır.<sup>4</sup>

## **V. MAKSİMUM FİYAT YÖNTEMİNİN UYGULAMASI: İNGİLTERE'DE TELEKOMÜNİKASYON ÖRNEĞİ**

Özelleştirme 1979'dan sonra İngiltere ve Dünyada çok önemli bir konu haline gelmiştir. Bununla birlikte özelleştirmeden sonra özelleştirilen kamu kuruluşlarının nasıl regüle edileceği büyük bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Bu konuda iki önemli fiyat kontrol sistemi vardır. Bunlar kâr oranı ve maksimum fiyat yöntemleridir. Kâr oranı Amerika'da uzun yıllardır bilinen ve uygulanan bir yöntemdir. Maksimum fiyat uygulaması ise teoride bilinmekle beraber ilk geniş uygulama alanını İngiltere'de telekomünikasyon endüstrisinin özelleştirilmesiyle bulmuştur. Bu başlık altında İngiltere'de British Telecom'da (BT) uygulanan fiyatlama yöntemi gözden geçirilmektedir. Bu yöntem Türkiye için özellikle telekomünikasyon alanında fiyatlama için bir örnek teşkil edebilecektir.

Telekomünikasyon endüstrisi yüksek sabit maliyetlere ve dışsallıklara sahiptir. Bunlar doğal tekel olmanın tipik özellikleridir. Bunun yanı sıra yerel ağ rekabetçi bir nitelik taşıyabilir. Kablosuz telefon teknolojisi telekomünikasyonun doğal tekel özelliğini azaltan teknolojik gelişmelerdir.

1984 Kasımında BT'nin özelleştirilmesi kararı ile birlikte, özelleştirme sonrası fiyatların belirlenmesi, tartışılan bir sorun olmuştur. Hükümet bu tarihlerde özelleştirme ve fiyat düzenlemelerinin yapılma şartları ile ilgili üniversitelerden ve ilgili bilim adamlarından bir rapor düzenlemelerini istemiştir. Sunulan raporlar içinde Littlechild'ın raporu en çok kabul gören rapor

---

<sup>4</sup> K. TRAIN (1994) s. 319

olmuştur. Bu rapor, özelleştirmenin geleceği açısından da önemli rol oynamıştır<sup>5</sup>.

Bu dönemde kâr oranı yöntemi dönemin hükümet danışmanı Alan Walters tarafından % 100 vergileme yöntemi olduğu şeklinde ağır eleştiriler almaktaydı. Söz konusu bu yöntem etkinlik ve gelişmeyi hemen hemen hiç teşvik etmemektedir. Bu yöntemin kaynakları israf edeceği ve fazla bürokratik olduğu ileri sürülmüştür. Averch ve Johnson (1962) da kâr oranı yönteminin etkisiz bir şekilde sermaye işgücü bileşeni kullandığını ifade etmektedir<sup>6</sup>. Bu görüşler yeni bir yöntem geliştirilmesi yönündeki baskıları artırmıştır.

#### A) LITTLECHILD RAPORU

Hükümet BT'nin monopol yapısını bozmaya karar verdiğinde konu ile ilgili olarak beş kriter belirlemiştir. Bu kriterler:

- a. Tüketicinin tekel tarafından sömürülmesinin önlenmesi
- b. Etkinlik ve geliştiriminin cesaretlendirilmesi
- c. Regülasyon yükünün minimizasyonu
- d. Etkin rekabet şartlarının geliştirilmesi
- e. Satıştan maksimum kârın elde edilmesi

Bu kriterleri sağlayan raporlar yine beş grup altında toplanmıştır. Bunlar açık olmayan kısıt yöntemi (no explicit constraint), çalışma grubu (working group) ya da marjinal kazanç oranı yöntemi (marginal rate of return), kâr tavanı (profit ceiling) yöntemi, çıktı ilişkili kâr toplama (output related profit levy) ve bölgesel tarife indirimi planı (local tariff reduction scheme) yöntemidir<sup>7</sup>. Hükümetin istediği kriterlere uygunluğu açısından

---

<sup>5</sup> J. VICKERS ve G. YARROW (1989) "Telecommunications, Liberalisation and The Privatisation of British Telecom", *Privatisation and Regulation: The UK Experience*, Clarendon Press, Oxford. 127-129

<sup>6</sup> H. AVERCH ve L. JOHNSON (1962) "Behaviour of the Firm Under Regulatory Constraint," *American Economic Review*, 52 (5), s. 1053-1069

<sup>7</sup> S. C. LITTLECHILD (1983) *Regulation of British Telecommunications' Profitability*, Department of Industry, London

önerilen yöntemler puanlanmıştır. Bu puanlama Tablo 1'de görülmektedir.

**TABLO 1.**  
**Fiyatlama Yöntemleri Karşılaştırması**

	NEC	MRR	ORPL	PC	LTR
Tüketicinin tekel tarafından sömürülmesinin önlenmesi	5	3	2	4	1
Etkinlik ve geliştiriminin cesaretlendirilmesi	1=	4	4=	3	1=
Regulasyon yükünün minimizasyonu	1	5	4	3	2
Etkin rekabet şartlarının geliştirilmesi	1	5	4	2	2=
Satıştan maksimum karın elde edilmesi	1	4	5	3	1=

**Kaynak:** S. C. LITTLRCHILD (1983) *Regulation of British Telecommunications' Profitability*, Department of Industry, London

NEC: Açık olmayan kısıt yöntemi

MRR: Marjinal kazanç oranı yöntemi

ORPL: Çıktı ilişkili kar toplama yöntemi

PC: Kâr tavanı yöntemi

LTR: Bölgesel tarife indirim planı yöntemi

Tablo 1'den de görüleceği üzere Littlechild'ın önerdiği LTR, yani bölgesel tarife indirim planı önerilenler içinde belirgin bir üstünlüğe sahiptir. İstenilen beş kriterden üç tanesinde birinci sırada yer alırken sadece iki tanesinde ikinci sırada yer almaktadır. Puanların yanında bulunan eşittir işareti ilgili sırayı diğer önerilerle paylaştığını gösterir. Bu sistem sadece yerel telekomünikasyon ağı için öngörülmekle beraber başlangıçta tüm telekomünikasyon sektörü üzerine uygulanmış ve daha sonra özelleştirilen elektrik, su ve doğal gazda da aynı yöntemden faydalanılmıştır. Bu yöntem daha sonra çok kullanılan adıyla TÜFE-X (Tüketici Fiyatları Endeksi-X değeri; RPI-X: Retail Price Index minus X) olarak bilinmektedir. X değeri için başlangıçta önerilen süre beş yıldır ve X değeri hükümet ile özelleştirilen kuruluş arasındaki pazarlıkla belirlenecektir.

## B) MAKSİMUM FİYAT YÖNTEMİNİN UYGULAMASI

### 1. OFTEL

İngiltere’de BT özelleştirildikten sonra fiyatların denetlenmesi ve düzenlenmesi maksadıyla Telekomünikasyon Ofisi adı altında (OFTEL: Office of Telecommunications) bir kurum oluşturulmuştur. Bu kuruluşun 50 personelle çalışması planlanmış, fakat ilk başlangıçta personel sayısı 130’a kadar çıkmıştır. OFTEL’e geniş yetkiler verilmiştir. OFTEL, kablosuz telefon hattı ya da yeni hat açma lisanslarını vermekle yetkilidir ve BT ile hükümet arasındaki ilişkileri düzenler. Özelleştirme sonrasında fiyatların tespiti açısından bu kuruluşun rolü oldukça büyüktür<sup>8</sup>.

### 2. Fiyat Kontrolü

Regülasyonun en önemli kısmı fiyat düzenlemesidir. BT’nin servislerinin fiyatları ilk beş yıl için TÜFE-3 olarak belirlenmiştir. Bu X rakamı duruma göre düzenli olarak ayarlanacaktır. Bu sistem aşağıdaki şekilde ayrılarak incelenebilir. Düzenleme aralığı, X değerinin ilk belirlenmesi ve sonraki X değeri belirlemeleri, etkinlik ve teşvik, fiyat esnekliği ve tarife basketi. TÜFE-X yönteminde X pozitif veya negatif ve hatta sıfır olabilmektedir. Örneğin, eğer işgücünün birim maliyeti enflasyondan hızlı artarsa X negatif olacak ve TÜFE-X, TÜFE’den büyük olacaktır. X değeri BT için 3 olurken su da yüksek sabit sermaye yatırımları nedeniyle X faktörü TÜFE+5.4 olarak saptanmıştır<sup>9</sup>.

### 3. Regulator Aralığı

TÜFE-X belirli aralıklarla belirlenmektedir. Buna regulator aralığı denir. Eğer bu süre uzun tutulursa üretim etkinliğini teşvik eder. Maksimum fiyat uygulaması teoride sınırsız aralığa sahiptir. Bunun yanında kâr oranı yöntemi fiyatların sık sık gözden

---

<sup>8</sup> B. CARSBURG (1991) “Office of Telecommunications,” *Regulators and the Market: An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, Edt. IEA, Institute of Economic Affairs, s. 123-128

<sup>9</sup> D.GLYNN (1988) “Economic Regulation of the Privatised Water Industry,” *Lloyds Bank Annual Review: Privatisation and Ownership*, Pinter Published, London, s. 84-89



geçirilmesini gerektirir. İngiltere deneyiminde regülatör aralığı planlanandan daha sık değiştirilmiştir. Bu aralık ilk başta 5 yıldır fakat daha sonra dört yıllık aralıklar uygulanmaya başlandı. Bunun yanında elektrik dağıtımı için bu aralık üç yıldan dört yıla çıkarılmıştır<sup>10</sup>. Bu aralık su sanayi için 10 yıldır fakat regülatör (su için OFWAT) daha önce yapılması için istekte bulunabilir.

#### **4. X Değerinin İlk Ve Daha Sonra Belirlenmesi**

İlk X değeri özelleştirme yapılırken hükümet tarafından belirlenir. Daha sonraki X değerleri ise regülatör tarafından belirlenir. İlk değer belirlenirken herhangi bir kısıtlama yoktur fakat yeniden belirlemede serbestlik çok fazla değildir. BT için ilk X değeri 3 olarak belirlenirken bu ilerleyen yıllarda 7.5'e kadar yükselmiştir. Bu durum tüketici açısından fiyatların artarak ucuzladığını gösterir.

#### **5. Etkinlik Ve Teşvik**

Maksimum fiyat uygulaması kâr oranı yöntemine göre fiyatın belirlenmesinde daha geniş serbestiye sahiptir. X'in belirlenmesinde daha fazla serbestlik vardır ve bu sistem ileriye dönüktür. Üretim yerine fiyatlar düzenlendiğinden firma kârını artırmak için maliyetlerini düşürmek zorunda kalmaktadır. Bu da etkinliği artırmaktadır. Ayrıca bu durum teknolojik gelişmeleri de özendirir.

#### **6. Fiyat Esnekliği**

Fiyat esnekliği ile firmanın fiyatlarını serbestçe seçebilmesi kastedilmektedir. Fiyat esnekliği firmaya fiyatı istediği zaman değiştirme imkânı verir. Kâr oranı yöntemi ile maksimum fiyat yöntemi karşılaştırıldığında kâr oranı yönteminin her bir fiyatın ayrı ayrı onaylanmasını gerektirdiği görülmektedir. Her fiyat değişikliği yeni bir tarife ihtiyacı doğurur, bunun yanında maksimum fiyat yöntemi ya da TÜFE-X kuruluşlara büyük fiyat esnekliği imkânı verir. Bu fiyat değişikliği sınırsız değildir. Değişiklik maksimum fiyata ve fiyat sepetindeki ortalama fiyata bağlı olarak yapılabilecektir. Tarife

---

<sup>10</sup> M. BEESLEY ve B. LAIDLAW (1995) "The Developments of Telecommunications Policy in the UK, 1981-1991," *The Regulatory Challenge*, ed. M. BISHOP, J. KAY ve C. MAYER, Oxford University Press, Oxford, s. 309-320

sepeti bütün ürünleri kapsamayabilir. Örneğin tarife basketi BT'de %57 iken bu oran suda %95 tir. Tarife basketi dışındaki fiyatları kurum istediği gibi belirleyebilir<sup>11</sup>.

### **7. Alternatif İki Yöntem: Tarife Basketi Ve Hasıla Toplamı Yöntemi**

TÜFE-X yönteminde fiyat kontrolü iki şekilde mümkün olmaktadır. Bunlar tarife basketi ve hasıla toplamı yöntemidir. Tarife basketi yöntemi BT'ye uygulanmıştır. Hasıla toplamı yöntemi ise elektrik ve gazda uygulanmıştır. Bu yöntemde ortalama hasılat toplam çıktıya bölünmektedir. Bu yaklaşım gaz, elektrik gibi kilovat-saat olarak ölçülebilen şeyler için uygundur. Bu nedenle BT'de uygulanamamıştır. BT'de bir fiyat sepeti oluşturulmuştur. Brodlay ve Price (1988) tarife basketinin daha üstün bir sistem olduğunu kanıtlamışlardır.<sup>12</sup>

### **C) BT'NİN FİYATLAMASI VE KÂRLILIĞI**

Ortalama olarak fiyatların 1989'a kadar %3, daha sonra %4.5, %6.25, ve % 7.5 düşmesi istenmiştir. Bu kısıtlar içinde BT görelî fiyatlarını değiştirebilmektedir. En büyük fiyat düşmeleri ülke içi yoğun saat aramalarda yaşanmıştır. Hat kiralama fiyatları % 2 artarken diğer hizmetlerde % 60'a varan fiyat düşüşleri görülmüştür<sup>13</sup>.

BT'nin fiyat politikası özelleştirmeden sonra değişiklikler göstermiştir. 1985 yılında fiyatlar genel seviyesi %7 artmıştır. Maksimum fiyat ayarlamasının TÜFE-3 olduğu düşünüldüğünde BT'nin fiyat sepeti %4 ile sınırlandırılmış demektir. İlgili yılda hat kiralaları %8.5 artmıştır. Hat kiralaları için belirlenen maksimum fiyat TÜFE+2 idi, ki bu da %9'luk limiti ifade etmektedir. Dolayısıyla artış üst sınırın altındadır. 1986 yılında enflasyon % 2.5 olarak gerçekleştiğinden BT'nin fiyatları değişmemiştir. Fiyatlardaki ilk gelişmeler özelleştirmenin geleceği açısından çok önem taşımaktaydı.

---

<sup>11</sup> M. E. BEESLEY ve S. C. LITTLECHILD (1989) "The Regulation of Privatised Monopolies in the UK," *The Rand Journal of Economics* 20 (3), s. 187

<sup>12</sup> I BRADLEY ve C PRICE (1988) "The Economic Regulation of Private Industries by Price Constraint," *Journal of Industrial Economics*, 37, 86-89

<sup>13</sup> J VICKERS ve G.YARROW (1989). S. 130-132

#### D) BT'NİN KÂR ORANI

Regülasyonda bir diğerk önemli konu kâr oranıdır. BT'nin kâr oranı 1984-1985 yılları için %18.4 iken bu oran 1985-1986 yıllarında %19.2 olmuştur. 1986-87 yılları içinse % 21.1'dir. OFTEL, BT için kabul edilebilir kâr oranını %19 olarak belirlemiştir<sup>14</sup>.

#### E) TÜFE-X TEŞVİK SİSTEMİNİN ANALİZİ

TÜFE-X yönteminin en fazla desteklenen yönü bu sistemin özelleştirilen kuruluşları üretim teknolojisi ve maliyetlerin düşmesi açısından teşvik etmesidir. Bu durum, sistemin, kâr oranı yönteminden en üstün özelliğini ifade eder. Bununla beraber bu hesaplama her zaman çok kolay değildir. Regülatör ile özelleştirilen kurum arasında çoğu zaman anlaşmazlıklar çıkmaktadır. Bunun temel sebebi sermayenin maliyetini hesaplamadaki teknik güçlüklerdir<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> J VICKERS ve G.YARROW (1989). S. 135-140

<sup>15</sup> T. GILLAND ve P. WASS (1993) "Introduction," *Regulatory Review 1993*, CIPFA, CRI, London, s. 3-9

**TABLO 2.**  
**Özelleştirmeden Bu Yana Maksimum Fiyattaki Değişmeler**

TÜFE-3 (1984-1989) 1. İş ve ev hat kiralari 2. Şehir içi ve şehirlerarası arama
TÜFE-4.5 (1989-1991) 1. İş ve ev hat kiralari 2. Şehir içi ve şehirlerarası arama 3. Operatör yardımıyla arama ve numara sorma servisi
TÜFE-6.25 (1993-1997) 1. İş ve ev hat kiralari 2. Şehir içi ve şehirlerarası arama 3. Operatör yardımıyla arama 4. Uluslar arası arama
TÜFE-7.5 (1993-1997) 1. İş ve ev hat kiralari 2. Şehir içi ve şehirlerarası arama 3. Operatör yardımıyla arama 4. Uluslar arası arama 5. Bağlama ücreti

Kaynak: The Office of Telecommunications: Licence Compliance and Consumer Protection, March 1993

## SONUÇ

Bu çalışmada doğal tekellerde bir fiyatlama sistemi olan maksimum fiyat yöntemi teorik olarak kısaca açıklandıktan sonra bunun İngiltere telekomünikasyon sektöründeki uygulaması ve uygulama sonuçları kısaca gözden geçirilmiştir. Sonuçlar göstermektedir ki İngiltere’de telekomünikasyon sektörünün özelleştirilmesi tartışmasız başarılı olmuştur. Bu başarıda regülatörün ve fiyatlama yönteminin payı çok yüksektir. Eğer TÜFE-X yöntemi yerine kâr oranı yöntemi uygulansaydı bu başarıyı bulmak mümkün

olmayabilirdi. Bununla birlikte bazı problemler de yok değildir. Birinci olarak; regülatörün yetkileri ve fonksiyonları olması gerekenden çoktur. Regülatör aralığı planlanandan ya da optimalden daha az olarak gerçekleşmiştir.

Sonuç olarak denebilir ki maksimum fiyat yöntemi belirtilen olumsuzluklarına rağmen oldukça başarılı sonuçlar alınmasını sağlamıştır.

### KAYNAKÇA

ACTON, J.P. ve I. VOGELSANG. (1989) "Introduction", *The Rand Journal of Economics*.

AVERCH, H. ve L. JOHNSON (1962) "Behaviour of the Firm Under Regulatory Constraint," *American Economic Review*.

AVERCH, H. ve L. JOHNSON. (1962) "Behaviour of the Firm Under Regulatory Constraint," *American Economic Review*, 52 (5).

BEESELEY, M. E. ve S. C. LITTLECHILD (1989) "The Regulation of Privatised Monopolies in the UK," *The Rand Journal of Economics* 20 (3).

BEESELEY, M. ve B. LAIDLAW (1995) "The Developments of Telecommunications Policy in the UK, 1981-1991," *The Regulatory Challenge*, ed. M. BISHOP, J. KAY ve C. MAYER, Oxford University Press, Oxford.

BRADLEY, I ve C PRICE (1988) "The Economic Regulation of Private Industries by Price Constraint," *Journal of Industrial Economics*.

CARSBERG, B. (1991) "Office of Telecommunications," *Regulators and the Market: An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, Ed. IEA, Institute of Economic Affairs.

GILLAND, T. ve P. WASS (1993) "Introduction," *Regulatory Review 1993*, CIPFA, CRI, London.

GLYNN, D. (1988) "Economic Regulation of the Privatised Water Industry," *Lloyds Bank Annual Review: Privatisation and Ownership*, Pinter Published, London.

LITTLRCHILD, S.C. (1983) *Regulation of British Telecommunications' Profitability*, Department of Industry, London

LITTLRCHILD, S.C. (1983) *Regulation of British Telecommunications' Profitability*, Department of Industry, London.

SAPPINGTON, D.E.M. ve D.S. SIBLEY. (1992) "Strateging Non-Linear Pricing under Price Cap Regulation," *The Rand Journal of Economics*.

TRAIN, K. (1994) *Optimal Regulation The Economic Theory of Natural Monopoly*, The MIT Press, London

VICKERS, J. ve G. YARROW (1989) "Telecommunications, Liberalisation and The Privatisation of British Telecom", *Privatisation and Regulation: The UK Experience*, Clarendon Press, Oxford.

VICKERS, J. ve G. YARROW. (1989) "Telecommunications, Liberalisation and The Privatisation of British Telecom", *Privatisation and Regulation: The UK Experience*, Clarendon Press, Oxford.

# MİLLİ MÜCADELE DÖNEMİ BÜTÇELERİ VE MALİ UYGULAMALAR

Öğr.Grv.Dr. Ahmet TEKİN\*

## ÖZET

Milli Mücadele bütçeleri savaş dönemi koşullarını taşıyan birer Savunma bütçesi niteliğine sahiptir. Bütçeler savaş nedeniyle çoğu kez süresinde çıkarılamamış, harcamalar alınan avanslarla gerçekleştirilmiştir.

Bütçeler Ulusun kendi kaynaklarından finanse edilmiş, ancak sınırlı sayıda da olsa bazı devletlerin de Kurtuluş Savaşının kazanılmasında yardımcı olmuştur.

## ABSTRACT

The budgets during Turkish Independence War had the characteristics of defense budgets affected by the conditions of the war. Since these annual budgets could not be prepared and approved by the Parliament on time, necessary public expenditures were financed by advances.

These annual budgets were mostly financed by the nation's own resources, however, there were some foreign aids through from a limited number of countries. There were also some foreign that helped Turkish Nation to win independent war.

## GİRİŞ

Osmanlı İmparatorluğunda, kamu harcamalarına bütçe ile yön verme anlayışı esas itibariyle 1908 yılında II.Meşrutiyetin ilanı ile başlamıştır. Bu yıllarda gider mevzuatında önemli değişiklik ve yenilikler yapılarak kamu harcamaları belli ilkelere bağlanmıştır.

İmparatorluk, I.Dünya Savaşı yıllarında da meclislerden geçirmek suretiyle bütçe düzenlemelerine devam etmiştir. 1918 yılı Osmanlı Bütçeleri için bir dönüm noktasıdır. Meclis-i Mebusan ve Ayan Meclisi'nin kabulünden geçerek kanunlaşan 1918 bütçesi, Osmanlı'nın müzakere yoluyla onanan son bütçesi olarak nitelenebilir.

30 Ekim 1918 Mondros Mütarekesi, Anadolu ve Rumelinin işgaliyle İmparatorluğun varlığının fiilen sona ermesi sonucunu

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

doğurmuş ve 1919 yılında meclisler toplanamadığından bütçe kanunu hazırlanamamış ancak Osmanlı Hükümeti 1918 yılı bütçesinin 1919 yılında da uygulanmasına karar altına almıştır.

Türk Milli Kurtuluş Savaşı'nın finansmanı için kullanılan en önemli araçlardan biri bütçe olmuştur. Milletin gerçek temsilcisi olan Büyük Millet Meclisinin açılması ile birlikte bir genel bütçe yapılması gereği de ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede düzenlenen ilk bütçe 1920 yılına ilişkin bulunmaktadır.

## **I. 1920-1923 DÖNEMİNDE DEVLET BÜTÇESİ VE HARCAMALARINA İLİŞKİN DÜZENLEMELER**

### **A) 1920Yılı Bütçesi ve Mali Düzenlemeleri**

23 Nisan 1920'de Büyük Millet Meclisinin açılışından kısa bir süre sonra devlet gelirlerinin tahsilatı Maliye Bakanlığınca yapılmaya başlanmış, böylece Düyunu Umumiye ve Tütün Rejisinin gelir toplama faaliyetlerine son verilmiştir.

Hükümet bir yandan gelir toplamakta, diğer yandan da kamu harcamaları yapmaktadır. Bunun için bir devlet bütçesi hazırlanması gerekiyordu. Ancak içinde bulunulan şartlar Meclis'te görüşmek suretiyle bir bütçe hazırlığına olanak vermiyordu.

Yıllık bütçe yapılamaması nedeniyle avans kanunları ve geçici bütçe kanunları adı altında geçici bütçe uygulamalarına gidildi.

Önce Ocak-Şubat aylarını kapsayan avans kanunu ve Mayıs-Ekim aylarını kapsayan altı aylık geçici bütçeler yapılmış, sonra da Kasım-Aralık aylarını içine alan ikinci bir avans kanunu çıkarılmıştır.<sup>1</sup>

Bütçe yılının son gününde çıkarılabilmemiş bulunan bu kanun bir bütçe kanunundan çok, bir önceki yıl ödeneklerini aşmamak kaydıyla illere verilen harcama yetkileri ile çıkarılmış olan avans kanunlarının mahsubunu kanunlaştıran bir metin niteliğindedir. Bu bütçe aynı zamanda bir kesin hesap niteliği de taşımaktadır.

1920 Bütçesi olağanüstü koşulların olağanüstü bütçesidir. Bütçenin Meclis genel kurulunda görüşülmeye başlandığı Ocak 1921

---

<sup>1</sup> Maliye Bakanlığı, *Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuatı*, Ankara, Aralık 1994, s.18.



günleri aslında Türk tarihinin en karanlık günleridir. Bu sırada zaten asker ve techizat açısından çok yetersiz olan ordu bir taraftan Çerkes Ethem kuvvetleriyle uğraşmış, diğer taraftan da bunu fırsat bilen Yunanlılar I. İnönü Savaşı ile sonuçlanan bir taarruz başlatmışlardır.

1920 mali yılı bütçesinin genel özellikleri şöylece sıralanabilir:<sup>2</sup>

-1920 yılı bütçesi bir savaş meclisi niteliğinde olan Büyük Millet Meclisince çıkarılmış bir savaş bütçesi görünümündedir. Savunma hizmetleri için bütçede ayrılan para tüm ödeneklerin % 53'ünü oluşturmaktadır. Giderlerinin 63.018.358 lira, gelirlerinin de 51.388.626 lira olduğu bütçe 11.629.732 lira açıkla bağlanmıştır.

-Bütçe açığını kapatmak için Maliye Bakanı Merkez Bankası konumundaki Osmanlı Bankasından avans alabilecek ve hazineye ait taşınmaz malları satabilecektir (Md.7)

-Bu kanunla devlet gelirlerinin toplanması merkezileştirilmiş ve önceki uygulama olan Müdafai Hukuk Cemiyetleri , Heyeti Temsilîyeler ve Kuvai Milliye Birlik Komutanlarının gelir toplayabilme yetkileri kaldırılmış, böylece ikili mükellefiyet sistemine son verilmiştir.

-Kanun, birlik komutanları ve yöneticilerinin çok sıkışık durumlarda, Ziraat Bankasından borç alma yolunu da kapatmaktadır. Bankanın sermayesine el konulması da kesin bir şekilde yasaklanmaktadır. Aykırı hareket edenler Vatana İhanet Kanunu hükümlerine göre cezalandırılacaklardır. (m9)

-Kanununun 20 inci maddesiyle, Ankara Hükümetinin Misak-ı Milli sınırları içinde kalan yatırımlara ilişkin olan dış borçları ödemesi konusunda güvence verilmekte, ancak bu borçların ödenmesi milli ve mali bağımsızlığın gerçekleşmesine ertelenmektedir. Bu nedenle bütçeye borç ödemeleri için ödenek konulmamıştır. Gelir bütçesi içinde en büyük ağırlığı vasıtasız vergiler, tekel gelirleri ve devlet malları hasılatı izlemektedir. Aşar ve hayvanlar vergisi gibi aynı vergiler bütçe gelirlerinin yaklaşık % 40'ını oluşturmaktadır.

---

<sup>2</sup> Maliye Bakanlığı, s.19

**Tablo 1.1920 Yılı Gider Bütçesi (A Cetveli)**

	LİRA
Zati Hazreti Padişahi ve Hanedanı Saltantı	551.012
Divanı Muhasebat (Sayıştay)	26.696
Maliye Vekaleti	6.413.629
Müdafaai Milliye Vekaleti (Milli Savunma B.)	27.576.039
İmalatı Harbiye (Savaş araçları yapımı)	752.969
Bahriye (Deniz Kuvvetleri)	289.548
Nafia Vekaleti (Bayındırlık Bakanlığı)	620.396
Maarrif Vekaleti (Milli Eğitim Bakanlığı)	577.061
Hariciye Vekaleti (Dışişleri Bakanlığı)	303.748
Adliye Vekaleti (Adalet Bakanlığı)	2.759.274
Posta ve Telgraf	1.427.898
Şer'iyeye Vekaleti (Diyaret İşleri)	522.062
Sıhhiye Vekaleti (Sağlık ve Sos.Y.Bakanlığı)	613.141
Dahiliye Vekaleti	2.731.023
İktisat Vekaleti	1.264.921
Rüsumat Vekaleti (Gümrük İdaresi)	356.160
Düyunu Umumiye	7.680.696
Emniyeti Umumiye (Emniyet Genel Müd)	1.354.688
Şurayı Devlet (Danıştay)	-
Defteri Hakani (Tapu ve Kadastro)	403.311
Jandarma (Jandarma Genel Komutanlığı)	4.858.976
Riyaset (Büyük Millet Meclisi Başkanlığı)	18.375
Meclis Bütçesi (Büyük Millet Meclisi)	953.996
Matbuat ve İstihbarat (Basın Haberalma G.M.)	88.000
Aşair ve Muhacirin Kabileler ve Göçmenler)	874.735
<b>TOPLAM</b>	<b>63.018.354</b>

Kaynak:Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.278

Tablo 1ve 2'de de görüldüğü gibi bütçede en fazla harcama Müdafai Milliye Vekaletine aittir.

**Tablo 2.1920 Yılı Gider Bütçesi Miktar ve Yüzde Dağılımı**

Daire	Tutar-Lira	G. T.İçindeki Oranı%
<b>Milli Savunma B.</b>	<b>33.477.532.</b>	<b>53</b>
-Milli Sav.Bak.	27.576.039	
-Jandarma G.Komt.	4.858.976	
-Savaş Araçları Yp.	752.969	
-Deniz Kuvvetleri	289.548	
Düyunu Umumiye	7.680.696	12,2
Maliye Bakanlığı	6.613.629	10,2
Adalet Bakanlığı	2.759.274	4,4
İçişleri Bakanlığı	2.731.023	4,3
Posta ve Telgraf	1.427.898	2,3
Emniyet Gen.Müd.	1.354.688	2,1
Ekonomi Bakanlığı	1.264.921	2,0
Diğerleri	5.908.693	9,4
<b>TOPLAM</b>	<b>63.018.354</b>	<b>100</b>

Kaynak: Cihan Duru ve diğ., *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara, 1982,s.278

Düyunu Umumiye bütçesinden askeri emekli , dul ve yetimlerinin aylık ve ikramiyelerinin ödenmesi için konulan

2.602.000. liralık ödeneğin yanında Bayındırlık Bakanlığı, Posta ve Telgraf Genel Müdürlüğü ile Kabileler ve göçmenler ödeneklerinin bir bölümünü dolaylı savaş harcamaları olarak sayabiliriz. Böylece ödenekler de dikkate alındığında,1920 yılı bütçesinden ulusal savunma için ayrılan ödenekler tüm ödeneklerin % 67'sini bulmaktadır.

**Tablo 3. 1920 Yılı Gelir Tahminleri B Cetveli**

KISIM VE FASILLAR	ALINAN VERGİ TÜRLERİ	MİKTAR LİRA
<b>Birinci Kısım</b>	<b>Vergiler</b>	
1	Müsakkafat ve Arazi Vergileri(Dolaysız V.)	2.540.689
2	Temettuat Vergisi	2.083.756
3	Harp Vergisi	200.000
7	Ağnam-Deve-Camus ve Canavar(Hayvanlar V.)	5.783.586
8	Aşar	13.641.079
9	Hisseci İlane	1.860.146
10	Hususi Ormanlar Vergisi	30.000
11	Maadin (Madenlerden Alınan Vergiler)	375.000
12	Vergi Tezakiri(Vergi Tezkereleri)	75.000
	<b>Birinci Kısımın Toplamı</b>	<b>26.589.256</b>
<b>İkinci Kısım</b>	<b>Damga-Harçlar-Kaydiyeler Cezayı Naktiler</b>	
13	Damga Resmi	272.137
14	Hazine Pulları	175.000
15	Harçlar	237.055
17	Kaydiyeler	241.265
18	Cezayı Naktiler	43.437
	<b>İkinci Kısımın Toplamı</b>	<b>968.894</b>
<b>Üçüncü Kısım</b>	<b>Bilvasıta Alınan Vergiler(Dolaylı Vergiler)</b>	
20	Tömbeki Beyiyesi	48
21	Gümrük Resmi (Gümrük Vergisi)	10.361.221
23	Rüsumu Bahriye (Deniz Vergileri)	4.000
24	Rüsumu Sıhhiye(Sağlık Vergileri)	5.000
25	Saydi Berri ve Bahri(Deniz ve Kara Avcılığı V.)	68.626
	<b>Üçüncü Kısımın Toplamı</b>	<b>10.438.895</b>
<b>Dördüncü Kısım</b>	<b>İnhisarlar</b>	
26	Tuz	3.500.000
27	Tütün	808.095
31	Post-Telofon-Telgraf	475.149
	<b>Dördüncü Kısımın Toplamı</b>	<b>4.783.244</b>
<b>Beşinci Kısım</b>	<b>Müessesat(Kuruluşlar Geliri)</b>	
32	Mekatip ve Mües. Sınai ve Zraiye Has.	45.000
34	Sıhhiye Müdiriyeti Hasılatı	100
35	Hükümet Kinini(Sıtmaya Karşı İlaç Satış G)	50.000
38	Maadin (Maden İşletmeleri G.)	15.386
	<b>Beşinci Kısımın Toplamı</b>	<b>110.486</b>
<b>Altıncı Kısım</b>	<b>Emlak ve Eşyayı Emriye Hasılatı</b>	
40	Emlaki Emriye Hasılatı (Devlet Malları G.)	666.000
41	Miri Ormanları Hasılatı(Devlet Ormanları G.)	908.200
42	Furuht Olunan Eşya Bedeli(Satılan Eşya Gel)	400.000
43	Konya Ovası Ameliyatı İskaiye Varidatı	12.000
	<b>Altıncı Kısımın Toplamı</b>	<b>2.015.650</b>
<b>Yedinci Kısım</b>	<b>Maktu Vergiler</b>	
<b>Sekizinci Kısım</b>	<b>Hasılatı Mütenevvia</b>	
46	Hazinei Muamelatından H.O.	506.443
48	Hasılatı Mütferrika (Çeşitli G.)	400.000
49	Tekaüt Tevkifatı (Emekli Kesenekleri)	702.000
51	İdarei Hususiyeye(Özel İdare G.)	150.000

**Tablo3'ün Devamı**

	<b>Sekizinci Kısım Toplamı</b>	<b>1.758.443</b>
<b>Dokuzuncu Kısım</b>	<b>İstirdadat</b>	
53	Tavizata Mukabil İstirdadat(Dağıt. Krş AlınanG	35.00
	<b>Dokuzuncu Kısım Toplamı</b>	<b>35.000</b>
<b>Onuncu Kısım</b>	<b>İstihlak Resmi</b>	
56	Sigara Kağıdı İstihlak Resmi	100.000.
57 A	Oyun Kağıdı İstihlak Resmi	5.000
57 B	Bilardo Dama vs.Resmi	5.000
	<b>Onuncu Kısım Toplamı</b>	<b>140.000</b>
	<b>GENEL VARIDAT TOPLAMI</b>	<b>46.839.868</b>

Kaynak: *Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuatı (1920-1923)*. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayın No:1994/27, Ankara, Aralık 1994

**Tablo 4. 1920 Yılı Bütçesinde Devlet Gelirlerini % Dağılımı**

Gelir Bölümleri	Tutar Lira	Gelirler içindeki Pay %
Dolaysız Vergiler	26.589.256	26,77
Damga V.-Harçlar Para Cez.	968.894	2,07
Dolaylı Vergiler	10.438.835	22,29
Tekel Gelirleri	4.783.244	10,21
Kuruluş Gelirleri	110.486	0,23
Devlet Malları Hasılatı	2.015.650	4,30
Çeşitli Gelirler	1.758.443	3,75
Geri Almalar	35.000	0,08
Tüketim Vergileri	140.000	0,30
Toplam	46.839.868	100,00

Kaynak: Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.283

Tablo 3 ve Tablo 4 incelendiğinde Birinci kısımda yer alan vergilerin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. Birinci kısımda nisbi olarak en yüksek tutar Aşar vergisine aittir. Aşarı Ağnam, Deve, Camus ve Canavar gelirleri izlemekte, arazi vergileri ile temettüat vergisi de diğer önemli gelir kaynağı olmaktadır.

1920 bütçesinde gelir kaynakları yeterli olmadığı için Batı Cephesindeki orduya ayrılan 1.200.000.TL, 3 ay içinde verilmesi gerekmesine karşın 6 ay sonra ödenememiştir.<sup>3</sup>

### **B) 1921 Mali Yılı Bütçesi ve Mali Düzenlemeler**

Türk Kurtuluş Savaşı'nın kuşkusuz en önemli dönemi İnönü Savaşlarının ve Sakarya Meydan Muharebesinin yapıldığı dönemdir. Bu dönemde içinde bulunan şartların gereği olarak uzun bütçe görüşmesi yapılamayacağından süreli olan avans kanunları (bir nevi geçici bütçeler) düzenlemesi yoluna gidilmiştir. Tüm harcamaların % 68,4'ü Milli Savunmaya, %31,6'sı da diğer dairelere ayrılmış olmaktadır.

<sup>3</sup> Sabahattin SELEK, *Anadolu İhtilali*, Cem Yayınevi, İstanbul,1976, s.523

5 Temmuz 1934 tarihinde kabul edilen 2568 sayılı 1921 yılı Kesin Hesap Kanunu'yla 1921 yılı giderleri 57.128.834 TL, belirlenmiştir. Bu yılda, yeni hizmetlerin ortaya çıkması ve ödeneklerin yetmemesi durumunda ek ödenek kanunları çıkarılarak hizmet yürütülmeye çalışılmıştır<sup>4</sup>.

**Tablo 5. 1921 Yılı Avans Kanunları**

Kanun Adı	Tarih	No	Harcama Yetkisi (lira)
Birinci Avans Kanunu	28.2.1921	104	2.000.000
İkinci Avans Kanunu	24.3.1921	108	8.000.000
Üçüncü Avans Kanunu	30.4.1921	119	10.000.000
Dördüncü Avans Kanunu	2.6.1921	129	150.000
Beşinci Avans Kanunu	2.7.1921	130	10.000.000

Kaynak: Cihan Duru vd., *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.283

**Tablo 6.1921 Ek Ödenek Yasaları**

Ek Ödenek Yasası –Amacı	Tarih	No	Tutar(lira)
Erzurum-Erzincan ,Samsun Havza Demiryolu İnş.- Kızılırmak Keşfi	28.4.1921	115	400.00
Şehit Çocukları –Göçmenler	15.10.1921	157	5.000
Düşmandan alınan Bölgelere Yardım.	31.10.1921	161	1.000.000
İçişleri Bak.memur Gündelikleri	3.12.1921	167	30.000
Darüleytam veDarülmesai –Antep	8.12.1921	169	80.000
Adana Bölgesi Jandarması	19.12.1921	171	89.7454
Adana Bölgesi Polis Kadroları	20.12.1921	172	22.605
Adana Yatılı Lisesi ve Antep Ticaret Lis.	20.12.1921	173	1.751
Maliye Müfettişliği Kurulması	22.12.1921	175	2.010
Anadolu Posta Telgraf TeşKurulması	24.12.1921	176	100.000
Buhara Dış Temsilciliği açılması	23.1.1922	184	675
Posta Telgraf Gen.Müd. Bütçesine eklenen	23.1.1922	185	40.000
Yetimler Yurdu Yapımı	28.1.1922	187	10.000
Barış Görüşmeleri için Dışileri Banlığına	6.2.1922	190	160.000
İçişleri Bakanlığı Bütçesine Eklenen	7.2.1922	191	4.010

Kaynak: Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.283

### C) 1922 Mali Yılı Bütçesi ve Mali Düzenlemeleri

1922 yılında da olağanüstü koşullar devam etmektedir. Bu nedenle mali yılın başlangıcında bütçe kanunu çıkarılamamış, harcamalar avans kanunlarıyla yapılmıştır. Başlangıçta sınırlı miktarda harcama yetkisi verildiği için kesin zaferin sağlandığı Başkomutanlık Meydan Muharebesine (Dumlupınar) kadar altı adet avans kanunu da çıkarılmıştır. Bu avans kanunları tam bir bütçe

<sup>4</sup> DURU vd., s300-306

kanunu durumunda olmayıp, gelir gider tahminlerinin gösterir cetvellerini kapsamaktadır.<sup>5</sup>

**Tablo 7.1922 Yılı Avans Kanunları**

Kanun Adı	Tarih	No	Harcama Yetkisi
Birinci Avans Kanunu	28.2.1922	198	7.000.000
İkinci Avans Kanunu	6.5.1922,	230	15.000.000
Üçüncü Avans Kanunu	3.7.1922	241	12.000.000
Dördüncü Avans Kanunu	21.8.1922,	250	8.000.000
Beşinci Avans Kanunu	20.9.1922	266	14.000.000
Altıncı Avans Kanunu	11.10.1922	269	2.000.000
Yedinci Avans Kanunu	14.12.1922	289	26.000.000

Kaynak: Cihan Duru, Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*, TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara, Nisan 1982, s.283

Birinci Avans Kanunu diğer avans kanunlarına da temel oluşturan kapsamlı bir düzenlemedir. Kanun verilen harcama yetkisi yönünden sınırlı bir dönemi kapsamakta, ancak gelirlerin tahsiline yetki veren maddesi bir genel bütçe kanun düzenlemesi niteliğini taşımaktadır. Daha sonra çıkarılan avans kanunları, birinci avans kanunuyla verilen sınırlı harcama yetkisini tamamlayıcı niteliktedir. Altı ve yedi numaralı son avans kanunlarıyla askeri harcamalar yavaş yavaş kısıntıya uğrayarak yerini savaş yaralarının sarılmasını öngören harcamalarına bırakmaktadır.<sup>6</sup> 1922 yılında, avans kanunlarıyla verilen harcama sınırının aşılması ya da yeni ihtiyaçların ortaya çıkması nedenleriyle ek ödenek kanunları da çıkarılmıştır. Bu kanunlar çeşitli bakanlık ve idarelerin ortaya çıkan ilave ihtiyaç nedeniyle ödeneklerin artırılmasını öngörmektedir. Dış ülkelere borç anlaşması Dışişleri Bakanlığı ve bulaşıcı hayvan hastalıklarıyla mücadele için Ekonomi Bakanlığı bütçesine ödeneklerinin artırılması bunlar arasında sayılabilir.

1922 yılının en önemli uygulaması bütçe gelirlerini artırıcı etkisinden çok, savaşın finansmanında en önemli payı oluşturan Tekalifi Milliye gelirleridir.

<sup>5</sup> Maliye Bakanlığı, s.21-22, DURU vd.,308-315

<sup>6</sup> DURU vd.,s.310

Tablo 8. 1922 Yılı Bütçe Giderleri

TL

Daireler	Ödenek	Harcama
Büyük Millet Meclisi	1.67.645	834.657
Hilafet ve Hanedan	1.144.455	153.624
İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti	18.721	12.176
Maliye Vekaleti	8.084.300	5.381.533
Dünyu Umumiye	2.263.711	1.521.525
Ziraat Bankası	1.245.458	602.327
Muhassasatı Zatiye	4.924.217	4.359.785
PTT M.U	2.129.657	1.580.453
Rüsumat M.U.	1.141.163	701.509
Dahiliye Vekaleti	2.451.191	2.045.705
Emniyet U.M.	1.682.348	1.395.424
Umum Jandarma Komutanlığı	5.845.176	4.914.246
Hariciye Vekaleti	970.257	674.269
Matbuat ve İstihbarat M.U.	107.494	83.140
Sıhhiye Vekaleti	948.578	620.30
Muaveneti İct. Muhacirin Müdireyiti	1.139.338	600.649
Şeriyet Vekaleti	632.226	413.175
Adliye Vekaleti	2.792.695	2.180.457
Maarif Vekaleti	1.432.245	1.136.064
Nafia Vekaleti	928.724	617.547
İktisat Vekaleti	2.523.353	1.555.026
Müdafaai Milliye Vekaleti	55.829.136	42.119.265
Bahriye Dairesi	1.117.868	826.771
Askeri Fabrikalar M.U.	1.554.285	628.448
<b>TOPLAM</b>	<b>100.974.541</b>	<b>74.957.848</b>
Dünyu Umumiye vd.Ek Ödenek	4.669	
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>100.979.210</b>	

Kaynak: Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.371

Tablo 9.1922Bütçe Harcamalarını Yüzde Dağılımı

Harcama Türleri	Tutar TL	Tutar TL	% Oran
<b>I-Savunma Harcamaları</b>		<b>48.488.729</b>	<b>65</b>
Milli Savunma B.	(42.119.265)		
Deniz Kuvvetleri	(826.771)		
Askeri Fabrikalar	(628.447)		
Jandarma	(4.914.246)		
<b>II-Diğer Harcamalar</b>		26.469.119	35
<b>Toplam</b>	<b>48.488.729</b>	<b>74.957.848</b>	<b>100</b>

Kaynak: Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.283

Tablo 8 ve 9'da 1922 yılı bütçe harcamaları yüzde dağılımı gösterilmiştir. Görüldüğü gibi, tüm harcamalar içinde savunma harcamalarının payı % 65'e ulaşarak 1921 yılındaki düzeyine yaklaşmıştır. 5

Temmuz 1934 tarih ve 2569 sayılı 1922 Yılı Kesin Hesap Kanunu' na göre de 1922 yılında gerçekleşen harcama miktarı 74.957.848 TL'dir.

**Tablo 10 . 1922 Yılı Gelir Tahmin ve Tahsilatı**

KISIM-FASIL-GELİR TÜRÜ	Tahmin TL	Tahsilat TL
<b>1:Dolaysız Vergiler</b>		
Müsakkfat ve Arazi Vergisi	1.700.000	
Akarat Bedeli ve İcar Vergisi	500.000	
<b>1.Fasıl Toplamı</b>	<b>2.200.000</b>	<b>2.506.000</b>
<b>Temettüat</b>		
Temettü Vergisi	1200.000.	1.462.000
Harp Kazançları Vergisi	600.000	403.000
<b>2.Fasıl Toplamı</b>	<b>1.800.000</b>	<b>1.865.000</b>
Harp Vergisi	300.000	334.000
Müecceliyeti Askeriye Vergisi	2.000.000	11.374.000
Mükellefiyeti Nakliyei Askeriye Vergisi	800.000	777.000
<b>4.Fasıl Toplamı</b>	<b>2.800.000</b>	<b>2.151.000</b>
Muafiyeti Askeriye Vergisi	200.000	1.007.000
Davar,Deve,Camuz, Canavar R.	3.502.000	4.608.000
Aşar	15.200.000	21.305.000
Tütün Aşarı	950.000	54.000
İpek Öşrü	50.000	71.000
<b>8.Fasıl Toplamı</b>	<b>16.200.000</b>	<b>21.340.000</b>
Hasılai İlane	2.000.000	931.000
Hususi Ormanlar Hasılatı	30.000	45.000
Maadin	25.000	46.000
Vergi Tezakiri	5.000	37.000
<b>1.Kısım Toplamı</b>	<b>29.062.000</b>	<b>34.960.000</b>
<b>2.Kısım:D. V.,Harçlar,Kaydiyeler,Cezai Nakd.</b>		
Damga Resmi	360.000	570.000
Hazine Pulları	250.000	322.000
Harçlar	230.000	488.000
İhtira Beratı	-	-
Kaydiyeler	250.000	276.000
Cezai Nakdiyeler	300.000	190.000
<b>2.Kısım Toplamı</b>	<b>1.390.000</b>	<b>1.846.000</b>
<b>3.Kısım:Dolaylı Vergiler</b>		
İspirto	115.000	25.000
Tömbeki Beyiyeleri	2.000	-
İthalat,Transit, İhracat Resimleri	8.500.000	12.717.000
İhracat Resmi Fevkaladesi	-	-
Rüsümü Bahriye	44.000	60.000
Rüsümü Sıhhiye	30.000	86.000
Saydi Berri ve Bahri	173.000	95.000
<b>3.Kısım Toplamı</b>	<b>8.864.000</b>	<b>12.983.000</b>
<b>4.Kısım:Tekeller</b>		
Tuz Resmi	3.500.000	3.864.000
Tütün	60.000	-
İmalatı Harbiye Satışı	1.300.000	4.000
Meskukat	-	1.000
Tedavülde Nakit Pulları	-	-
PTT	1.165.000	1.389.000
<b>4.Kısım Toplamı</b>	<b>6.565.000</b>	<b>5.258.000</b>
<b>5.Kısım:Müessesat</b>		
<b>6.Kısım:Emlak ve Eşyai Emriye Hazinesi</b>		
<b>7.Kısım:Maktu Vergiler</b>		
<b>8.Kısım:Hasılatı Mütenevvia</b>	<b>3.805.000</b>	<b>5.320.000</b>
<b>9.Kısım:İstirdadat</b>	<b>34.000</b>	<b>62.000</b>



**Tablo 10'nun Devamı**

10.Kısım:İstihlak Resmi	4.803.000	8.633.000
11.Kısım:Tekalifi Cedide	-	-
Temaşe Vergisi	-	27.000
Mükeyyifat Vergisi	-	20.000
<b>11.Kısım Toplamı</b>	-	<b>47.000</b>
Ticaret Vergisi	500.000	-
Elviyei Selase Maktu Vergisi	250.000	136.000
Varidat Fevkaladesi	2.500.000	440.000
Harp Ganimetleri	-	7.000
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>60.169.000</b>	<b>71.730.000</b>

Kaynak: Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.315-316

Tablo 10 ve 11'de 1922 yılı gelir tahminleri ve yüzde dağılım gösterilmiştir. 1922 yılının tüm gelirleri içinde en büyük paylar sırasıyla dolaysız, dolaylı vergiler ve tüketim vergilerine ilişkindir. Bu üç gelir bölümünün tüm gelirler içindeki payı % 79'u bulmaktadır. Diğer gelirler tüm gelirler içinde ancak % 21'lik bir yer tutmaktadır.

**Tablo 11. 1922 Yılı Bütçe Gelirlerinin Yüzde Dağılımı**

GELİR TÜRÜ	Tahsilat TL	% Pay
Dolaysız Vergiler	34.960.000	48,8
Damga Resmi,Harçlar,Kaydiyeler,Para Cezaları	1.846.000	2,6
Dolaylı Vergiler	12.983.000	18,1
Tekeller	5.258.000	7,3
Kuruluş Gelirleri	325.000	0,5
Emlak ve Eşyai Emiriye Hazinesi	1.713.000	2,4
Maktu Vergiler	-	-
Çeşitli Gelirler	5.320.000	7,4
İstirdadat	62.000	0,1
Tüketim Vergisi	8.633.000	12,0
Tekalifi Cedide	47.000	-
Elviyei Selase Maktu Vergisi	136.000	0,2
Olağanüstü Gelirler	440.000	0,6
Harp Ganimetleri	7.000	-
<b>TOPLAM</b>	<b>71.730</b>	<b>100,0</b>

Kaynak: Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondrostan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.317

1922 yılı gelirlerinin önemli bir bölümünü 9 gelir türü oluşturmaktadır. Bunlar sırasıyla Aşar, Dışalım, transit, dışsatım resimleri, tüketim vergileri, tuz resmi, müsakkafat ve arazi vergisi, temettü vergisi PTT ve müecceliyeti askeriye vergisi bu 9 gelir kaleminin toplam içindeki payı % 74,1 olmaktadır. Diğer gelirlerin ise payı % 25,9'dur. Gelirler içinde en önemli pay %29.7 ile aşara aittir. Dikkat çeken diğer bir nokta ise tuz resminin yüksekliği olup oranı

%5,4 olmuştur. Bu durum Kurtuluş Savaşı sırasındaki mali sıkıntıların, devleti ne denli ilginç alanlara başvurmak zorunda bıraktığını göstermek bakımından dikkat çekicidir.

5 Temmuz 1934 tarihinde kabul edilen 2569 sayılı 1922 yılı Kesin Hesap Kanunuyla 1922 yılı gelir tahsilatı 71.729.636.TL olarak belirlenmiştir.<sup>7</sup>

#### **D) 1923 Yılı Bütçesi ve Mali Düzenlemeler**

Türk Kurtuluş Savaşı sürecinde 1923 yılı, barış döneminin başlaması için yoğun diplomatik temasların gerçekleştiği bir yıldır. Bu yılda askeri zaferler siyasal zaferlere dönüştürülme durumundadır. Lozan Barış Anlaşması imzalanacak, rejim niteliği değişerek Anadolu toprakları üzerinde yeni Türk Cumhuriyeti şekillenecektir.

Bununla birlikte, 1923 yılı belli ölçülerde bir belirsizlikler dönemidir. Kurtuluş savaşı ile kazanılan askeri zaferin siyasal zaferle tamamlanması sürece sıkıntılarla doludur. İstanbul ve Boğazlar hala İngiliz işgali altındadır. Bu yılda çıkarılan avans kanunu, 28Şubat 1339(1923) tarih ve 311 sayılı olup, Mart ayı başından itibaren genel hizmetlerde kullanılmak ve aynı yılın bütçesinden mahsubu yapılmak üzere 30.114.250. liranın avans olarak harcanmasına yetki vermektedir.<sup>8</sup> Kanun özellikle ithal edilecek un ve buğdaylardan asıl tarifinin beş misli gümrük resmi alınmasını öngörerek iç üretimi teşvik etmeyi amaçlamıştır. 1923 yılında çıkarılan ikinci avans kanunu 15 Nisan 1339 tarih ve 311 sayılıdır. Bu kanunla birinci avans kanunuyla verilene ek olarak Bahriye, Müdafai Milliye ve Asker fabrikalar için 22 milyon, diğer daireler için de 15.500.000. lira olmak üzere 37.500.000. liranın daha avans olarak harcanmasına yetki verilmektedir. Ayrıca, Dışişleri bütçesine Lozan Barış görüşmelerine katılan heyetin giderlerini karşılamak üzere, 150.000. lira ödenek konulmuştur.Bütçede yeni ve geçici bir düzenleme de Yunan birliklerince kaçarken yakılan yada harp nedeniyle harap olan şehirleri yeniden inşa etmek üzere şehirler belediyelerine ikraz verilmesidir.

1923 yılında çıkarılan bu iki avans Kanununa ilave olarak mali yılın sonuna kadar uygulamaları kapsamak üzere ikinci altı aylık tahsisat kanunu

---

<sup>7</sup> Düstur 3. T.,C:XV, s.1414

<sup>8</sup> Maliye Bakanlığı,s.24-25

çıkartılmıştır.Kanuna bağlı cetvelde her daire ve idarenin ödenekleri sıralanmaktadır. Büyük Millet Meclisi için ayrılan ödenek tutarı 238.323. lira olduğuna göre ayrılan ödeneğin önemli düzeyde olduğu söylenebilir.<sup>9</sup>

**Tablo 12. 1923 Yılı Bütçe Giderleri TL**

Daireler	Ödenek	Harcama
Büyük Millet Meclisi	2.182.697	1.990.740
Riyaseti Cumhur	82.440	76.420
Divanı Muhasebat	158.380	26.206
Hilafet ve Hanedan	436.695	435.691
İcra Vekilleri Heyeti Riyaseti	54.562	43.462
Maliye Vekaleti	13.033.830	9.467.177
Düyunu Umumiye	6.000.000	4.340.508
Ziraat Bankası	642.891	642.890
Muhassasatı Zatiye	10.550.944	8.614.272
Düyunu Umumiye Variidatı Mahsusa İd.	3.174.651	2.124.200
Rüsumat M.U.	2.521.358	1.623.094
Dahiliye Vekaleti	3.815.668	2.922.644
PTT M.U.	3.346.482	2.540.758
Emniyet U.M.	3.215.552	3.032.506
Umum Jandarma Komutanlığı	9.892.133	7.559.307
Hariciye Vekaleti	1.254.955	670.958
Matbuat ve İstihbarat M.U.	107.136	90.283
Sıhhiye Vekaleti	1.449.619	1.016.216
Muaveneti İçt. Muhacirin Müdireyiti	1.884.839	1.225.990
Şeriye Vekaleti	1.185.414	915.266
Adliye Vekaleti	4.763.200	3.878.515
Maarif Vekaleti	3.640.042	3.033.002
Nafia Vekaleti	2.018.001	1.528.122
İktisat Vekaleti	3.033.151	2.158.915
Mübadele,İmar İskan Vekaleti	6.095.083	866.667
Müdafaai Milliye Vekaleti	54.172.612	41.096.440
Bahriye Dairesi	3.173.054	1.948.232
Askeri Fabrikalar M.U.	2.876.873	2.058.430
<b>TOPLAM</b>	<b>144.802.262</b>	<b>105.926.911</b>

Kaynak:Cihan Duru ve Diğ.,*Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondros'tan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,1982,s.371

Tablo 12'de 1923 yılı bütçe giderleri yer almaktadır. 1923 Yılı Hazine Genel Hesabına göre 1923 yılı için 144.802.602.ödenek ayrılmış ve 105.926.911.Tl harcama yapılmıştır. En fazla harcama 1921 ve 1922 yılı bütçelerinde olduğu gibi Milli Savunma Bakanlığına aittir. Diğer yandan, uzun bir süre sonra 5 Temmuz 1934 tarihinde kabul edilen 2570 sayılı 1923 yılı Kesin Hesap Kanunuyla 1923 yılı harcamalarının kesin tutarı 105.926.911. olarak belirlenmiştir.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Maliye Bakanlığı, s.25

<sup>10</sup> Düstur, 3.T.,C.15, s.1415

Tablo 13. 1923 Yılı Gelir Tahmin ve Tahsilati

TL

KISIM-FASIL-GELİR TÜRÜ	Tahmin TL	Tahsilat TL
<b>1:Dolaysız Vergiler</b>		
Müsakkfat ve Arazi Vergisi	5.000	5.148
Akarat Bedeli ve İcar Vergisi	-	-
<b>1.Fasıl Toplamı</b>	<b>5.000</b>	<b>5.148</b>
<b>Temettüat</b>		
Temettü Vergisi	2.500.00	3.355
Harp Kazançları Vergisi	1.000.000	764.000
<b>2.Fasıl Toplamı</b>	<b>3.500.000</b>	<b>4.119.000</b>
Harp Vergisi	700.000	2.014.000
Müecceliyeti Askeriye Vergisi	400.000	357.000
Mükellefiyeti Nakliye Askeriye Vergisi	500.000	1.263.000
<b>4.Fasıl Toplamı</b>	<b>900.000</b>	<b>1.620.000</b>
Muafiyeti Askeriye Vergisi	350.000	381.000
Davar,Deve,Camuz, Canavar R.	4.002.000	3.657.000
Aşar	25.000	28.702
Tütün Aşarı	600.000	8.000
İpek Öşrü	140.000	217.000
<b>8.Fasıl Toplamı</b>	<b>25.740.000</b>	<b>28.927.000</b>
Hasılatı İane	-	-
Hususi Ormanlar Hasılatı	78.000	110.000
Maadin	10.000	256.000
Vergi Tezakiri	39.000	43.000
<b>1.Kısım Toplamı</b>	<b>40.319.000</b>	<b>46.275.000</b>
<b>2.Kısım:D. V.,Harçlar,Kaydiyeler,Cezai Nakd.</b>		
Damga Kesmi	1.300.000	-
Hazine Pulları	800.000	1.743.000
Harçlar	522.000	864.000
İhtira Beratı	10.000	1.000
Kaydiyeler	685.000	719.000
Cezai Nakdiyeler	700.000	323.000
<b>2.Kısım Toplamı</b>	<b>4.017.000</b>	<b>3.650.000</b>
<b>3.Kısım:Dolaylı Vergiler</b>		
İspirto	100.000	-
Tömbeki Beyiyeleri	100.000	-
İthalat,Transit, İhracat Resimleri	16.600.000	25.402.000
İhracat Resmî Fevkaladesi	-	-
Rüsumu Bahriye	520.000	249.000
Rüsumu Sıhhiye	100.000	87.000
Saydi Berri ve Bahri	1.100.000	203.000
<b>3.Kısım Toplamı</b>	<b>18.520.000</b>	<b>25.942.000</b>
<b>4.Kısım:Tekeller</b>		
Tuz Resmî	5.000.000	3.977.000
Tütün	4.203.000	-
İmalatı Harbiye Satışı	1.500.000	107.000
Meskukat	200.000	-
Tedavülde Nakit Pulları	-	-
PTT	2.175.000	2.935.000
<b>4.Kısım Toplamı</b>	<b>13.078.000</b>	<b>7.019.000</b>
<b>5.Kısım:Müessesat</b>	<b>649.000</b>	<b>692.000</b>
<b>6.Kısım:Emlak ve Eşyai Emriye Hazinesi</b>	<b>2.395.000</b>	<b>6.425.000</b>
<b>7.Kısım:Maktu Vergiler</b>		
<b>8.Kısım:Hasılatı Mütenevvia</b>	<b>4.000.000</b>	<b>4.917.000</b>
<b>9.Kısım:İstirdadat</b>	<b>908.000</b>	<b>66.000</b>
<b>10.Kısım:İstihlak Resmî</b>	<b>9.612.000</b>	<b>15.759.000</b>
<b>11.Kısım:Tekalifi Cedide</b>		
Temaşe Vergisi	70.000	-

Mükeyyifat Vergisi	70.000	19.000
--------------------	--------	--------

**Tablo 13'ün Devamı**

<b>II.Kısım Toplamı</b>	<b>140.000</b>	<b>19.000</b>
Elviyei Selase Maktu Vergisi	-	59.000
Varidat Fevkaladesi	-	449.000
Harp Ganimetleri	-	-
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>93.638.000</b>	<b>111.272.000</b>

Kaynak: Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondros'tan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.372-373

Tablo 13'de 1923 Yılı Bütçe Gelirleri ve Tablo14' de Bütçe gelirlerinin yüzde dağılımı gösterilmektedir. Tüm gelirler içinde en büyük paylar sırasıyla dolaysız vergiler, dolaylı vergiler ve tüketim vergisine aittir. Bu üç gelir bölümünün toplam gelirler içindeki payı %80'e ulaşmaktadır. 1923 Yılı bütçesi,kesin hesaba göre 5.345.034 TL fazla vermiştir.

**Tablo14. 1923 Yılı Bütçe Gelirlerinin Yüzde Dağılımı**

GELİR TÜRÜ	Tahsilat TL	% Pay
Dolaysız Vergiler	46.275.000	41,6
Damga Resmi,Harçlar,Kaydiyeler,Para Cezaları	3.650.000	3,3
Dolaylı Vergiler	25.942.000	23,3
Tekeller	7.019.000	6,3
Kuruluş Gelirleri	692.000	0,6
Emlak ve Eşyai Emiriye Hazinesi	6.425.000	5,8
Maktu Vergiler	-	-
Çeşitli Gelirler	4.917.000	4,4
İstirdadat	66.000	0,1
Tüketim Vergisi	15.759	14,2
Tekalifi Cedide	19.000	-
Elviyei Selase Maktu Vergisi	59.000	-
Olağanüstü Gelirler	449.000	0,4
<b>TOPLAM</b>	<b>111.272.000</b>	<b>100,0</b>

Kaynak: Cihan Duru,Kemal Turan ve Abdurrahman Öngeoğlu, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I.Kitap Mondros'tan Cumhuriyet'e Mali ve Ekonomik Sorunlar*,TİSA Matbaacılık San.Ttd.Ş., Ankara,Nisan 1982,s.374

Ayrıca savaş ekonomisi yöntemleri ile Sultanın ve bürokratik aristokrasinin devlet örgütü içinde ve toplumsal hasılat üzerindeki keyfi egemenliğini bir kalemde değilse bile küçük darbeler ve kemirmelerle ortadan kaldıran uygulamaların hukuki dayanağını oluşturan bir dizi kanun ve kararname, bu dönemin önemli özellikleri arasında yer almıştır.<sup>11</sup>

Milli Mücadele, emperyalist saldırıya karşı yürütülen silahlı bir karşı koymaydı. Bu mücadele boyunca ülkedeki gayrimüslüm

<sup>11</sup> Mete TUNÇAY,Korkut Boratav ve Diğ.,*Çağdaş Türkiye 1908-1980 Türkiye Tarihi* 4, 5.Basım, Cem Yayınevi,İstanbul, Temmuz 1997, s.274

azınlıklar emperyalist güçlerle aynı safta yer almışlar; Rum, Levanten ve Ermeni sermaye çevrelerinin açık işbirliği görülmüştür. Yukarıda da belirtildiği gibi Milli Mücadele Anadolu Halkının katkısı ve desteği ile yapılmıştır.<sup>12</sup>

## SONUÇ

Milli Mücadele bütçeleri olağanüstü dönem olan Kurtuluş savaşının koşullarını göstermektedir. Bu dönemde işgalciler ve Anadolu'da yeralan bunların yerli işbirlikçileri ile mücadelede ülkenin milli kaynakları devreye sokulmuş ve Anadolu halkının maddi ve manevi katkılarıyla bu savaş başarıyla sonuçlandırılmış, bağımsız Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulmuştur.

1920-1923 Yıllarını kapsayan bütçelerin ortak özelliği savaş bütçeleri olmalarıdır. Tüm bütçelerde Milli Savunma Bakanlığı harcamaları savaş nedeniyle en büyük paya sahip olmuşlardır. Aynı dönemde bu olağanüstü durum nedeniyle bütçeler sürelerinde hazırlanıp yürürlüğe girememiş, harcamalar avans kanunlarıyla yapılmıştır. Yine ek ödenek yasalarının çok sayıda çıkarıldığını görüyoruz. Ancak uzun yıllar sonra çıkarılan kesin hesap yasalarıyla ilgili dönemlerin bütçeleri kesinleştirilmiştir.

Bu döneme ilişkin bütçeleri günümüz bütçeleriyle mukayese ettiğimizde; günümüz bütçelerinde savunma harcamalarımızın ilk sıralarda yer aldığını görürüz. Ancak gerek bütçe sistemleri gerekse süreç açısından birbirlerinden çok farklı bütçeler olmaktadır. Günümüzde program bütçe sistemi uygulanırken kurtuluş savaşı döneminde uygulanan bütçeler birer harcama kanunu, avans düzenlemeleri olmuştur. Savaş döneminin güçlüklerine rağmen ulusal kaynakların rasyonel ve tutumlu kullanılması konusunda çok önemli düzenlemelere gidilmiş ve kaynakların amaç dışında kullanımı önlenmiştir.

Dış yardımlar, özellikle Rus ve Fransız yardımları alınmasına rağmen sonuç olarak Türk Ulusu, Kurtuluş Savaşını esas itibariyle kendi öz gücü ve kaynaklarıyla kazanmıştır.

---

<sup>12</sup> Korkut BORATAV, Türkiye'de Devletçilik, Savaş Yayınları, Ankara 1982,s.8-9

## KAYNAKLAR

- ARMAOĞLU Fahir, *Siyasi Tarih*, SBF Yayınları, Ankara, 1964
- BORATAV Korkut, *Türkiye’de Devletçilik*, Savaş Yayınları, Ankara 1982
- ÇELİK Edip, *100 Soruda Türkiye’nin Dış Politika Tarihi*, İstanbul, 1969
- DURU Cihan, DURAN Kemal ve ÖNGEOĞLU Abdurrahman, *Atatürk Dönemi Maliye Politikası, I. Kitap Mondrostan Cumhuriyet’e Mali ve Ekonomik Sorunlar*, TİSA Matbaacılık San. Ttd.Ş., Ankara, Nisan 1982
- DÜSTUR 3. T., C: XV
- EROĞLU Hamza, *Türk Devrim Tarihi*, Beşinci Baskı, AİTİA Yayını, Ankara 1977
- MALİYE BAKANLIĞI, *Milli Mücadele Dönemi Bütçeleri ve Mali Mevzuatı (1920-1923)*, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayın No: 1994/27, Ankara, Aralık 1994
- MUMCU Ahmet, *Tarih Açısından Türk Devriminin Temelleri ve Gelişimi*, İnkılap ve Aka Kitabevleri, İstanbul, 1982
- MÜDERRİSOĞLU Alptekin, *Kurtuluş Savaşının Mali Kaynakları*, Maliye Bakanlığı Ellinci Yıl Yayınları, Ankara, 1974
- SELEK Sabahattin, *Anadolu İhtilali*, Cem Yayınevi, İstanbul, 1976
- TUNÇAY Mete, BORATAV Korkut ve Diğ., *Çağdaş Türkiye 1908-1980 Türkiye Tarihi 4, 5. Basım*, Cem Yayınevi, İstanbul, Temmuz 1997





# ÇEŞİTLİ ÜLKELERDE UYGULANAN EKOLOJİK VERGİLER

Öğr.Gör. Ali DEĞİRMENDERELİ\*

## ÖZET

Ekolojik sorunlar son yıllarda önemini arttıran konuların başında gelmektedir. Zamanında gerektiği gibi önemsiz olmayan bu sorunla şimdilerde insanlığı tehdit eder hale gelmiştir. Ekolojik sorunların çözümüne ilişkin çeşitli öneriler geliştirilmiştir. Bu önerilerden biri de ekonomik araç olarak nitelendirilebilecek vergileme aracıdır. Bu gün artık bir çok ülkede vergileme ekolojik sorunları çözebilmek amacıyla kullanılmaktadır.

## ABSTRACT

Environmental problems has become an important issue recently. Although these problems have been ignored a long time, now it seems the most important problem of human being. There are several suggestion to solve these problems. Taxing is one of them. Nowadays, most countries using tax policy to solve the environmental problems

## I. GİRİŞ

Çevre kirliliği sorunun çok ciddi bir şekilde ele alınmasının tarihi çok eski değildir. Sanayi devrimi ile ciddi ölçüde gündeme gelmeye başlayan bu sorunlar başlangıçta üzerinde önemle durulması gereken sorunlardan görülmemiştir. Gelişmiş ülkelerin öncelikli hedefinin ekonomik büyüme ve kalkınma olması bunun en önemli nedenidir. Ancak ilerleyen yıllar ile birlikte çevre sorunları giderek artmış, bu artış ile birlikte dünyanın ekolojik dengesi bozulmaya başlamış ve başta insan sağlığını hatta yaşamını tehdit eder hale gelmiştir. Günümüzde yaşanan birçok doğa felaketinin temelinde

---

\* Afyon Kocatepe Ün., İ.İ.B.F., Maliye Bölümü.

insanoğlunun, yaşadığı dünyasını acımasızca tüketmesi ve kirletmesi yatmaktadır.

1970’li yıllara kadar büyümenin sınırsız ve sürekli olacağına şüphe duyulmazken, bu yıllardan itibaren mevcut üretim ve tüketim tarzı ile sınırsız bir büyümenin mümkün olamayacağı kanaati yayılmaya başlamıştır. Çevre kirliliği ile ilgili sorunların ciddiyeti kavramaya başlanmasıyla birlikte çözüm önerileri de geliştirilmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda ilk başlarda hasarların tamirine, kirliliğin temizlenmesine yönelik politikalar geliştirilmeye başlanmıştır. Ancak bu dönem içinde alınan önlemlere rağmen ekolojik sorunların azalmanın aksine artmaya devam etmesi, çözüm için daha köklü çözümlerin alınması gerektiğini ortaya koymuştur. Böylece 80’li yıllardan itibaren ekonomik kalkınma modelleri içinde çevre faktörünü dikkate alan yeni modeller geliştirilmeye başlanmıştır. Ekolojik sorunların ulaştığı boyutların dikkate alınarak ekonomik sistemin yeniden gözden geçirilmesine ilişkin düşünceler 1990’lı yıllarda ürünler vermeye başlamış ve “*sürdürülebilir kalkınma*” olarak adlandırılan modeller kamuoyunda yankı bulmaya başlamıştır. Hem iktisatçılar hem de çevreciler tarafından desteklenen ve bu günkü neslin ihtiyaçlarını kendilerinden sonra gelecek nesillere zarar vermeden karşılamalarına imkan verecek bu sürdürülebilir kalkınma politikaları böylece hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kabul görmeye başlamıştır<sup>1</sup>. Bir diğer ifadeyle son yıllarda ekolojik sorunlar artık salt bir çevre sorunu olarak değil ekonomik kalkınmayı, üretim tarzını, ticari ve siyasi ilişkileri ilgilendiren çok boyutlu sorunlar bileşimi şeklinde karşımıza çıkmaya başlamıştır.

Yukarıda anılan süreçte ortaya çıkan sorunların çözümü ve problemlerin önlenmesi için birçok araç geliştirilmiştir<sup>2</sup>. Bu çalışmanın amacı, ekolojik sorunların çözümü için geliştirilmiş

---

<sup>1</sup> Emel EKEMEN, *Avrupa Birliği ve Türkiye’nin Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı İncelenmesi*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yay., No:153, İstanbul, 1998, s.8.

<sup>2</sup> Bu araçlar için bkz. Birol KOVANCILAR, “Çevre Kirliliğini Önlemede Alternatif Araçlar ve Etkinliklerinin Değerlendirilmesi”, *Yönetim ve Ekonomi*, Celal Bayar Ün., İ.İ.B.F., Y.1998, S.4, ss.331-346; EKEMEN, ss.37-63.

araçlardan *çevre vergileri* ya da bir diğer ifade ile *ekolojik vergilerin* çeşitli ülkelerdeki uygulamaları hakkında bilgi vermektir. Bu doğrultuda önce kısaca ekolojik vergiler üzerinde durulacak daha sonra da belli başlı ülke uygulamalarına yer verilecektir.

## II. SORUNLARIN ÇÖZÜMÜ İÇİN VERGİLEME ARACININ TERCİH EDİLME NEDENLERİ

Yukarıda da anıldığı gibi ekolojik sorunların çözümü için birçok araç geliştirilmiştir. Bu araçlar mevzuata dayalı düzenleyici *mevzuat araçları* ve *ekonomik araçlar* olmak üzere iki ana başlıkta toplanabilir. Devletin düzenleyici mevzuat araçları daha çok emir ve yasaklamalara dayanmaktadır. Bunun yanında ekonomik araçlar başta vergi, kirletme hakkı ticareti, mali yardımlar, mevzuata uygunluğa teşvik, gönüllü çevresel sorumluluk, çevre etiketi gibi araçları kapsamaktadır<sup>3</sup>. Her devlette anılan bu araçların, bazen tek başına bazen de diğerleri ile beraberce kullanıldığı görülmektedir. Beraberce kullanılmaları her aracın aynı etkinlikte olduğu anlamına gelmemektedir. Anılan araçlardan mevzuat araçlarının yalnızca kısıtlayıcı önlemler içermesi bunların zamanla yetersiz hale gelmesine neden olmuştur. İstenilen sonuçların alınabilmesi için sadece emir ve yasaklamanın yeterli olamayacağı bunun yerine üretim ve tüketim tarzında köklü davranış değişikliklerine gerek olduğu fikri hakim olmaya başlamıştır. Böylece diğerlerine göre daha avantajlı görülen ekonomik araçlara daha çok ağırlık verilmeye başlanmıştır<sup>4</sup>. Ekonomik araçların diğer araçlara göre avantajı kişilerin çevreye zarar veren üretim ve tüketim alışkanlıklarını, maliyet fonksiyonu üzerindeki etki neticesinde, kendi isteği ile değiştirmeyi teşvik etmesidir. Bunun sonucunda da daha dinamik bir yapıya sahip olmasıdır. Kısacası fertler, bu araçların uygulanışında, kendisine emredildiği veya yasaklandığı için değil, sırf kendi maliyetlerini düşürmek için çevreyi daha az kirletme ve tahrip etme yoluna gitmektedirler.

---

<sup>3</sup> EKEMEN, s. 43-55.

<sup>4</sup> EKEMEN, s.43.

Ekonomik araçların birçok çeşidi bulunmakla birlikte, devletlerin özellikle çevre vergileri ve harçları en yaygın araç olarak kullandığı göz çarpmaktadır<sup>5</sup>. Bunun nedeni olarak da, çevre korumanın en etkili yolunun kişinin çevre tüketiminin maliyetine parasal katılımının sağlanması ve bu parasal katılımın da ancak çevre vergileri aracılığı ile mümkün olmasıdır<sup>6</sup>.

Bu noktada çeşitli ülkelerdeki çevre vergisi uygulamalarına geçmeden önce kısaca bu vergilerin çeşitlerine değinilmesi uygun olacaktır.

### III. ÇEVRE VERGİSİ ÇEŞİTLERİ

Çevre vergilerini çeşitlerine göre beşe ayırmak mümkündür<sup>7</sup>:

#### A) Emisyon Vergileri

Bu tür vergilerde hava, su ve toprağa bırakılan atık maddeler miktar ve içeriği baz alınarak hesaplama yapılmaktadır. Üreticiler ve tüketiciler bıraktıkları ya da bıraktıkları varsayılan emisyon miktarınca vergi ödemektedirler. Böylece kişilerin çevreye zararlı olan emisyonları azaltmaları teşvik edilmiş olur. Uygulamada en sık kullanılan vergi türüdür. Literatürde “karbon vergileri (CO<sub>2</sub>)” olarak da anılmaktadırlar<sup>8</sup>. Matrahının nasıl belirleneceği ile ilgili zorluk nedeniyle eleştirilmektedir.

#### B) Ürün Temelli Vergiler

Kullanıldığında ya da ortama bırakıldıklarında bünyelerindeki zararlı özellikleri nedeniyle çevreye zarar veren maddelerden alınan

---

<sup>5</sup> EKEMEN, s.45.

<sup>6</sup> Salih ÖZEL, “Tüketim, Çevre, ve Vergi İlişkisi”, *Yaklaşım*, Yıl 7, S.76, Nisan 1999, s.14.

<sup>7</sup> OECD, *Implementation Strategies For Environmental Taxes*, OECD Publications Service, France, 1996, s.10-11.

<sup>8</sup> Karbon vergileri için bkz. Michael HOEL (Çev. A.Burçin YERELİ), “Karbon Vergileri Uluslararası Tek Bir Vergi mi, Yoksa Uyumlaştırılmış Dahili Vergiler mi?”, *Maliye Yazıları*, S.58, Ocak-Mart 1998, s.34.

vergilerdir. Naylon poşetler üzerinden alınan vergiler buna en güzel örnektir.

### **C) Kullanım Temelli Vergiler (Hizmet Harcı)**

Çevrenin temizliği ile ilgili bir hizmetten yararlanma karşılığında, yararlanan kişinin ödediği vergilerdir. Bunlar daha çok yerel yönetimler düzeyinde uygulanmaktadır. Örneğin belediyenin atık suların uzaklaştırılması ya da içme suyunun temizlenmesi hizmeti karşılığı aldığı pay. Bunlar genellikle kaynak oluşturma amacıyla kullanılırlar.

### **D) Vergisel Farklılaştırmalar**

Bu uygulamada yeni bir vergi yerine, mevcut bazı vergilerin (satış, KDV, tüketim vb.) farklı bir şekilde uygulanması ile oluşturulan avantajlardır. Diğer bir ifade ile çevreyi kirleten ürünlerden mevcut bazı vergilerin, kirletmeyenlere göre daha yüksek uygulanmasıdır. Mesela bu gün çok sayıda ülkede uygulanmakta olan kurşunsuz benzinden daha düşük vergi alınması, katalitik konvertör bulunan araçlardan daha düşük vergi alınması gibi. Böylece çevreye dost olan ürünlerin tüketimi ve kullanımını özendirilmiş olur.

### **E) Vergisel Avantajlar Sağlanması**

Burada sistemde mevcut bazı vergi avantajlarından yararlanma yoluna gidilmesi söz konusudur. Mesela tüm kurumlar için uygulanan amortisman süresinin, çevreye duyarlı birtakım yatırımlarda daha kısa uygulanması (hızlandırılmış amortisman) buna bir örnektir<sup>9</sup>.

Çevre vergilerinin çeşitleri genel olarak bunlar olmakla birlikte yeni geliştirilen ve 1992 yılında Beyaz Kitapta savunulan bir yaklaşımdan da bahsetmek gerekir. Buna göre çevre vergilerinin tepkiye yol açmaması, büyüme, rekabet ve özellikle de istihdam üzerinde olumsuz etkiye neden olmaması için çevre vergileri mali kaynak oluşturmak amacıyla kullanılmamalı, çevre vergileri ile

---

<sup>9</sup> EKEMEN, s.47; KOVANCILAR, s.343.

getirilen yeni vergiler, mevcut bazı vergi ve vergi benzeri kamusal yüklerin düşürülmesi ile telafi edilmelidir. Böylece vergi sisteminde vergi yükünün ağırlığı çevresel zararlara neden olan faaliyetlere kaydırılması hedeflenmektedir. Ancak bunlar yapılırken de genel vergi yükünün mümkün olduğunca aynı kalmasına dikkat edilmelidir. “Yeşil Vergi Reformu” ya da “Ekolojik Vergi Reformu” olarak adlandırılan bu yeni yaklaşım bir çok ülkede kabul görmüş ve uygulamaya konulmuştur<sup>10</sup>.

#### IV. ÇEŞİTLİ ÜLKELERDEKİ UYGULAMALAR

Bu başlık altında bazı ülkelerin uygulamalarına yer verilecektir. Şurası muhakkaktır ki hemen hemen her ülkede çevre ile ilişkilendirilebilecek bir takım vergiler mevcuttur. Bunların hepsinin kapsanması bir makale boyutunu fazlasıyla aşacaktır. O nedenle bu çalışmada, çevresel vergiler konusunda ön plana çıkmış belli başlı ülkelere bahsedilecektir.

##### A) FİNLANDİYA

Dünyada bir emisyon vergisini (CO<sub>2</sub> vergisi) ilk defa uygulamaya koyan ülke Finlandiya olmuştur<sup>11</sup>. Vergi 1990 yılında CO<sub>2</sub> tonu başına 2,05 DM olarak uygulanmaya başlanmış daha sonra da 1993 yılında 4,10 DM’a çıkarılmıştır. Başlangıçta hiçbir sektöre bir ayrıcalık tanınmamış, tüm sanayi dalları ve aileler bu verginin mükellefi olmuşlardır. Ancak İskandinav elektrik pazarının liberizasyonu ve Finlandiya’nın Avrupa Birliğine girmesi ile bu CO<sub>2</sub> vergisinde de değişiklikler yapmak zorunda kalınmıştır. Rekabet gücünü koruyabilmek amacıyla sanayi kesimine ve ticari amaçlı seralara bir takım vergi avantajları getirilmiştir. Bu şekilde bir geçiş dönemi hedeflenmiştir. 1996 yılında bu vergiden toplam 13,6 milyar Finlandiya Kronu gelir elde edilmiştir. 1997 yılında AB’ye giriş ile birlikte; ilk uygulamaya konulan CO<sub>2</sub> vergisinin şekli de

---

<sup>10</sup> EKEMEN, s.47

<sup>11</sup> Jochen HOFFMANN, Ökologische Steuerreform. Umsetzungshemmnisse durch die Europäische Integration, *Diplomarbeit, Technische Uni Berlin*, Marz 1998, Berlin, s.50.

değiştirilmiştir<sup>12</sup>. Böylece bu verginin yeni şekli de salt bir CO<sub>2</sub> vergisi yerine CO<sub>2</sub>-Elektrik vergisi haline gelmiştir. Bundan sonraki hedefin, ekolojik vergi reformunun temel taşlarından biri olan istihdam üzerindeki vergi vb. yüklerin azaltılması olduğu vurgulanmaktadır<sup>13</sup>. Yeni getirilen bu vergide sanayi ve büyük sera çiftlikleri için bir vergi avantajı getirilmiştir. Bu kesimlere, uygulanan genel oranının yaklaşık yarısına tabi tutulmuşlardır.

## B) İSVEÇ

İsveç'te 1990-91 yılında çok sayıda çevre vergisi uygulamaya konulmuştur. Bu vergi reformu ile birlikte GSMH'nin %4'ü kadar bir yük emek faktöründen enerji kullanımının doğru kaydırılmıştır<sup>14</sup>. Uygulamaya konulan enerji vergisinden sanayi kesiminin olumsuz etkilenmesini önlemek için indirilmiş oranlar uygulanmıştır. Buna göre 1997 yılına kadar genel oranın ¼'ü 1997'den itibaren de ½'si uygulanmaktadır. Bunların yanında havanın temizliği için başkaca vergiler daha uygulanmaktadır. Bir kükürt emisyon vergisi ve azotoksit (Nox) vergisi, araçların neden olduğu hava kirliliğini azaltabilmek için arabanın emisyon miktarına bağlı olarak değişen bir satış vergisi getirilmiştir<sup>15</sup>. Ayrıca sivil havacılık alanında ilk defa, uçak tiplerine göre farklılaştırılmış azotoksit ve CO<sub>2</sub> vergisi getirilmiştir. Bu vergi sadece iç hatlardaki uçuşlara uygulanmıştır. Bu vergilerin uçak teknolojisinde daha az emisyona neden olan teknolojilerin geliştirilmesine yönelik önemli bir faktör olduğu bildirilmektedir<sup>16</sup>. Ancak bu vergiler 1997 yılında AB normlarına aykırılığı nedeniyle kaldırılmak zorunda kalınmıştır. Bu vergiler uygulanırken genel vergi yükünün artmamasına özel bir dikkat

---

<sup>12</sup> Ketrin SEIFERT, Lutz RIBBE, Umweltsteuern in Europa, *Information von Euroratur*, Reinbach, 1994, s.19.

<sup>13</sup> Martin JÄNICKE vd., *Ökologische und Wirtschaftliche Aspekte einer Energiebesteuerung im internationalen Vergleich*, Freie Üni. Berlin, Berlin, 1998, s.7.

<sup>14</sup> JÄNICKE vd ... s.8.

<sup>15</sup> Carsten KREBS v.d., *Die Ökologische Steuerreform*, Birkhauser Verlag, Berlin, 1998, s.114.

<sup>16</sup> KREBS. s.115.

gösterilmiştir. Ekolojik vergi reformunun çok önemli bir hedefi olan, enerji/çevre vergileri ile genel vergi yükünün artmaması, getirilen yeni vergiler ile artacak vergi yükünün özellikle istihdam üzerindeki yüklerin (vergi, zorunlu kesintiler vb.) düşürülmesi suretiyle eşitlenmesi ve böylece “gelir nötürlüğü” (aufkommens neutralitat) ve “vergi yükünün aynılığı”nın sağlanmasına çalışılmıştır. Getirilen yeni vergiler ile vergi yükünün artışı önlemek için gelir vergisi tarifesinde indirimler yapılmıştır. Uluslararası karşılaştırmalarda oldukça yüksek gelir vergisi oranlarına sahip olan İsveç bu sayede %85 olan en yüksek vergi oranı %50’ye çekilebilmiştir. Sermaye kazançları vergisi de %30’a indirilmiştir. Kükürtdioksit vergisi (SO<sub>2</sub>) ilgili işletmenin hava kirliliğini önleme konusunda gerekli tedbirleri alanlara ve böylece emisyon miktarını azaltana aynen iade edilmektedir. Bu tedbirler sayesinde yeni getirilen vergilerin benimsenmesinin daha kolay olduğu bildirilmektedir. Anılan reform ile tüm vergi gelirlerinin %10’u etkilenmiştir. Yapılan düzenlemelerde vergilerin konusu daha çok çevreyi kirleten aktivitelere kaydırılmaya çalışılmıştır<sup>17</sup>.

### C) İNGİLTERE

Bu konuda İngiltere’de de ilginç gelişmeler yaşanmaktadır. İngiltere AB bünyesinde tüm birliği kapsayacak genel bir enerji vergisinin uygulanmasını engelleyen ülkelerden olmasına rağmen<sup>18</sup> 1993 yılından beri bir benzin ve dizel vergisi uygulanmaktadır. Bu verginin en ilgi çekici yönü ise oranın 1993 yılından beri her yıl reel olarak %5 arttırılması olmuştur. Bu da yıllık olarak enflasyon oranına göre %7-8’lik bir artış demektir. Tony Blair ise daha da radikal davranarak iktidara geldiğinde yıllık artış oranını %6’ya çıkarmıştır. Bu uygulama sonucunda İngiltere’nin yakında dünya üzerindeki en yüksek benzin fiyatlarına sahip olacağı ileri sürülmektedir<sup>19</sup>. Bu

---

<sup>17</sup> HOFFMANN, s. 52.

<sup>18</sup> Thomas WORM- Barbara PRAETORIUS, “Europas mühsamer Weg zur ökologischen Steuerreform”, in *Der Preis der Energie*, Verlag C.H.Beck, München, 1995, s.191.

<sup>19</sup> Kai SCHLEGELMILCH, “Weiter als gedacht: Öko-Steuerreform im Ausland”, *Energy (Die Zeitschrift der Energiverwertungsagentur)*, 5-6/98, s.5.



vergiye ilaveten 1996 yılında da bir “Çöp Depolama” vergisi getirilmiştir. Bu vergiden elde edilen gelirin, sosyal güvenlik kesintilerinden işveren payının (sigorta primi işveren payı) azaltılmasında kullanılacağı bildirilmektedir<sup>20</sup>.

#### D) AVUSTURYA

Avusturya’da 1996 yılında elektrik ve doğal gaz üzerine bir enerji vergisi koyulmuştur. Enerjinin yoğun kullanıldığı sanayi sektörlerinde vergi muafiyetleri getirilmiştir. 1997 yılında da bir “yol kullanma harcı” getirilmiştir. Bu harç arabaların ağırlığına göre alınmaktadır. Bu uygulamaların ağırlıklı olarak çevresel etkenlerden çok fiskal amaçlarla, daha net bir ifade ile bütçe açıklarını kapatabilmek amacıyla yapıldığı görülmektedir<sup>21</sup>. Buna karşılık enerji kaynaklarının vergilendirilmesine yönelik olarak yeni tekliflerin yapıldığı ve bu doğrultuda 2001 yılında somut adımların atılmasının beklendiği bildirilmektedir<sup>22</sup>.

#### E) DANİMARKA

Ekolojik vergilerin uygulanması konusunda Danimarka örnek ülke olarak gösterilmektedir. Hatta Avrupa çapında “öncü” olarak da nitelendirilmektedir<sup>23</sup>. Çünkü 1994 yılından beri vergi gelirleri kompozisyonunda ciddi bir değişim gözlenmektedir. Ekolojik vergi ve harçların payı bu altı yıl içinde sürekli artmış ve aynı zamanda da gelir ve ücret vergileri düşürülmüştür. İşsizlik 1993 yılından beri üçtebir azalmış, ihracat miktarı artmış ve 1998 yılında da bütçe fazlası verilmiştir<sup>24</sup>.

---

<sup>20</sup> KREBS, s.115.

<sup>21</sup> SCHLEGELMİLCH, “Weiter...”, s.5.

<sup>22</sup> Kai SCHLEGELMİLCH, *Energy Taxation in the EU and some Member States: Looking for Opportunities Ahead*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy on behalf of the Heinrich-Böll-Foundation, Brussels Office February 1999, s.9.

<sup>23</sup> KREBS, s.116; HOFFMANN, s.34.

<sup>24</sup> JÄNICKE vd ... s.9.

Aslında Danimarka’da bu tür uygulamalar yeni değildir. Daha 1977 yılından beri Danimarka bir enerji vergisi uygulamaktadır. Bu vergi 1985 yılında petrol fiyatlarının dünya çapında düşmesiyle birlikte oldukça yükseltilmiştir. Buna ilaveten 1992 yılında bir CO<sub>2</sub> vergisi uygulamaya konulmuştur. Bu şekilde 1993 yılında ekolojik vergilerden yani çevre ve enerji vergilerinden 32 milyar kron gelir elde edilmiştir ki bu GSYİH’nın %3,67 demektir. Anılan vergilerin payı sürekli artmıştır. Bu şekildeki artışın sonucunda tüm vergi gelirleri içindeki ekolojik vergilerin payı %10’dan %15’e çıkmıştır<sup>25</sup>.

Anılan vergilerin ilk uygulamaya konulduğu anda ekonominin olumsuz etkilenmemesi için ilk başta sanayi sektörüne geniş muafiyetler tanınmıştır. İki yıl süren bu dönem sonunda 1996’dan itibaren enerji vergileri sanayi sektörü için de uygulanmaya başlanmıştır. Ancak sanayi sektörü kendi içinde, CO<sub>2</sub> vergisi açısından üç ayrılmıştır: 1- Düşük ısı işlemleri (ısınma işlemleri) 2- enerji yoğunluğu düşük işlemler 3- enerji yoğun işlemler. Vergi oranları bu sektörler için farklılaştırılmıştır. Buna göre 2000 yılına kadar vergi oranları artırılarak 3. grup yani enerji yoğun branşlar için vergi miktarı 1.25 DM’tan 6 DM/Ton CO<sub>2</sub>, 2. grup için 12 DM’tan 22 DM/Ton CO<sub>2</sub>, ev ısıtmalarında kullanılan enerji için yani 1. grup için ise vergi miktarı 150 DM/Ton CO<sub>2</sub> olarak belirlenmiştir<sup>26</sup>. Ancak burada diğer vergilerden farklı bir uygulama getirilmiştir. İşletmelere, ilgili makam ile bir enerji tasarruf anlaşması yapması ve buna uymaları durumunda vergi miktarında %40’a kadar bir indirim hakkına sahip olma imkanı getirilmiştir. Buna göre enerji tasarruf vaadinde bulunan ve bunu gerçekleştiren işletmelere vergi kolaylığı getirilmiştir<sup>27</sup>. Bu anlaşma ile işletmenin enerji tasarruf potansiyeli belirlenmekte, belirlenen duruma göre işletmenin gerekli tedbirleri alması istenmekte ve buna göre indirimler üzerinde anlaşılmaktadır. Bu şekilde 1996 yılında 30, 1997’de de 62 anlaşma yapılmıştır. Anlaşma yapılan işletmelerin, sanayi sektöründe enerjinin beşte birini tüketen önde gelen işletmeler olduğu dikkat çekmektedir. Sanayi

---

<sup>25</sup> KREBS, s.116.

<sup>26</sup> JÄNICKE vd ... s.9.

<sup>27</sup> SCHLEGELMİLCH, “Weiter...”, s.5; KREBS, s.117; JÄNICKE vd ... s.9.

kesiminden bu şekilde elde edilen vergi miktarının 2000 yılında 540 milyon DM olması beklenmektedir. Bunun 500 milyonu sanayi kesiminin enerji alanındaki yeni teknolojilerine ayrılmıştır. 2000 yılından itibaren artık ekolojik vergilerden elde edilen gelirlerin tamamının istihdam üstündeki vergi ve benzeri yüklerin azaltılmasına ayrılması kararlaştırılmıştır. Böylece hem enerjinin kullanımının pahalılaştırılması ve aynı zamanda ücretler üzerindeki yüklerin azaltılması hedefine yaklaşılmaktadır<sup>28</sup>. Bunlara ilaveten 1996 yılında emisyon miktarının 2005 yılına kadar azaltılabilmesi için bir SO<sub>2</sub> (kükürtdioksit) vergisi konulmuştur. Bu vergide ise hiç bir kesime muafiyet tanınmamıştır<sup>29</sup>.

Tüm bu vergisel tedbirlerin önlemlerin Danimarka'da yenilenebilir enerji kaynaklarına olan ilgiyi oldukça arttırmıştır. Tüm enerji üretimi içinde rüzgar enerjisi ve yenilenebilir enerji kaynaklarından elde edilen oranın % 7'ye yükseldiği görülmektedir. Ayrıca ülkede "Rüzgar Değirmeni" malı en önemli ihraç ürünleri arasına girmiştir<sup>30</sup>.

## F) HOLLANDA

Bu ülke de ekolojik vergiler konusunda öncülerden sayılmaktadır. Daha 1988 yılından beri çeşitli çevresel vergiler uygulanmaya başlanmıştır. 1992 yılında bir CO<sub>2</sub>-Enerji vergisi uygulanmaya başlanmıştır. Daha sonra da 1996 yılında kapsamlı bir ekolojik vergi reformuna geçilmiştir. Bu bağlamda Avrupa Birliğinin de onayı ile çeşitli vergiler getirilmiştir. Fuoil, doğal gaz ve elektrik tüketimi vergilendirilmektedir. Vergi miktarı olarak da bir gigajoule enerji başına 0,39 gulden ve bir ton CO<sub>2</sub> başına da 4,70 gulden alınmaktadır<sup>31</sup>. Ancak bazı vergi avantajları da getirilmiştir. Buna göre büyük miktarda enerji kullanan sektörler ile büyük sera çiftliklerine belli muafiyetler getirilmiştir. Mesela seralarda kullanılan doğal gaz tamamen vergi dışı tutulmuştur. Bunun yanında tüm mükelleflerin

<sup>28</sup> KREBS, s.118; JÄNICKE vd ... s.10.

<sup>29</sup> HOFFMAN, s.54.

<sup>30</sup> JÄNICKE vd ... s.10.

<sup>31</sup> WORM-PRAETORIUS, s.194.

yararlandığı vergi kolaylıkları da getirilmiştir. Doğal gaz tüketiminde ilk 800 m<sup>3</sup> ve elektrikte ilk 800 Kw/saat vergi dışı tutulmuştur<sup>32</sup>. Ancak genel olan ve oranı düşük tutulan CO<sub>2</sub>-enerji vergisinden kimse muaf edilmemiştir. Danimarka'da olduğu gibi Hollanda'da işletmelere anlaşma yolu ile vergi oranlarında indirim sağlanabilme imkanı getirilmiştir. Bu vergilerden elde edilen gelirlerin bütçe açıklarına kullanılmadığı dikkat çekicidir. Bu vergilerden elde edilen hasılatın ücretler üzerindeki yüklerin azaltılmasında kullanıldığı görülmektedir. Ayrıca ailelerin bu yeni vergilerden dolayı yüklerinin artmaması için gelir vergisinin tarifesinde değişiklik yapılmıştır. İlk dilim vergi oranı indirilmiş ayrıca en az geçim indirim miktarı da yükseltilmiştir. Böylece gelir nötürlüğü sağlanmak istenmiştir. Bu genel vergisel düzenlemelerin yanında başka vergilerin yükseltilmesi aracılığı ile ekolojik vergi reformu desteklenmek istenmiştir. Bu bağlamda bir akaryakıt (tüketim) vergisi getirilmiştir.

#### G) BELÇİKA

Bu ülke de 1993 yılından beri akaryakıt, doğal gaz, elektrik ve fuoilden bir enerji vergisi alınmaktadır. Daha çok ailelerin ödediği bu vergiler ile istihdam üzerindeki vergi yükü azaltılmaktadır. Böylece işgücünün işverene maliyeti düşürülmeye çalışılmaktadır. Bu noktada Belçika modelinin bir farklılığı göze çarpmaktadır. Belçika'da bu şekilde çevre vergisi uygulamasına gidilmesinin altında, ekolojik kaygıların yerine başka amaçların gözetilmesi yatmaktadır. Buna göre Belçika'nın bu vergi ile temel amacı AB içindeki rekabet gücünü tekrar kazanmak olduğu belirtilmektedir. Birlik içinde tekrar eski rekabet gücüne ulaşabilmek için işçi maliyetleri düşürülmek istenmekte, bu arada ortaya çıkacak olan finansman açığını kapatmak için de yeni gelirlere yani çevre ve enerji vergilerine ihtiyaç duyulmakta. Diğer bir ifade ile bu ülkede diğer ülkelerin aksine işlem tersine yürütülmektedir. Ancak buna rağmen çevre vergilerinin yine de olumlu etkiler meydana getirdiği belirtilmektedir<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> KREBS, s.120.

<sup>33</sup> WORM-PRAETORIUS, s.199.

## H) ALMANYA

En son yapılan seçimlerde Yeşillerin iktidara gelmesiyle birlikte ekolojik vergi reformu alanında önemli gelişmeler olmuştur. Bu iktidar değişikliğine kadar Almanya'da çevresel alandaki düzenlemeler genel emir ve yasaklamalar aracılığı ile yapılmıştır. 1999 yılında ise ekolojik vergi reformu uygulamaya konulmuştur. Bu reformun aşama aşama uygulanması kararlaştırılmıştır. Yeni düzenlemeler çerçevesinde vergi artışlarına gidilmiş, aynı zamanda da sosyal sigorta primlerinde de indirim yapılmıştır. Bu yeni düzenlemelerle de ilk defa elektiriğin vergilendirilmesine de geçilmiştir<sup>34</sup>. Yeni getirilen enerji vergilerinin ilk aşamadaki miktarları şu şekildedir:

Benzin	6 Pf*/l
Elektrik	2 Pf/kws
Fuoil	4 Pf/l
Doğal Gaz	0,32 Pf/ kws

Bu miktarlar sanayi kesimi için beşte biri şeklinde uygulanmaktadır. İlk aşamada sanayi kesimine bu şekilde bir azaltılmış vergi uygulamasına gidilerek olumsuz etkilenmesi önlenmek istenmiştir. Yeni vergiler ile birlikte de emekli sigortası katkı payı da % 0,8 azaltılmıştır. Bu azalış yarı yarıya ücretli ve işveren arasında paylaştırılmıştır<sup>35</sup>.

Haziran 1999 tarihinde ekolojik vergi reformunun ikinci aşaması olarak aşağıdaki rakamları kabul edilmiştir. Buna göre yıllar itibariyle vergi miktarları şu şekilde düzenlenecektir<sup>36</sup>:

---

<sup>34</sup> Martin WEISHEIMER, "Hohe differenzierte Betroffenheit, aber geringe Belastung durch die Ökosteuern", *Wirtschaft im Wandel*, 4/1999, 5.Jahrgang, s.9.

\* Pf Pfenig kelimesinin kısaltılmasıdır. 100 Pfenig= 1 Alman Markıdır.

<sup>35</sup> WEISHEIMER, s.10.

<sup>36</sup> UPI Umwelt- und Prognose - Institut e.V, Die nächsten Stufen der Ökologischen Steuerreform, <http://upi-institut.de/oes699.htm> adresinden.

Tablo 1. Yıllar İtibariyle Almanya'da Uygulanacak Vergi Miktarları

Yıl	Benzin	Elektrik	Fuoil	Doğal Gaz	Emekli Sigortası Katkı Payı Azalışı
2000	+6 Pf/l	+0,5 Pf/l	0	0	-0,10 %
2001	+6 Pf/l	+0,5 Pf/l	0	0	-0,30 %
2002	+6 Pf/l	+0,5 Pf/l	0	0	-0,30 %
2003	+6 Pf/l	+0,5 Pf/l	0	0	-0,30 %
<b>Toplam 1999-2003</b>	<b>+30 Pf/l</b>	<b>+4 Pf/kws</b>	<b>+4 Pf/l</b>	<b>+0,32 Pf/kws</b>	<b>-1,80 %</b>

Tablodan da görüldüğü gibi Almanya bu alanda çok ciddi girişimler içindedir. Üretici ve tüketicilerin yeni vergi oranlarına uyum sağlayabilmeleri için 4 yıllık program kamuoyuna açıklanmıştır. Böylece fertler orta vadede yeni duruma intibak etmeleri kolaylaşacaktır.

## SONUÇ

Çevresel sorunların çözümünde ekonomik araçların ağırlığı gittikçe artmaktadır. Klasik araçlardan emir ve yasaklamaların yerine artık, üretici ve tüketicilerin maliyetlerini düşürmeleri yani daha az vergi ödemeleri için çevreyi koruma isteğinin kendiliğinden oluşturulması politikası daha başarılı gözükmektedir. Örnek verilen ülkelerdeki uygulamalar, bu politikanın gün geçtikçe daha da yaygın bir şekilde kabul bulmaya başladığının bir göstergesidir. 1990'lı yıllar ile birlikte bu konudaki çalışmaların ve gayretlerin arttığı görülmektedir. Özellikle bu konuda öncü sayılan ülkelerdeki uygulamaların bu zamana dek başarılı sayılabilecek sonuçlar vermesi, diğer ülkeleri cesaretlendirmektedir. Bu alandaki gelişmelerin ve girişimlerin, yakın bir zamanda, AB çerçevesinde tüm üye ülkeleri bağlayacak bir şekilde sonuçlanması sürpriz olmayacaktır. Diğer bir ifade ile, yakın bir gelecekte, tüm birlik ülkelerin uygulamak zorunda olacağı ortak bir CO<sub>2</sub> ve/veya enerji vergisi getirilmesi ihtimal

dahilindedir. Bu bağlamda Türkiye'nin bu konudaki yeni gelişmelere hazırlıklı olması gerekeceği açıktır. Ülkemizde de bu alanda, başta çevremizi korumak ayrıca da üyesi olunmak istenilen birliğe hazırlıklı olmak amacıyla şimdiden çalışmalara başlanılması yerinde olacaktır.

### YARARLANILAN KAYNAKLAR

EKEMEN Emel, *Avrupa Birliği ve Türkiye'nin Çevre Politikalarının Karşılaştırmalı İncelenmesi*, İktisadi Kalkınma Vakfı Yay., No:153, İstanbul, 1998.

HOEL Michael (Çev. A.Burçin YERELİ), "Karbon Vergileri Uluslararası Tek Bir Vergi mi, Yoksa Uyumlaştırılmış Dahili Vergiler mi?", *Maliye Yazıları*, S.58, Ocak-Mart 1998.

HOFFMANN Jochen, *Ökologische Steuerreform. Umsetzungshemmnisse durch die Europäische Integration, Diplomarbeit, Technische Uni Berlin*, Marz 1998, Berlin.

JÄNICKE Martin vd., *Ökologische und Wirtschaftliche Aspekte einer Energiebesteuerung im internationalen Vergleich*, Freie Üni. Berlin, Berlin, 1998.

KOVANCILAR Birol, "Çevre Kirliliğini Önlemede Alternatif Araçlar ve Etkinliklerinin Değerlendirilmesi", *Yönetim ve Ekonomi*, Celal Bayar Ün., İ.İ.B.F., Y.1998, S.4.

KREBS Carsten v.d., *Die Ökologische Steuerreform*, Birkhauser Verlag, Berlin, 1998.

OECD, *Implementation Strategies For Environmental Taxes*, OECD Publications Service, France, 1996.

ÖZEL Salih, "Tüketim, Çevre, ve Vergi İlişkisi", *Yaklaşım*, Yıl 7, S.76, Nisan 1999.

SCHLEGELMILCH Kai, "Weiter als gedacht: Öko-Steuerreform im Ausland", *Energy (Die Zeitschrift der Energiverwertungsagentur)*, 5-6/98.

SCHLEGELMILCH Kai, *Energy Taxation in the EU and some Member States: Looking for Opportunities Ahead*, Wuppertal Institute for Climate, Environment and Energy on behalf of the Heinrich-Böll-Foundation, Brussels Office February 1999.

SEIFERT Ketrin und Lutz RIBBE, *Umweltsteuern in Europa, Information von Euroratur*, Reinbach, 1994.

**UPI Umwelt- und Prognose - Institut e.V.**, Die nächsten Stufen der Ökologischen Steuerreform, <http://upi-institut.de/oes699.htm> adresinden.

WEISHEIMER Martin, "Hohe differenzierte Betroffenheit, aber geringe Belastung durch die Ökosteuern", *Wirtschaft im Wandel*, 4/1999, 5.Jahrgang.

WORM Thomas und Barbara PRAETORIUS, "Europas mühsamer Weg zur ökologischen Steuerreform", in *Der Preis der Energie*, Verlag C.H.Beck, München, 1995.



# KAMU MALİ YÖNETİMİNDE SAYDAMLIK

Araş.Gör.Harun CANSIZ\*

## ÖZET

Kamu Mali Yönetiminde Saydamlık, IMF tarafından üye ülkelere önerilen yeni bir konudur. Saydamlık, görev ve sorumlulukların açık ve net, bilginin kamuya açık,bütçenin hazırlık, uygulama ve raporlama aşamalarında saydamlık ve denetimin güvenli yapılmasını içeren bir kavramdır.

## ABSTRACT

Transparency in government operations is a new concept which is promoted to member countries by IMF. It is a new concept which includes clarity of rules and responsibilities, public availability of information, open budget preparation, execution, and reporting, and independent assurances of integrity

## I. SAYDAMLIK KAVRAMI VE TANIMI

Saydamlık mali politikaların planlanması ve sonuçları ile ilgili daha bilinçli bir kamuoyunun oluşmasına, mali politikaların uygulanması konusunda hükümetlerin sorumlu tutulmasına ve böylece makro ekonomik politikaların ve seçimlerin daha iyi anlaşılmasına ve geçerlilik kazanmasına imkan verecektir. Küresel bir dünyada, makro ekonomik istikrar ve yüksek kalite odaklı büyümenin gerçekleştirilmesinde mali saydamlık büyük önem taşımaktadır<sup>1</sup>.

### A) KAVRAM

Saydamlık terimi, Latince ("trans=öte" ile +parere=görünmek yada bir taraftan diğer tarafı görmek)<sup>2</sup> kelimelerinin bir araya

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü

<sup>1</sup> <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/summary.htm>.

<sup>2</sup> Bettina L. KNAPP, "J.M.G. Le Clezio's Desert: The Myth of Transparency", *World Literature Today*, Autumn 97, Vol.71 Issue 4, p703, 6p.

gelmesiyle oluşturulmuş bir kelimedir<sup>3</sup>. Saydamlık<sup>4</sup> (Şeffaflık<sup>5</sup>,) kavramı dilimizde İngilizce'de "Transparency"<sup>6</sup> teriminin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Aynı terim Fransızca'da "transparent"<sup>7</sup>, Almanca'da ise "transpa'rent"<sup>8</sup> olarak ifade edilmektedir.

## B) TANIM

Mali saydamlık, hükümet yapısı ve fonksiyonları, mali politik amaçları, kamu sektörü hesapları ve tahminleri ile ilgili olarak halka karşı açıklık olarak tanımlanabilir<sup>9</sup>.

Mali saydamlık seçmenlerin ve mali piyasaların, hükümetlerin şimdiki ve gelecekteki mali durumlarını doğru olarak değerlendirebilmeleri için kamu sektörü dışında cereyan eden işlemlerini de içermek üzere, hükümet işlemleri üzerine uluslararası karşılaştırılabilir, anlaşılabilir, zamanında, kapsamlı ve güvenilir bilgiye kolayca ulaşmayı içerir.

---

<sup>3</sup> Latince, trans,"beyond"+ parere,"to appear" veya "show through" olarak ifade edilmektedir. Knapp agm.sayfa 6.

<sup>4</sup> Saydam teriminin, sıfat olarak, birinci anlamı; içinden ışığın geçmesine ve arkasındaki şeylerin açıkça görünmesine engel olmayan cisim, ikinci anlamı mecaz olarak; açık, seçik kolayca anlaşılabilir, belirgin anlamında kullanılmaktadır. Saydamlaşmak ise nesne almayan bir fiil olarak kullanılmakta, birinci anlamı saydam duruma gelmek, ikinci mecaz anlamı olarak, belirgin, açık duruma gelmemeyi ifade etmektedir. Bakınız. Atütürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurumu, *Okul Sözlüğü*, Ankara, 1994, sayfa 648 .

<sup>5</sup> Şeffaf, Türkçe'de Sıfat olarak kullanılmakta ve Arapça kökenlidir. Bakınız. agk sayfa 705.

<sup>6</sup> Transparency isim, " transparent" ise sıfat olarak kullanılmaktadır. Bununla ilgili olarak "1:Clear, Crystalline, limpid, pellucid, translucent, 2:apparent, clear, evident,manifest, obvious, plain, unmistakable" yakın anlamlı kelimeler olarak kullanılmaktadır. Bakınız. *The Oxford Quick Reference Dictionary&Thesaurus*, Edited by Sara Hawker- Chris Cowley, Oxford University Press, , New York 1998, sayfa 443.

<sup>7</sup> Tahsin SARAÇ, *Büyük Fransızca-Türkçe Sözlük*, Dördüncü Basım, 1992, sayfa 1414 .

<sup>8</sup> Karl Steuerwald, *Almanca Türkçe Sözlüğü* Otto Harrassowitz Verlag abc Kitabevi A.Ş. 1993,sayfa 540.

<sup>9</sup> IMF, *ANNUAL REPORT* 1998, sayfa.39.

Mali saydamlık iyi bir ekonomi politikası için ön şarttır. Saydam bütçe belgelerinin zamanında yayınlanması piyasalar için hükümetlerin niyetlerini değerlendirmek ve bu yolla hükümet üzerine yapıcı bir disiplin kaynağı daha kolay yapar. Saydamlık kötü politikaların politik riskini artırır.

Diğer taraftan, saydam olmayan politikalar saydam duruma göre daha geç fark edilebilen mali yolsuzluk ve dengesizlikleri ortaya çıkarabilir. Benzer bir şekilde, saydam bir kamu mali muhasebe sistemi piyasanın, hükümetin gerçekten ne yaptığı ve yapılanla bütçeleşen mali işlemleri karşılaştırması imkanını verir. Mali Saydamlık aynı zamanda halkın hükümete olan güvenini artırabilir<sup>10</sup>.

Muhakkak ki, saydamlık daha iyi bir veri ile tek başına çözüm değildir. Fakat birçok açıdan, Saydamlık ekonomik performansı artırabilir. Saydamlık kamuyu politikaların analizini konuşmaya, tartışmaya götürür. Ve politikacıların sorumluluğunu artırırken politikaların kredibilitesini de arttırarak iyi bir hükümet oluşmasını sağlar. Buna ilave olarak saydamlık, mali piyasaların etkin ve düzenli işlemlerini sağlayabilir<sup>11</sup>.

## II. KAMU KESİMİNDE ŞEFFAFLIK GEREĞİ

Geniş kamu kesimine sahip ve modern ekonomileri olan ülkelerin bütçeleri çok karmaşıktır. Bu ülkelerde politikacılar genellikle bütçede çok fazla şeffaflık istemezler. Şeffaflığın olmaması, mümkün olduğu kadar bugünkü ve gelecekteki vergi yükleri gizlenerek, kamu harcamalarının faydaları abartılarak ve bugünkü ve gelecekteki borç ödemeleri düşük hesaplanarak, kamu maliyesi üzerinde bir düzensizliğin ve bilirsizliğin oluşmasına yardımcı olmaktadır.

---

<sup>10</sup>George KOPITS ve Jon CRAIG, *Transparency in Government Operations*, IMF, Occasional Paper No: 158, sayfa 1.

<sup>11</sup> Shailendra J. Anjaria, "The IMF: Working For A More Transparent World How New Technology And The IMF Are Bringing A New Openness To New Financial Markets: A Commentary", *The Journal of Information Policy* January 11, 1999, sayfa 1-4.

Politikacıların belirsizliği tercih edeceklerini iddia eden iki teorik yaklaşım vardır. Bunların birincisi "mali yanılma" teorisi ( James Buchanan ve Robert Wagner, 1977) ikincisi ise "stratejik belirsizlik" teorisi ( Kenneth Rogoff, 1990) dir. Birinci teoriye göre bütçenin şeffaf olmamasından dolayı bilgisiz ve saf seçmenler bugünkü ve gelecekteki kamu harcamalarının maliyetini düşük tahmin etmektedirler. İkinci teoriye göre seçmenler rasyonel olsalar bile "stratejik belirsizlik" politikacıların hedeflerine ulaşmasında bir avantaj haline dönüşebilmektedir. Bu teoriler ilgi çekmesine rağmen maksatlı bütçeleme<sup>12</sup> tekniklerini de göz önüne almak gerekmektedir.

Tipik olarak şeffaf olmayan değişik hileler şunlardır.

i- Geliri fazla ve harcamaları düşük göstermek için anahtar konumdaki makro ekonomik değişkenlerin (büyüme, enflasyon, işsizlik, faiz oranı )iyimser tahmini ve yıl sonunda ortaya çıkan beklenmeyen bütçe açıkları öngörülme dış etkililere bağlanabilir<sup>13</sup>.

ii- Değişik yeni politikaların bütçe üzerindeki iyimser tahminlerinin etkileri.

iii-Neyin bütçe içinde ve dışında olduğunun stratejik olarak belirlenmesi.

iv- Bütçenin stratejik kullanımı. Bütçe tartışmalarında mali uzlaşmalar temel kriterlere göre belirlenir; politikacılar bu kriterleri şişirerek, mali olarak sorumlu olduklarını ve harcamalardan kesintiye gidilmemesini iddia edebilirler.

v-Bütçenin bir yıldan fazla bir mali sürede uygulanması. Bu durumlarda bir yıldan fazla mali yılı kapsayan planlar her yıl gözden

---

<sup>12</sup> "creative accounting" bütçede bazı harcama kalemlerinin gizli tutularak başka harcama kalemleri üzerinde gösterilmesi (uslallığı) tekniğidir. Bu teknik bütçenin şeffaflığını azaltmaktadır.

<sup>13</sup> Alberto ALLESINA, Roberto PEROTTI, "Fiscal Discipline and The Budget Process", *American Economic Review*, May 96, Vol.86 Issue 2, sayfa 7.

geçirildiği için uygulanması zor bu planlar diğer yıllara örneğin ikinci veya üçüncü yıla ertelenir veya asla uygulanmaz<sup>14</sup>.

### III. FARKLI MALİ SAYDAMLIK AMAÇLARI

Son yıllarda birçok IMF ülkesi mali saydamlaşmaya doğru çok ciddi bir ilerleme kaydetmişlerdir. Geçiş ekonomileri saydamlığa doğru en büyük atılımı yaptılar, bazıları hala saydam olmayan mali sistemlere sahip olmasına rağmen yinede birçok ülkede saydam olmayan işlerin elimine edilmesi için ciddi bir boşluk vardır. Şu akılda tutulmalıdır ki; yavaş, teknik ve kurumsal gelişmeye atfedilen saydamsızlık ile bilginin kasti olarak açıklanmaması arasındaki fark gözden kaçırılmamalıdır.

Gelişmiş ekonomiler için öncelik uzun dönem mali istikrar ve disiplin üzerinde tartışma ortamı oluşturmak için kapsamlı bilgi yayınlanması olarak görülür. Özellikle bu sorunlar üzerindeki süreç karşılığı olmayan net yükümlülüklerin ve yarı-mali işlemlerin regülasyon ve vergi harcamalarının maliyeti ve mali tahminlerinin geliştirilmiş belgelenmesinin (dökümantasyonu) tahminlerini kapsar.

Gelişmekte olan ülkelerde dikkatler kurumsal reformlara odaklanmalıdır. Yani bütçe süreci vergilendirme, mali kurumlar ve mali olmayan kamu işletmelerinin yarı- mali işlemleri ve tahmin ve zorunlu mali verilerin açıklanması ve derlenmesi sürecinde saydamlığın artırılmasıdır. Geçiş ekonomileri, gelişmekte olan ülkelerin birçok sorunlarını paylaşır. Fakat piyasa yerine planlamadan doğan veri sistemleri ve yaygın yarı mali işlemleri de dahil ederek onların " gizli olma" geçmişleri daha saydam mali işlemlere geçişi daha da zorlaştırabilir. Birçok gelişmekte ve geçiş ekonomilerinde bu alanlardaki çabalar iyi yönetimi teşvik için özellikle önemlidir<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Alberto ALLESİNA, Roberto PEROTTI, "Mali Disiplin ve Bütçe Süreci" Çev. Hakkı ODABAŞ, " Maliye Dergisi", Sayı.131, sayfa151.

<sup>15</sup> KOPİTS ve GRAİG, age.sayfa 11.

#### IV. MALİ SAYDAMLIK İLE İLGİLİ İYİ UYGULAMALAR TÜZÜĞÜ

IMF Yönetim Kurulu Ara Komitesi, Eylül 1996 yılında "Sürdürülebilir Küresel Büyüme Ortaklığı"nı benimsediğinde iyi yönetimin önemini vurgulamış, Eylül 1997'de Hong Kong SAR toplantısında da bu ilgisini tekrarlamıştır. Bu toplantıda "Mali Saydamlık" ile ilgili olarak aşağıdaki tüzük oluşturmuştur<sup>16</sup>. Ekim 1998'de yayınlanan rehber ise; IMF mali saydamlığı bir zorunluluk olarak değil, adapte edilmesi gereken bir dizi prensipler seti olarak değerlendirmektedir. En iyi uygulamalar evrim geçirdiği gibi, asgari standartlarda önümüzdeki yıllarda zenginleştirilmesi ve artırılacaktır. Ancak, IMF ülkeleri tüzüğe uymaya teşvik ederken, IMF kendi limitlerini ortaya koymaktadır<sup>17</sup>.

IMF, bu prensipler gereği, komite üye ülkelerin saydamlığı arttırmaları ve dolayısıyla iyi bir hükümetin anahtar özelliği olarak mali politikanın kredibilitesi ve sorumluluğun arttırılmasını istemiştir<sup>18</sup>.

##### A) GÖREV VE SORUMLUKLARDA AÇIKLIK

Birinci prensip (a) diğer prensiplerin temeli olarak görülebilir. Hükümet ve özel sektörün sorumluluk ve farklı rollerinin net bir tanımı mali politika raporlarının ve politika uygulamalarının gözetlenmesinde bir ön şarttır. Sadece bu gözetim ve raporlarla seçimsel sorumluluk sağlanabilir. Özel ve kamu sektörü arasında, kamu sektörünün kendi içinde, mali- parasal ve kamu işletmeleri arasında bir sınır çizilmelidir.

IMF'nin kanunda, sorumlulukların özel bir tahsisi yada hükümet birimlerinin kurumsal bir yapısı yoktur. Fakat, kanunun bir faydası saydamlığa yer vermesi ve hükümet işlerinde etkinliği teşvik etmesidir. Yinede, IMF'nin bile şüphe ile baktığı mali araçlar mesela

---

<sup>16</sup> <http://www.tesev.org.tr>.

<sup>17</sup> Barry H. Potter, "Fiscal Transparency: The IMF Code", *Public Management Forum*, SIGMA Vol. V, No. 1, 1999

<sup>18</sup> IMF, "Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund", *IMF Conferances*, April 16, 1998 sayfa1-11.

bütçe dışı fonlar, belirtilmemiştir. Bunun yerine, kanun, bu işlemlerin yapılması durumunda açıkça belirtilmesi ve Mali sonuçlarının rapor edilmesini istemiştir<sup>19</sup>..

### **1. Kamu Sektörü Ekonominin Geri Kalanından Net Bir Şekilde Ayrıştırılmalı Ve Hükümet İçerisindeki İdari Ve Yönetim Görevleri Çok İyi Tanımlanmalıdır.**

a. Kamu Sektörü Ve Ekonominin Geri Kalanı Arasındaki Sınır Açık Bir Şekilde Tanımlanmalı Ve Tam Olarak Anlaşılmalıdır. Kamu Sektörü Hem Merkezi Hükümeti Ve Hem De Alt Düzeyleri Ve Bütçe Dışı İşlemleri Kapsamalıdır.

b. Ekonominin Geri Kalanında Hükümetin Oynadığı Rol ( Örneğin Kanuni Düzenlemeler Veya Mülkiyet İlişkileri ) Kamuya Açık Bir Şekilde Uygulanmalıdır Ve Ayrım Gözetmeyen Açık Kural Ve Uygulamalar Üzerine Kurulu Olmalıdır.

c. Hükümetin Farklı Düzeyleri Arasındaki Ve Yasama, Yürütme Ve Yargı Erkları Arasındaki Sorumluluğun Dağılımını Net Bir Şekilde Tanımlanmalıdır.

d. Bütçe Ve Bütçe Dışı İşlemlerin Koordinasyon Ve Yönetimi İçin Açık Mekanizmalar Kurulmalı Ve Diğer Hükümet Birimlerine (Örneğin Merkez Bankası, Devlet Kontrolündeki Finansal Ve Finansal Olmayan Kurumlar Gibi) İlişkin İyi Tanımlanmış Düzenlemeler Kurulmalıdır.

### **2. Mali Yönetim İçin açık hukuksal ve idari bir çerçeve olmalıdır.**

a. Mali Yönetim, Bütçe Ve Bütçe Dışı İşlemleri Kapsayan Kapsamlı Kanunlar Ve İdari Kurallar Tarafından Yönetiliyor Olmalıdır. Herhangi Bir Hükümet Taahhüdü Veya Harcamasının Hukuksal Bir Yetkisi Olmalıdır.

b. Vergi, Resim, Harç Ve Fiyat Gibi Mali Yükümlülüklerin Açık Bir Hukuksal Dayanağı Olmalıdır. Vergi Kanun Ve Kuralları

---

<sup>19</sup> POTTER, age.

Kolay Ulaşılır Ve Anlaşılır Olmalıdır. Uygulamada İse İdari Tasarruflar Net Bir Şekilde Belli Olmalıdır.

c.Kamu Hizmetlileri (Kamu Görevlileri) İçin Geçerli Olan Etik Standartlar Açık Bir Şekilde Duyurulmalıdır<sup>20</sup>.

## B) BÜTÇE BİLGİLERİNİN KAMUYA AÇIK OLMASI

İkinci prensip (b) kapsamlı, düzenli doğru ve taze mali bilgilerin ve kendilerini bu bilgileri yayımlamaya adanmış hükümetlere ihtiyaç olduğunu belirtmektedir<sup>21</sup>.

### **1. Kamuoyu, Hükümetin Geçmiş, Şimdi Ve Gelecekteki Mali İşlemleri Hakkında Tamamen Bilgilendirmelidir.**

a. Yıllık bütçe, merkezi hükümetin tüm faaliyetlerini detaylı bir şekilde kapsamlı ve merkezi hükümetin bütçe dışı faaliyetleri hakkında bilgi sağlamalıdır. Bunlara ek olarak, hükümetin alt düzeylerinin gelir ve harcamalarının, yürürlükteki genel bütçe finansman durumuna etkisini konusunda etkin bilgi sağlamalıdır.

b. Yıllık bütçelerle karşılaştırılabilecek veriler konusunda, bütçeyi takip eden 2 yıla ait önemli bütçe kalemlerinin tahminleri ve önceki 2 yıllık mali sonuçları sunulmalıdır.

c. Meydana gelmesi muhtemel yükümlülükler, vergi giderleri ve yarı-mali faaliyetlerin yapısı ve mali önemlerini belirten tablolar yıllık bütçe ile yayınlanmalıdır.

d. Merkezi hükümet, hükümet borçları ve mali yarlıklarının yapısı ve düzeyi ile ilgili bilgileri düzenli olarak yayınlamalıdır.

### **2. Mali Bilgilerin Düzenli Yayınlanması Konusunda Kamuya Karşı Açık Bir Taahhüt Olmalıdır.**

a. Mali bilgilerin yayınlanması konusunda somut taahhütler olmalıdır(örneğin bütçe kanununda).

b. Kamuya mali raporlamanın ne zaman yapılacağı konusunda

---

<sup>20</sup> WORLKBANK, *Public Expenditure Management Handbook*, Washington D.C. 1998, sayfa 174.

<sup>21</sup> POTTER, age.



takvimler duyurulmalıdır<sup>22</sup>.

### C) AÇIK BÜTÇE HAZIRLIĞI, UYGULAMASI VE RAPORLAMASI

Üçüncü prensip (c) bütçenin hazırlanması, uygulanması ve raporlanması ile ilgilidir. Bu mali saydamlığın can damarıdır.

#### **1. Bütçe Dokümanları, Mali Politika Amaçlarını, Makro Ekonomik Çerçeveyi, Bütçenin Temel Politikasını Ve Karşılaşılabilecek Önemli Mali Riskleri Açıklamalıdır.**

a. Yıllık bütçenin çerçevesi, mali politika amaçlarını belirten açıklamalar ve sürdürülebilir mali politikaların değerlendirilmesini sağlayabilmelidir.

b. Benimsenen tüm mali kurallar ( örneğin denk bütçe şartı veya hükümetin alt kademeleri için geçerli olan bütçe sınırları gibi) açıkça belirtilmelidir.

c. Yıllık bütçe, kapsamlı ve tutarlı bir makro ekonomik çerçeve içinde sunulmalı ve bütçe tahminlerin altında yatan ekonomik varsayımlar ve önemli parametreler ( örneğin efektif vergi oranları) açıkça belirtilmelidir.

d. Yıllık bütçede yer alan yeni politikalar mevcut taahhütlerden ayrıştırılmalıdır.

f. Ekonomik varsayımlardaki değişiklikler ve belli harcama taahhütlerinin ( örneğin mali yeniden yapılanma) belirsiz maliyetlerinde, yıllık bütçeye ilişkin başlıca riskler belirlenmeli ve rakamsal olarak belirtilmelidir.

#### **2. Bütçe Tahminleri, Politika Analizlerinin Yapılmasına Ve Hesap Verme İşlevini Teşvik Edecek Şekilde Sınıflandırılmalı Ve Sunulmalıdır<sup>23</sup>.**

---

<sup>22</sup> IMF, *Code of Good Practices on Fiscal Transparency; Manual on Fiscal Transparency*, [www.imf.org/external/np/fad/trans/site.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/site.htm).s.10

<sup>23</sup> Worldbank, [age.sayfa](http://age.sayfa) 175.

a. Hükümet işlemleri, gayri safi olarak gelir, gider ve finansman olarak ayrıştırılmalı ve harcamalar ekonomik ve fonksiyonel olarak ve ayrıca idari sınıflandırmaya göre sınıflandırılmalıdır. Ek bütçe işlemleri benzer şekilde sınıflandırılabilir. Bütçe verileri, uluslararası karşılaştırmalar yapmaya imkan verecek şekilde hazırlanmalıdır.

b. Başlıca bütçe programlarının (örneğin ilgili sosyal göstergelerin iyileştirilmesi) hangi amaçlara ulaşmayı amaçlandığı belirtilmelidir.

c. Hükümetin genel dengesi, hükümetlerin finansal durumunun standart, özet bir göstergesi olmalıdır. Ekonomik koşullar, sadece genel dengeyi sağlayıcı kararlar almanın doğru olmadığı durumlarda, ayrıca diğer finansal göstergelerle (örneğin, operasyonel denge, yapısal denge ve birincil denge) desteklenmelidir.

d. Yıllık bütçe ve kesin hesaplarda da, kullanılan muhasebe temeli (örneğin nakit veya tahakkuk muhasebesi) açıklanmalı, bütçe verilerinin hazırlanışı ve sunuşunda kullanılan standartlar belirtilmelidir.

### **3. Onaylanmış Harcamaların Uygulanması Ve Denetlenmesi İle İlgili Prosedürler Açıkça Belirtilmelidir.**

a. Kapsamlı ve uyumlu bir muhasebe sistemi oluşturulmalıdır. Bu sistem, ödeme gecikmelerinin değerlendirilmesinde güvenilir bir temel oluşturmalıdır.

b. Tedarik ve İstihdam ile ilgili prosedürlerin standardı oluşturulmalı ve ilgilenen tüm tarafların ulaşabilmesi sağlanmalıdır.

c. Bütçe uygulamaları iç denetime tabi tutulmalıdır ve denetim prosedürleri incelemeye açık olmalıdır.

### **4. Mali Raporlama, Zamanında, Kapsamlı Ve Güvenilir Olup Bütçeyle Olan Sapmaları Belirlenmelidir<sup>24</sup>.**

a. Bütçe ve bütçe dışı sonuçlar, yıl içerisinde, düzenli olarak raporlanmalı ve başlangıçtaki hedeflerle karşılaştırılmalıdır.

---

<sup>24</sup> Manual on Transparency. agk.sayfa 10.

Hükümetin alt seviyelerine ait detaylı bilgilerin eksikliği halinde, mali durumları ile ilgili (örneğin banka borçlanması ve borçlanma senedi) mevcut göstergeler sunulmalıdır.

b. Genel bütçe hesapları, bütçe dışı faaliyetlere ilişkin belgelerle birlikte zamanlı, kapsamlı ve denetlenmiş olarak yasama organına sunulmalıdır.

c. Önemli bütçe programlarının hedefleri doğrultusunda elde edilen sonuçlar yasamaya raporlanmalıdır<sup>25</sup>.

#### D) DÜRÜSTLÜK İÇİN GÜVEN VERMEK

Sonuç olarak dördüncü prensip, mali verileri, mali planlarda kullanılan ekonomik varsayımları ve dış denetime açık olmayı zorunlu kılmak yoluyla bilgi iletişimindeki boşluğu kapatır ve doldurur. Aynı zamanda bu prensip, diğer bağımsız birimlerin bir rolünün olmasına izin vermek ve hükümetlerin daha açık olmasının yanısıra, istatistiksel bağımsızlık ve geleneksel dış denetimi de kapsar<sup>26</sup>.

#### **1. Mali Bilgilerin Doğruluğu Ve Güvenirliği Kamu Ve Bağımsız İncelemelere Konu Olabilmelidir.**

a. Hükümet hesaplarının mali doğruluğuyla ilgili olarak, zamanında ve kanuni sorumluluğu olan, ulusal bir denetim birimi veya aynı düzeyde bir kurumun yasal olarak görevlendirilmelidir.

b. Makro ekonomik tahminler ( varsayımlara içermiş olarak) bağımsız uzmanların incelemesine açık olmalıdır.

c. Mali istatistiklerin doğruluğu ve güvenirliği, ulusal istatistik dairesinin kurumsal bağımsızlığı ile artırılmalıdır<sup>27</sup>.

#### **V. MALİ SAYDAMLIĞI TEŞVİKTE IMF'NİN ROLÜ**

Mali saydamlığın teşvik edilmesi iki açıdan ele alınabilir. Bunların birisi IMF'nin üye ülkeleri mali saydamlığı kabul etmesi, diğeri ise IMF'nin kendi politikalarının saydam olmasıdır.

---

<sup>25</sup> Worldbank. age. sayfa 176.

POTTER, age.

<sup>27</sup> Worldbank. age. sayfa 177.

## A) ÜYE ÜLKELER AÇISINDAN

IMF ile üye ülkeler arasındaki ikili tartışmaları içeren dördüncü madde, IMF'nin üye ülkelerin mali politikaları üzerinde yaptığı gözetimin esas aracını sağlar. Bu bağlamda IMF, ülke yetkililerinden mali veri ve uygulamaların saydamlığını artırmasını isteyebilir. IMF ayrıca çok taraflı bir bağlamda Dünya Ekonomik Tahmin Deneyimi yoluyla saydamlığı artırır. Sonuç olarak IMF'nin mali işler bölümü geniş bir kamu maliyesi sorunları üzerinde teknik yardım sağlamıştır. Böyle bir yardımda teklif edilen önerilerin bir çoğu bütçe meselelerinde ve vergide saydamlığı artırmayı önerir. Buna ilave olarak IMF'nin istatistik bölümü hükümetlerin istatistiklerini geliştirmesi için çok ciddi destek sağlamıştır. Özellikle hükümet mali istatistikleri metodolojisinin geliştirilmesindeki IMF'nin çabaları ve bunların yayınlanması ülkeler arası karşılaştırmayı mümkün kılmıştır. Revize edilmiş halihazırdaki bu istatistikler mali istatistiklerin istikrarlılığı ve saydamlığı artırıcı yönde daha ileri bir aşamadır. IMF'nin özel veri açıklama standardı ülkelerin uluslararası sermaye piyasalarına girişini amaçlamıştır. Buda oldukça makro-ekonomik verilerin açıklanmasında saydamlığı teşvik eden bir diğer çabayı temsil eder<sup>28</sup>.

## B) IMF'İN UYGULAMALARI AÇISINDAN

Ekonomik ve finansal gelişmeler üzerine hem ekonomik politikalarda hem verilerde daha büyük (çok) saydamlık uluslararası para sistemi ve ulusal ekonomilerin daha iyi işlemesi için kritik bir araçtır. IMF kendi işlemlerinin saydamlaşması için çok çaba harcamaktadır. Mesela IMF yayın sayısını artırdı ve bir site kurmuştur. Hem IMF'nin kendisi ve üye ülkelerdeki saydamlık daha güzel ekonomik performans sağlamanın bir yoludur. Üye ülkelerdeki daha çok saydamlık, açıklık kamu tarafından daha çok yorum ve üye ülkelerin analizini yapmayı sağlar. Ve mali piyasaların etkin işlemesi ve düzenli olması için yaşamsal bilgiler sağlar. IMF'nin politikaları ve tavsiyelerinde daha çok açıklık ve netlik, üye ülkelerin IMF'nin rolü ve operasyonlarını daha çok anlamasını sağlar. IMF'nin yönetim

---

<sup>28</sup> KOPİTS ve CRAİG, age.sayfa 11-12.

kurulu IMF'nin dış iletişimlerini artırmak ve üye ülkelerin politikaları ve verilerinde saydamlığı artırmak amacıyla bir dizi önlem almıştır. Yönetim kurulu şunları kabul etmiştir.

\* Üye ülkelerin makro-ekonomik ve mali durumlarını gösteren bilginin yayınlanması. Şu anda üye ülkelerin % 70'i buna uymuştur.

\* Bu gelişmeleri halka duyurmak.

\* Üye Ülkelerin, niyet mektubu ve IMF'nin temel programlarını yayınlanması yönündeki desteklenmeleri.

\* Ağır borçlu olan ülkelerin açıklanması.

\*Kamuyu IMF'nin iç ve dış değerlendirmelerinden haberdar etmek.

\*IMF'nin ekonomik araştırması ve Fonun gözetimi üzerine dış değerlendirmeleri yapmak.

\*IMF'nin likitide durumunu yayınlamak.

IMF yayınlarını üyelerin düzenli gözetim raporlarını ve yönetim kurulunca tartışılan analitik raporları da içine alacak şekilde geliştirdi. Kamu ayrıca IMF'nin web sitesinde üyelerin IMF'de ki mali ve ekonomik ve diğer durumlarını görebilir. Daha da ilerisi IMF'nin arşivlerine girmek için bekleme periyotlarını azaltma yönünde çalışmalar yapılmaktadır<sup>29</sup>.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

Devlet bütçeleri mümkün olduğunca saydam olmalıdır. Fakat, karmaşık yasama sistemi ve uygulamalardaki karmaşık usuller gibi nedenlerden dolayı, mali saydamlığın mevcut sistemler içerisinde başarılması zordur. Ancak bazı genel prensipler oluşturmak suretiyle saydamlığın artırılması mümkün olabilir<sup>30</sup>. Bunlar şunlardır;

i. Bütçe birliği ilkesinin titizlikle uygulanması. Bu ilkeye göre, Yürütmenin işlem ve tasarruflarının tek bir bütçede yer alması

<sup>29</sup> IMF, "Transparency at the IMF, March 1999, sayfa 1-3.

<sup>30</sup> ALESİNA ve PEROTTİ, agm. sayfa.401-407.

gereklidir. Bu sağlanabilirse hükümetlerin uyguladığı politikaları açık bir şekilde görülebilecektir.

ii. Bütçede kapsamının genişletilmesi. Buna göre ülkeler bütçelerini hazırlarken sadece merkezi yönetimin değil, kamusal tasarrufların mevcut bütçede görülmesini sağlanmalıdırlar. Böylelikle gerek kamuoyu ve gerekse konuyla ilgilenen tüm birimler hükümetleri amaçlarını ve uygulamalarının gerçek boyutu görülebilecektir.

iii. Çok yıllık bütçe planları üzerinde gereğinden fazla durulmamalıdır. Bu planlar gelecek bütçe planlarında ne yapılacağı yerine 'gelecek yıl' ne yapılması gerektiği üzerinde tartışmaları güçlendirir. Böylece hükümetler genel amaçlar peşinde koşarken özel bazı amaçları gözden kaçırabilirler.

iv. Bağımsız denetim kurumlarının etkinliği sağlanmalıdır. Böyle bir uygulama, Hükümetlerin bütçe hedeflerini ve tahminlerini denetlerken objektif ve tarafsız kalarak gerçek durumu ortaya çıkarabilir. Bu denetim kurumları, herhangi bir kurumun veya birimin atamasıyla oluşturulmuş ise bu denetimin objektif kalabileceğini söyleyebilmek zordur<sup>31</sup>.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

ALLESINA, Alberto ve Roberto PEROTTI, "Fiscal Discipline and The Budget Process" *American Economic Review*, May 96, Vol.86 Issue 2

\_\_\_\_\_ "Mali Disiplin ve Bütçe Süreci" Çev. Hakkı ODABAŞ, " *Maliye Dergisi*", Sayı.131. s151.

ANJARIA, Shailendra J.:"The IMF: Working For A More Transparent World How New Technology And The IMF Are Bringing

---

<sup>31</sup> 4 Ağustos 1999 tarihli Radikal gazetesinin 7. Sayfasında şöyle bir haber yer almaktadır. "Sayıştay'a üye seçimi: TBMM Genel Kurulu'nda Sayıştay'da boş bulunan 12 üyelik için seçim yapıldı. Seçimde, koalisyon partileri DSP-MHP-ANAP'ın çıkardığı anahtar listede yer alanlar seçildi. ..." Bakınız. Şerif SAYIN, "Devletin Şeffaflığı için Saydamlık Koalisyonu" , Görüş Dergisi, Eylül Ekim 1999, sayfa 10-16

A New Openness To New Financial Markets: A Commentary", *The Journal of Information Policy*, January 11,1999

<http://www.tesev.org.tr>

<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/summary.htm>

IMF, "Transparency at the IMF, March 1999

IMF, *ANNUAL REPORT* 1998

IMF, Communiqué of the Interim Committee of the Board of Governors of the International Monetary Fund, April 16, 1998

KNAPP, Bettina L.: J.M.G. Le Clezio's Desert: The Myth of Transparency, *World Literature Today*, Autumn 97, Vol.71 Issue 4

KOPİTS, George ve Jon CRAİG, *Transparency in Government Operations*, Occasional Paper, IMF, Washington DC,1998

*OKUL SÖZLÜĞÜ*, Atütürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Dil Kurumu , Ankara, 1994

POTTER, Barry H., "Fiscal Transparency: The IMF Code", *Public Management Forum*, SIGMA Vol. V, No. 1, 1999

SARAÇ, Tahsin :*Büyük Fransızca-Türkçe Sözlük*, Dördüncü Basım, 1992

SAYIN, Şerif: "Devletin Şeffaflığı için Saydamlık Koalisyonu" , *Görüş Dergisi*, Eylül Ekim 1999

STEUERWALD, Karl :*Almanca Türkçe Sözlüğü* Otto Harrassowitz Verlag abc Kitabevi A.Ş,1993

*The Oxford Quick Reference Dictionary&Thesaurus*, Edited by Sara Hawker- Chris Cowley, Oxford University Press, , New York 1998

