

İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ YAYINLARINDAN No : 4306
İKTİSAT FAKÜLTESİ YAYIN No : 567
MALİYE ARAŞTIRMA MERKEZİ YAYIN No : 84

MALİYE ARAŞTIRMA MERKEZİ KONFERANSLARI

Prof. Dr. A. BORA OCAKÇIOĞLU'NA
ARMAĞAN

Kırkıncı Seri - Yıl 2000/2001

İstanbul 2001

Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu'na Armağan
İstanbul : İ.Ü. İktisat Fakóltesi, 2001.

DANIşMA KURULU :

Prof. Dr. Turgay BERKSOY

Prof. Dr. Ümit şENESEN

Prof. Dr. Turan YAY

Prof. Dr. Bülent PAMUKÇU

Prof. Dr. İzzettin ÖNDER

Marmara Üniversitesi

İstanbul Teknik Üniversitesi

Yıldız Teknik Üniversitesi

Galatasaray Üniversitesi

İstanbul Üniversitesi

YAYIN KURULU :

Prof. Dr. şerafettin AKSOY

Prof. Dr. Esfender KORKMAZ

Prof. Dr. Nihat FALAY

Prof. Dr. S. Yenal ÖNCEL

Prof. Dr. Tülay ARIN

YAZIM KURALLARI:

- İ.Ü. İktisat Fakóltesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları hakemli bir dergidir.
- Bu dergide yayınlanan makalelerin bilim ve dil bakımından sorumluluğu yazarlarına aittir.
- Dergide yayınlanan makaleler kaynak gösterilmeden kullanılamaz.

Konferanslarımızdan Prof. Dr. A. Bora OCAKÇIOĞLU'na Armağan'da
yer alan tüm makaleler için hakemlik yardımında bulunan tüm
meslektaşlarımıza teşekkürlerimiz ve saygılarımızla...

Yayın Kurulu



Prof. Dr. A. BORA OCA   IO  LU

SUNUŞ

Maliye Bölümü ve Araştırma Merkezimizin Eylül olağan toplantısında bütün öğretim elemanı arkadaşlarımızın ortak kararı ile değerli meslekdaşımız, arkadaşımız ve hocamız sayın Prof Dr. A. Bora Ocakçıoğlu'na bir armağan kitap yayınlanması kararlaştırıldı. Bu amaçla, elli yıllık araştırma merkezimizin Türkiye literatüründe haklı bir yeri olan ve Prof. Dr. Ocakçıoğlu'nun da büyük katkıları bulunan Konferanslar serilerinden birinin hocamıza armağan olarak tahsisi benimsendi. Daha önce değerli hocalarımızdan Prof. Dr. M. Orhan Dikmen, Prof. Dr. Memduh Yaşa, Prof. Dr. Bedi Feyzioğlu, Prof. Dr. Kenan Bulutoğlu ve Prof. Dr. Sevim Görgün'e birer serisi armağan olarak hazırlanıp yayınlanan söz konusu eserin bu serisi de hocamızın adına armağan olarak çıkarılmaktadır.

Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu ile birlikte asistanlık dönemlerimizden itibaren Maliye Bölümünde birlikte 30 yıla varan bir süre birlikte görev yaptık. Kanuni bir formalite çerçevesinde emekliye ayrılan değerli meslekdaşımız ve arkadaşımız, halen Has Üniversitesi'nde bölüm başkanlığı ve öğretim üyeliği yapmaktadır. Prof. Dr. Ocakçıoğlu araştırmacı kimliği ile Türkiye'de ekonomi ve kamu maliyesinin önemli bazı temel konularında ilklerden olmuştur. 1970 li yılların henüz başlarında Türkiye'de daha Katma Değer Vergisinin adı çok dar bir akademik çevrede telafuz edilirken hocamız bu konuda kuramsal çalışmalar yapmış ve Türkiye'de uygulanma koşullarını araştırmış ve bu konuda yayınlar yapmıştır. Daha sonra 1985 yılında söz konusu vergi yasalaşırken hocamızın katkısı büyük olmuştur. Diğer çalışmalarıyla da hocamız aynı performansı göstermiştir. Meslekdaşı ve arkadaşı olarak bizler Prof. Dr. Ocakçıoğlu'nun bu çalışmalarından daima kıvanç ve onur duyduk. Bu armağan kendilerine Bölümümüz öğretim elemanlarının bir şükran ifadesidir.

Bölümümüz öğretim üye ve yardımcıları ile mensupları adına değerli hocamıza ve muhterem eşine ailece sağlık, başarı ve mutluluklar diler saygılarımızı sunarız.

Prof. Dr. Türkan Öncel
Maliye Bölüm Başkanı

PROF. DR. A. BORA OCAKÇIOĞLU İÇİN

İlk defa nerede ve nasıl tanıştığımı tam olarak hatırlayamadığım 30 yıllık meslektaşım Prof.Dr. A. Bora Ocakçıoğlu bende, hep gizlenen ve içine kapalı, ama hep yukarıya doğru kalkmış kaşlarıyla düşünen, irdeleyen ve her söyleneni hemen kabul etmeyen bir akademisyen tipolojisine uygun bir dost etkisi yaratmıştır.

Son yıllarda; gerek üniversite iç yaşamındaki dalgalanmalar gerekse mali yetersizlikler nedeniyle bir dizi dostum kamu üniversitelerinin dışına savruldu, gitti. Çevremdeki akademik ıssızlığı yaratan bu gidişlerden birini de Bora Dost'um gerçekleştirdi.

Eski büyük, aydınlık ve düşünme yatağım gibi hatırladığım odamda bazen Bora'yla başbaşa dertleşme ve sohbet anlarını özledim. Bu sohbetlerde Bora'yla öğrenmek istediği veya kafasını kurcalayan soruları gündeme getirmek üzere biraraya gelir ve dertleşirdik. Fiziksel depresim ile beraber yaşadığımız diğer depresimler, şimdi beni ve Bölüm arkadaşlarımı daracak ve ufak bir odaya adeta tıktırdı. Bölümümüzde kalsaydı, Sevgili Bora'nın bu gelişmelere karşı muhtemel reaksiyonunu, ince ve hassas serzenişlerini zihnimde canlandırır gibiyim. Batıdaki nesnel şartlar ve ülkemizdeki yerel aymazlıklar arasındaki zıtlıkların şikayet haline dönüştürülmüş cümlelerini Bora'nın ağzından dinler gibiyim.

Dostlarım Esfender Korkmaz, Bora Ocakçıoğlu ve ben kadro olmaması nedeniyle 8-10 yıllık bir beklemeden sonra aynı dönemde (1988) Profesör olduk. Bu döneme gelinceye kadar Bora'nın az ve öz yayınları ve özellikle katma değer vergisi ve vergilemede ayırma prensibine ilişkin tazeleyici fikirlerinden hep yararlanmışımdır.

Sevgili Bora'nın hizmet süresinin dolması sonucu emekliliğini isteyerek şimdi bir vakıf üniversitesinde akademik çalışmalarını sürdürmesi ve kentin sorunlarının aşılabilirliği gibi nedenlerle sohbetlerinden yararlanma şansını pek yakalayamıyor olsak da, kendisine olan hasret ve sevgi duygularımızı bu Armağan'ı vesile ederek iletmeyi zevkli bir görev sayarım. Uzun yıllar kurumumuzda başarıyla gerçekleştirdiği akademik çalışmaları yine sürdürmesi isteği ile ve beraberliklerimizden doğan olumlu zihinsel ve akademik zenginliği hatırlayarak, bu Armağanı kendisine ve Sayın eşine, Maliye Araştırma Merkezimiz mensupları adına sağlık dilekleriyle ve saygılarımla sunarım.

Prof. Dr. Nihat FALAY
Maliye Araştırma Merkezi
Müdürü

PROF. DR. A. BORA OCAKÇIOĞLU HOCAMIZ

Maliye Bölümü ve Araştırma Merkezi ortak Akademik Kurulunda, Konferanslar Serimizin 40 incisini değerli arkadaşımız, meslekdaşımız ve hocamız Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu'na armağan olarak hazırlanması teklifi, büyük bir heyecanla karşılandı ve kabul edildi. Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu Asistan olarak göreve başladığı 1967 yılından itibaren tam 32 yıl Maliye Bölümünde (o zamanki adıyla maliye kürsülerinde) ve Araştırma Merkezimizde çok değerli çalışmalarda bulunmuş, lisans ve lisansüstü bölümlerde dersler vermiş, çok sayıda akademisyenin yetişmesinde önemli katkılarda bulunmuş ve nihayet bir bilim adamı olarak gerek öğrencilerinin gerekse biz meslekdaşlarının takdir ve sevgisini kazanmıştır.

Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu Kamu Ekonomisi ve Maliyesinin temel konuları üzerinde çok değerli çalışmalar yapmış ve bir kısım önemli konularda da araştırmacılar arasında ilk sıralarda yer almıştır. Belirtilen konulardaki çalışmaları daha sonra yapılan pek çok bilimsel araştırmaya kaynak oluşturmuş ve bu konularda yapılan yasal düzenlemelere de temel dayanak olmuştur. Örneğin Katma Değer Vergisi konusu bunlardan biridir. Bu günkü Avrupa Birliğine mensup ülkelerin çoğunda söz konusu vergi daha kuramsal düzeyde tartışma gündemindeki yerini alırken, Prof. Dr. Ocakçıoğlu Katma Değer Vergisi konusunu gerek kuramsal bazda gerekse Ülkemiz koşulları açısından incelemeye almıştır. 1970 li yılların başından itibaren bu konuda yaptığı çalışmalar daha sonra 1985 de yasalaşan Katma Değer Vergisi Kanununa ve uygulanmasına ışık tutmuştur.

Değerli hocamızın bugün Maliye Bölümü kadrosunu oluşturan öğretim üyelerinin önemli bir kısmının yetişmesinde çok büyük emeği vardır. Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu 1998 yılında İstanbul Üniversitesinden ayrılarak yeni oluşmakta olan Kadir Has Üniversitesine geçmiş ve belirtilen üniversitenin kuruluş çalışmalarına katılmıştır. Halen Akademik faaliyetine Kadir Has Üniversitesinde devam etmektedir. Ancak hocamız her zaman, 32 yılını dolu dolu verdiği İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü ve Araştırma Merkezinin doğal üyesi olarak kalacaktır. Bizler bundan onur ve kıvanç duymaktayız.

Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu'nun Özgeçmişi

Prof. Dr. A. Bora Ocakçıoğlu 1942 yılında İstanbul, Kadıköy'de doğdu. Lise öğrenimini İstanbul Sen Jozef Lisesinde, Yüksek öğrenimini İstanbul, Robert Kolej Yüksek Okulu, İş İdaresi ve İktisat Okulu, Muhasebe ve Finansman bölümünde tamamladı. 1967 yılında İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye ve Mali Kanunlar Kürsüsüne asistan oldu.

1969 yılında OECD bursu kazanarak Brüksel'de Avrupa Ekonomik Topluluğu Komisyonu, Vergiler Müdürlüğü'nde vergi ahenkleştirilmesi konusunda stajyerlik yap-

tı. 1970 yılında Alman Hükümeti DAAD bursunu kazanarak Köln Üniversitesinde Katma Değer Vergisi konusunda araştırma, aynı yıl Paris X. Üniversitesinde misafir asistanlık yaptı.

Prof. Dr. Ocakçioğlu, 1972 yılında "Katma Değer Vergisi Teorisi ve Uygulama İlkeleri" başlıklı doktora tezi ile İktisat doktoru ünvanını aldı. 1973-1974 yıllarında askerlik hizmetini Polatlı Topçu Okulunda ve Genel Kurmay Başkanlığı'nda tamamlayarak İktisat Fakültesindeki görevine döndü. 1978 yılında "Beşeri Sermaye Teorisi ve Vergi Alanına Uygulanması" konulu tez ile doçent oldu. O tarihten itibaren 1983 yılında kadar İ.Ü. İktisat Fakültesi ve İ.Ü. Hukuk Fakültelerinde görevine devam etti.

1983-1984 yılında Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde misafir öğretim üyesi olarak bulundu ve görevin hitamında İktisat Fakültesine döndü ve 1988'de "Fayda-Maliyet Analizinde Tüketici Rantı" konulu takdim tezi ile Profesörlüğe yükseltildi. 1996 yılına kadar İ.Ü. İktisat Fakültesi, Hukuk Fakültesi ve Siyasal Bilgiler Fakültesinde öğretim üyesi olarak çalıştı.

Prof. Dr. Ocakçioğlu 1996 yılında A.B.D. Hükümeti Fulbright Bursunu kazandı ve New York, Rochester Üniversitesine giderek çalışmalarda bulundu. 1998 yılında İstanbul Üniversitesinden emekli olan Prof. Ocakçioğlu daha sonra T.C. Kadir Has Üniversitesi'ne katılarak bu Üniversitenin kuruluş çalışmalarına katılmıştır. Halihazırda, bu Üniversitenin Yönetim Kurulu ve Senato üyeliklerinde bulunan Prof. Ocakçioğlu aynı Üniversitenin İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Bankacılık ve Finans Bölümü başkanlığını yapmaktadır.

Prof. Ocakçioğlu vergi teorisi, vergi sistemi reformu, bütçe, kamu ekonomisi, eğitim ve sağlık ekonomisi, ekonomi politikası alanlarında çalışmalar ve yayınlar yapmıştır. Bu yayınlardan bazıları şunlardır: "Katma değer Vergisinin Perakende Saffhada Uygulanması", İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayını, İstanbul 1974; "AET ve Türkiye İlişkileri", Cumhuriyet Döneminde Türkiye Ekonomisi adlı kitap içinde, Akbank Yayınları 1979; "Vergi Ahenkleştirilmesi ve Türkiye", Vergi Reformları Kongresi, İ.T.İ. Akademisi, İstanbul, 1982; "Bütçe Hakkının Gerçekleştirilmesine İlişkin Problemler", Modern Anayasalarda Ekonomik ve Sosyal Haklar Konferansı, Ekonomi Fakültesi, İ.T.İ. A. İstanbul, 1982. "Vergi Reform Metodolojisi ve Planlaması", Para Kredi Dergisi, s. 12, Mart 1981. "İktisat Biliminde ve İktisadi Politikalarda Açıklık" Para Kredi Dergisi, s.12, 13, 14, 15. Ocak, Şubat, Mart, Nisan, 1982, İstanbul; "Hızlı Şehirleşme ve Kamusal Mal ve Hizmetler", Hızlı Şehirleşmenin Doğurduğu Ekonomik ve Sosyal Meseleler adlı kitap içinde, Siyasal ve İktisadi Araştırmalar Vakfı Yayını, İstanbul 1984, Sağlık Hizmetlerinin Sosyal Refahtaki Rolü, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul 1993; "Bağımsız Vergi Kurumu" Vergi İdaresinin Yeniden Yapılanması, adlı kitap içinde; "Enflasyon Konusunda Yanılgılar ve Paradokslar" Cumhuriyet Gazetesi 1998.

Prof.Dr. A. Bora Ocakçioğlu, Katma Değer Vergisi yasanının hazırlık aşamalarında Maliye Bakanlığı, İstanbul Sanayi Odası ile işbirliği halinde, çalışmalara katılmış ve bu alanda konferans ve seminerlere katılmış, makale ve araştırmalar kaleme almıştır.

Prof. Ocakçıoğlu'nun muhtelif Fakültelerde vermiş olduğu dersler şunlardır: Maliye Teorisi, Vergi Hukuku, Bütçe, Kamu Ekonomisi, Fayda-Maliyet Analizi, Eğitim Ekonomisi, Ekonomiye Giriş, Makroekonomi, Mikroekonomi.

Bu Armağan, yazının başında da belirtildiği gibi, İktisat Fakültesine, Maliye Bölümü ve Araştırma Merkezine uzun yıllar emek vermiş, yaptığı bilimsel çalışma ve faaliyetlerle takdir toplamış, çok sayıda lisans ve lisans üstü düzeyde öğrencisinin yetişmesine katkı sağlamış bulunan değerli arkadaşımız, meslekdaşımız ve hocamız Prof. Dr. A. Bora OCAKçIOğLU'na ğrencilerinin, araştırmacıların ve meslekdaşlarının yürekten şükran ifadesidir. Nihayet bu armağan, mensubiyeti ile onur duyduğumuz değerli hocamıza, Maliye Bölümü ve Araştırma Merkezi akademik kadrosu ve mensuplarının teşekkür belgesidir. Bu vesileyle, değerli hocamıza ve muhterem eşine ailece sağlık, mutluluk ve başarılar diler, saygılarımızı sunarız.

Prof. Dr. S. Yenal ÖNCEL

İÇİNDEKİLER

Sahife

Yrd. Doç. Dr. Pınar Akkoyunlu	: Kamu Mali ve Hizmeti Tanımı	1-8
Yrd. Doç. Dr. A. Niyazi Özker	: Kamu Bütçesi Bileşenlerinde Endojenlik Olgusu ve Milli Gelir Denge İlişkisi	9-21
Dr. H. Ömer Köse	: Parlamento Adına Denetim İşlevi ve Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento ile İlişkileri	23-58
Araş. Gör. Fatih Saraçoğlu	: Gelir Vergisi Sisteminde Ayırma İlkesi Uygulaması ve Değerlendirilmesi	59-68
Araş. Gör. Şennur Sezgin/ Yrd. Doç. Dr. Selami Sezgin	: Assessing The Impacts of Privatisation: A Comparative Case Study Of The United Kingdom and Turkey Özelleştirme Etkilerinin Değerlendirilmesi: İngiltere ve Türkiye'nin Karşılaştırmalı Analizi	69-82
Yrd. Doç. Dr. Mehmet Yüce	: Fikri Haklar ve Bunların Teklif Kazancı İstisnası Karşısındaki Durumu	83-101
Yrd. Doç. Dr. Tekin Akgeyik	: Değişim Yönetimi: İnsan Kaynakları Yönetiminin Yeni Görev Alanı	103-122
Yrd. Doç. Dr. Adnan Mahiroğlu	: Türkiye'de 1980 Sonrası Sendikalaşma ve Sendikalaşmayı Etkileyen Unsurlar	123-144
Doç. Dr. Abdülkadir Mercül	: Ekonomik- Parasal Birlik Süreci ve Türkiye	145-181

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

KAMU MALİ VE HİZMETİ TANIMI

Yrd. Doç. Dr. Pınar AKKOYUNLU
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü

ABSTRACT

This article is about the definition of public goods and services. Here, it is questioned which elements should be included in the definition. A short list of different definitions of public goods and services is followed by an example which shows the difference of public and private goods. It is suggested that only the properties which give rise to different behaviour in the individual choice should be included in the definition of public goods and services. Therefore, the financing through the government budget should be excluded from the definition, as this is the natural outcome of the properties of the public goods. The properties which should be included in the definition are the non-rivalry and non-exclusion in the consumption.

Ö Z E T

Bu makale kamu malı ve hizmetinin tanımı ile ilgilidir. Tanımın hangi unsurları içermesi sorusuna cevap aranmaktadır. Değişik kaynaklardan alınan tanımlar gözden geçirildikten sonra, özel mal ile kamu malı arasındaki farkları öne çıkaran bir örneğe yer verilmiştir. Kanımızca, kamu malı ve hizmeti tanımında, sadece kişisel seçim biçimlerini etkileyen unsurlara yer verilmelidir. Bu nedenle kamu malı ve hizmetinin devlet bütçesinden finansmanı tanıma dahil edilmemelidir; çünkü devlet tarafından finanse edilmesi kamu malı ve hizmeti özelliklerinin doğal bir sonucudur. Kamu malı ve hizmeti tanımına dahil edilmesi gereken özellikler, tüketimde rekabet ve dışlamanın mümkün olmamasıdır.

GİRİŞ

Bu incelemenin konusu kamu malı ve hizmetinin tanımıdır. Tanım yaparken ortaya konulan unsurlar konuyu bağlayıcı niteliktedir. Bu nedenle tanım kapsamı oldukça önem taşır. Böyle bir konunun incelenmesinin nedeni, bazı kaynaklarda kamu malı ve hizmeti tanımına dahil edilmemesi gerektiğine inandığımız birtakım unsurların tanım içine alınmasıdır. Sözü edilen unsurlar özellikle üretimin mülkiyeti ve finansmanıdır. Kamu malı ve hizmeti tanımı yapılırken, tanım icabı ortaya çıkan sonuçlar tanıma dahil edilince, kamu malı ve hizmetinin teknik özelliklerinden uzaklaşılır, finansman ve mülkiyet konuları ile tanım kısıtlanır.

Devlet bütçesinden finanse edilen ve tüketicilere bedel karşılığı olmadan sunulan mal ve hizmetler kapsamı oldukça geniştir. Bu tür mal ve hizmetlerin içinde tanımının doğal sonucu olarak kamu malı ve hizmeti de vardır. Ancak, devletin finansmanını üstlendiği mal ve hizmetler, sadece teknik açıdan kamu malı ve hizmeti olarak kabul edilen tür mal ve hizmetler değildir. Devletin neden bazı mal ve hizmetlerin dağıtımını yüklediğinin en net açıklamasını Shoup'ın sınıflandırmasında bulabiliriz.

Shoup'a göre devletin mal ve hizmetlerin finansmanında bulunmasının dört ayrı nedeni vardır (Shoup, 1969: 65) :

- 1- Ulus devleti korumak,
- 2 – Grup tüketimi,
- 3 – Gelirin yeniden bölüşümü,
- 4 – Çeşitli nedenler:
 - 4.1 – Çıktının ölçülmesinde karşılaşılan zorluk,
 - 4.2 – Riskli maliyetler,
 - 4.3 – Grup kimliği,
 - 4.4 – Sömürüyü önleme.

Yukarıda sadece satır başlığı olarak verilen nedenlerle devlet bazı mal ve hizmetlerin finansmanını bütçeden karşılar ve tüketiciye bedel ödetmeden sunar. Bu yazıda incelenen konu sıralanan nedenlerden ikinci gruba dahil olan mal ve hizmetler ile ilgilidir. Diğerleri, devletin varlığı ve üstlenmesi gereken görevlerle ilgili felsefi tartışmaya girmektedir.

Shoup'a göre grup tüketimi yapılan mal genellikle somut bir mal olmaktan çok kişilere sunulan bir hizmettir. Grubun tüm elemanlarına aynı anda, hiçbirini dışlamadan hizmeti vermek mümkündür. Bu şekilde sunuş, piyasa mekanizmasının işlemlerinden daha verimli olmaktadır. Shoup, grup tüketimi yapılan mal yerine kamu malı teriminin de kullanılabileceğini belirtir. Ancak, kamu malı teriminin kolektif tüketimi olan tüm mallar için kullanmamak gerektiğini vurgular, örnek olarak tiyatro oyununu verir (Shoup, 1969: 66-73). Herhangi bir piyesi kolektif izlemek mümkün olmakla beraber, tiyatro oyunları pazarlanabilir, hatta genellikle bir bedel karşılığı izlenir. Burada belirtilmek istenen, kamu malı ve hizmetini pazarlama imkanının olmaması ve tüketicinin dışlanmasıdır. Head'in "dışsal ekonomi" olarak kullandığı terim burada geçerlidir (Head, 1962: 197-210). Bazen grup tüketimi yapılan mal olarak adlandırılan mal ve hizmetler, pazarlanabilen mal ve hizmetlerin dışsalıkları olarak ortaya çıkar. Burada verilebilecek örnek kültür seviyesi yüksek ortamda yaşayan kişilerin elde ettikleri faydadır. Söz konusu fayda pazarlanabilen eğitim hizmetinin bir yan ürünüdür ve kim ne kadar yüksek bedel ödemeye istekli olursa olsun, tek başına pazarlanamayacağı gibi, tüketiciler de birbirine rakip olamaz ve hiç kimse dışlanamaz.

Buchanan'ın kamu malının arz ve talebini incelediği en basit modeli ele alırsak, tercihleri ve üretim kapasiteleri birbirine eşit iki kişinin ıssız bir adada, hem karınlarını doyurup hem de sıvrisinekle mücadele ederek yaşamlarını sürdürebilme çabalarını gözlemlemiş olacağız (Buchanan, 1968: 11). Burada sıvrisinekle mücadele kamu malını temsil etmektedir. Söz konusu mücadelede öldürülen her sıvrisinek iki kişi için de aynı derecede önemlidir ve azalan sıvrisinek sayısından her ikisi de eşit yararlanırlar. Oysa, yemek elde etmek için gösterdikleri çaba tamamen bireysel fayda sağlar, tek ürün olarak kabul edilen hindistan cevizi kim elde ederse sadece o kişi açlığını gidermiş olur. Bu örnekte önemli olan ıssız bir adada, faydalarının bölünmezliğine ve kişilerin birbirine rakip olup olmadığına bağlı olarak mal ve hizmetlerin kamu ve özel olarak adlandırılma-

sıdır. Bu örnekte devlet veya herhangi bir organizasyonun varlığı söz konusu değildir; ancak, yine de kamu malı mevcuttur.

Kamu malı ve hizmetinin bütçeden finansmanının kamu malı ve hizmeti özelliklerinin doğal sonucu olduğunu göz ardı eder ve tanımda yer verirse; ortaya günümüz kanunları ve teknolojisi ile de sınıflandıramayacağımız bir takım mal ve hizmetler çıkar. İşte, bu nedenle bu yazıda kamu malı ve hizmeti tanımları ele alınmış, bu tip mal ve hizmet ile ilgili önemli noktaların altı çizilmiştir. Kamu malı ve hizmetinin teknik özellikler olarak adlandırabileceğimiz niteliklerini açıklayan bir örneğe ayrıntılı bir şekilde yer verilmiştir. Bu örnek, kamu malı talebi ile özel mal talebini de karşılaştırdığından, kamu malı ve hizmeti tanımına hangi unsurların girmesi gerektiği konusuna da açıklık getirecektir.

1. KAMU MALI VE HİZMETİ TANIMLARI

Kamu malı ve hizmeti ile ilgili bazı tanımları ve bir takım özellikleri aşağıda verilmiştir :

- 1.1. Kamu malı ile ilgili önemli nokta faydalarının bölünmezliğidir. Bunun sonucu bir takım kişilerin dışlanarak diğerlerine hizmetin sunulması mümkün değildir (Johansen, 1965: 18-21).
- 1.2. Kamu malı teriminin kamu tarafından sunulmuş bir malı belirtmesi gerekli değildir. Burada önemli olan nokta, mal veya hizmetin kamu tarafından sunulup sunulmadığı değil, tüketimde rekabetin olmaması ve faydaların dağıldığı alanlardaki tüketicilerin dışlanamamasıdır (Browning, 1983:23-25).
- 1.3. Bazı mal ve hizmetlerin iki önemli özelliği vardır. Bunlardan ilki; mal ve hizmetin faydalarından yararlanmak isteyen ilave bir tüketicinin hiçbir ek maliyet yaratmamasıdır. ($MC=0$) İkincisi de, kişileri bu mal ve hizmetin tüketiminden mahrum etmek genelde güç ya da imkansızlığıdır. Bu mal ve hizmetlere kamu malı ve hizmeti denir. Bu özelliklerinden dolayı bu tip mal ve hizmetler piyasa tarafından ya arz edilemezler ya da arzı yetersiz kalır. (Stiglitz, 1988: 74-75).
- 1.4. Bir malın kamu malı olarak kabul edilebilmesi için, o malın birden çok kişi veya firmanın ilgi alanında olması gerekir. (Oakland, 1987: 486).
- 1.5. Kamu malının bir kişi tarafından tüketilmesi başka bir kişinin tüketimini azaltmaz (Samuelson, 1954: 387-89).
- 1.6. Kamu malı başka bir üretim sürecinde girdi olarak kullanılamaz (Oakland, 1987:486).
- 1.7. Kamu malının sunumunda piyasa mekanizmasının yetersiz kalmasının nedeni, kamu malına olan ihtiyacın kolektif, özel mala olan ihtiyacın bireysel olarak hissedilmesinin sonucu değildir. Son kertede kamu malı da bireysel bir ihti-

yaca cevap verir; ancak söz konusu ihtiyaç içsel (bireysel) olarak tatmin edilirken toplumda üçüncü şahıslar da bu süreçten etkilenirler (Musgrave, 1989: 7).

- 1.8. Kamu malı veya hizmeti, arzı devlet bütçesi tarafından finanse edilen herhangi bir maldır (Steiner, 1974 : 245 aktaran Akalın, 1981: 44).
- 1.9. Kamu malları dışsallığın en uç biçimine örnektir. Tüketimde rekabet olamaz (Jha, 1998: 89).
- 1.10. Bir mal ne kadar dışsal ekonomi yaratırsa yaratsın, ne kadar sosyal mal özellikleri taşırsa taşısin; mahalli veya milli yasama meclislerinin bu malın sağlanmasının veya sübvansiyonunun bütçeden finanse edilmesi yönünde bir kararı bulunmadıkça, sosyal mal sayılmaz. . . . sosyal mallar bütçeden finanse edilen dışsal ekonomilerdir (Akalın, 1981: 45).

Yukarıdaki alıntılardan ikisi (Steiner) ve (Akalın) kamu malı ve hizmetinin finansman şeklini tanım içine alarak konuya büyük bir kısıtlama getirmektedirler. Uygulamada kamu mal ve hizmetlerinin sunumunun büyük bir kısmı kamu kesimine bırakılmıştır; ancak bu durumun nedenlerini araştırıp, bu sonuca yol açan özellikleri taşıyan mal ve hizmetleri kamu malı ve hizmeti olarak sınıflandırmak ve tanımlı bu şekilde yapmak kanımızca çok daha uygundur. Kamu malı ve hizmeti üretiminin mülkiyeti veya finansmanı söz konusu mal ve hizmetlerin tanımının dışında tutulmalıdır. Bir başka deyişle; merkezi veya yerel idarenin bütçesinden finanse edilmese de, üretimi özel sektör tarafından yapılsa da, bir takım mal ve hizmetler özellikleri itibarıyla kamu malı ve hizmeti kapsamına girerler. Bunlara en uygun örnek özel mülkiyetli, devlet bütçesinden finanse edilmeyen televizyon yayınlardır. Bu tür yayınların devlet bütçesi tarafından finanse edilen yayınlardan teknik olarak hiçbir farkı yoktur. Televizyon alıcısı olan kişiler özel ya da devlet televizyonundan dışlamak mümkün değildir ve ilave bir kişinin yayını izlemesi, yayınları izleyen diğer kişilere herhangi bir şekilde rekabet yaratmaz. Eğer kamu malı ve hizmetinin özellikleri "tüketicilerin birbirlerine rakip olmama" ve "dışlama özelliğinin bulunmaması" ise devlet bütçesi tarafından finanse edilmeyen, özel mülkiyetli kuruluşların yayınları da kamu malı ve hizmeti kapsamına girer. Takip eden bölümlerde bu konuya açıklık getirmeye çalışacağız.

2. KAMU MALI VE HİZMETİ ÖZELLİKLERİ

Kıt kaynakların belli mal ve hizmet üretimleri arasında nasıl kullanılacağı bir tercih sorunudur (Smith, 1986: 13). Tercih hangi mal ve hizmet üretiminden yana yapılmalıdır? Bu karar nasıl verilmelidir? Benzer sorulara cevap ararken piyasa mekanizmasının özel mal ve hizmetler için yeterli ancak, kamu malı ve hizmetleri için yetersiz kaldığını görmekteyiz. Üretimin finansmanı ve mülkiyeti ile ilgili karar alma aşamasında, mal ve hizmetlerin teknik özellikleri de belirleyici rol oynar.

Kamu malı ve hizmeti için temel iki özellikten söz etmek mümkündür (Musgrave, 1989: 43-48, 68-72; Stiglitz, 1988: 7-8; Cornes ve Sanders, 1996: 537-542). Bu özel-

likler kamu malını özel maldan ayıran rekabetteki farklı durum ile dışlanmanın mümkün olmaması özellikleridir. Özel mal ile kamu malı arasında temel fark, refah ekonomisi teorisinde optimalite koşullarında görülür. Özel malların üretim ve tüketiminde etkin kaynak dağılımı için gerekli olan koşul ($MRS = MRT$) marjinal ikame haddinin marjinal değişim haddine eşitliği yerine kamu mallarında ($\Sigma MRS = MRT$) marjinal ikame hadlerinin toplamının marjinal değişim haddine eşit olmasıdır. Piyasa mekanizması ile sorunu çözmek sadece özel mallar için mümkündür. Etkin kaynak dağılımı, tercihlerini açıklayan tüketiciler ile bu tercihleri karşılamaya çalışan üreticiler arasında, rekabetçi piyasa koşulları içinde sağlanabilir. Kamu malının iki özelliği, bu tür mal ve hizmetlerin piyasa mekanizması ile sunumunu ya imkansız kılar, ya da yetersiz bırakır. Birinci özellik, *ilave bir tüketicinin varlığının yeni maliyet yüklememesi, yani marjinal maliyetin sıfır olması nedeniyle tüketiciler arasında rekabetin söz konusu olmamasıdır*. Bu özelliğin en net anlaşılabileceği örnek, savunma hizmetleridir. Ülke sınırları içinde yeni bir bebeğin varlığı savunma hizmetlerinin maliyetini hiç bir şekilde değiştiremez. İkinci özellik ise, *ayrıca bölünmezliği nedeniyle tüketimden dışlanmanın mümkün olmamasıdır*. İşte bu özellikler kamu malı ve hizmetinin tanımını oluşturur. Bu tanım nedeniyle sunumları piyasa mekanizmasına bırakılamaz. Doğal olarak bu sonuç, devlet bütçesinden finansmanı gerektirir. Ancak, yukarıdaki bölümde değindiğimiz gibi, bu finansmana alternatif finansman şekli bulmak mümkün ise (özel televizyon yayınında olduğu gibi), devlet bütçesinden finanse edilmeyen kamu mal ve hizmetleri var olabilir.

3. KAMU MALI VE HİZMETİNİN KİŞİSEL TERCİHLERDE YER ALIŞ SEKLİ

Aşağıda verilen örnekte kişiler bütçelerini kamu malı ve özel mal arasında paylaştırırken, kendilerine en yüksek refah düzeyini sağlamaya çalışırlar. Örnek Varian'ın Mikroekonomi kitabından alınmıştır, benzer örnekler bulmak mümkündür (Varian, 1996: 605-615). Varian'ın örneğinde aynı daireyi paylaşan iki kişinin televizyon satın alma kararı ele alınmaktadır. Yaşadıkları yerin boyutları gereği alınacak televizyon ikisinin birlikte kullandıkları oturma odasına yerleştirilecektir. İkisinin de aynı zamanda televizyon seyredebilmeleri mümkündür. Birinin seyretmesi diğerinin seyretmesine engel oluşturmaz. Televizyon yayınından sağlanan fayda bölünmez olduğundan, birinin bu maldan yararlanması diğerinin yararlanamamasına yol açmaz. Kişiler birbirlerine rakip değildir. Bu nedenle televizyon alıcısı ile elde edilen hizmet, kişilere aynı anda tatmin sağladığı için kamu mal ve hizmeti niteliği taşır.

Her iki bireyin başlangıçtaki servetlerini w_1 ve w_2 ; televizyon alımına katkılarını g_1 ve g_2 ; özel mallar satın almak için kalan paralarını da x_1 ve x_2 olarak tanımlarsak

$$x_1 + g_1 = w_1 \quad (1)$$

$$x_2 + g_2 = w_2 \quad (2)$$

Televizyonun satış fiyatının da c olduğunu varsayarsak, her iki kişinin katılımlarının toplamının en azından c olması gerekmektedir :

$$g_1 + g_2 \geq c \quad (3)$$

Burada daireyi paylaşan kişilerin toplam katkıları, televizyonun satış fiyatını (c)'yi karşıladığında, bir televizyona sahip olabilirler ve bu cihazdan her ikisi de yararlanır. Kişilerin fayda fonksiyonları, tükettikleri özel mallara ve televizyona sahip olup olmadıklarına bağlıdır. Birinci kişinin fayda fonksiyonu $u_1(x_1, G)$ olarak tanımlanabilir. Burada G 'nin sıfıra eşitliği ($G = 0$) televizyonun olmadığı durumu gösterir; bire eşitliği ise ($G = 1$) televizyonun varlığını belirtir. İkinci kişi için de fayda fonksiyonu $u_2(x_2, G)$ olarak verilebilir. Fayda fonksiyonlarında özel ve kamu malları arasında açıkça görülen bir fark vardır. Her bir bireyin özel mal tüketimi x_1 ve x_2 olarak ayrı ayrı belirtilmişken, kamu malı tüketimi her ikisi içinde G olarak verilmektedir. Bunun tek nedeni, kamu malı ve hizmetinden elde edilen faydaların bölünmez oluşundan, her iki tüketici tarafından aynı anda televizyon yayınının "tüketildiği" varsayımıdır. Durumun Pareto Optimal olabilmesi için, toplam marjinal faydalar (veya marjinal değerlendirmeler) yani (ΣMRS), malın temini için söz konusu olan marjinal maliyeti (MRT) karşılamalıdır [Ng Y-K, 1983: 189-191].

SONUÇ

Bu yazıda kamu malı ve hizmeti tanımı yapılırken kullanılması gereken özelliklere işaret etmek istedik. Bu özellikler kamu malı ve hizmetini özel mal ve hizmetten ayıran farklardır. Temel olarak iki özellikten söz etmek mümkündür; bu özellikler kamu malı ve hizmetinin tüketiminde kişilerin birbirleriyle rekabet etmemeleri ve faydaların bölünmezliğinden dolayı dışlanmanın mümkün olmamasıdır. Kamu malı ve hizmetinin bu özelliklerinden dolayı, kişiler tercihlerini olduğu gibi açıklar ve birlikte hareket ederlerse, dışa taşan faydalardan yararlanarak, kamu malı ve özel mal bileşimlerini kendilerine en yüksek refah düzeyini sağlayacak şekilde düzenleyebilirler.

Verilen örnekte, mal ve hizmetleri özel ve kamu diye sınıflandırırken ele alınan özelliklerin kişilerin davranış biçimlerini nasıl etkilediğini göstermeye çalıştık. Tüketimde rekabetin olmaması ve faydaların bölünmezliği sonucu, kişi kendi refah düzeyini maksimum kılmak için, samimi tercih açıklamamaya ve bir bedel ödmeden kamu malı ve hizmetinden yararlanmaya çalışabilir. Bu *bedavacılık* girişimi nedeniyle bu tür mal ve hizmetlerin piyasada sunumu ya tamamen imkansız olur, ya da yetersiz kalır. Piyasa mekanizması yetersiz kaldığı için, kamu malı ve hizmeti üretimini genellikle devlet tarafından üstlenilir ve finanse edilir. Ancak bu durum kamu malı ve hizmetinin özelliklerinden ortaya çıkan bir sonuçtur. Bir bedel ödmeden hizmetten yararlanan durumlarda devlet finansmanı her zaman zorunlu değildir. Bazı konularda-örneğin televizyon yayınlarında olduğu gibi- hem tüketici bir bedel ödemez, hem de üretimin finansmanı devlet bütçesinden yapılmayabilir. Günümüz kanunları televizyon ve radyo yayınlarını sadece devlet tekelinde bırakmadığı için tüketicilerin gözünde devlet gelirleri ile finan-

se edilen bir televizyon yayını ile reklam gelirleri ile finanse edilen özel kesime ait televizyon yayınları arasında hiçbir fark yoktur. Tüketici için televizyon yayını her iki durumda da kamu malı ve hizmeti niteliğindedir.

KAYNAKÇA

- AKALIN Güneri (1981): **Kamu Ekonomisi**, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara.
- BROWNING Edgar K. ve Jacqueline M. Browning, (1983): **Public Finance and The Price System**, Macmillan, New York.
- BUCHANAN James M., (1968): **The Demand and Supply of Public Goods**, Rand McNally, Chicago.
- CORNES Richard ve Todd SANDLER (1996): **The Theory of Externalities, Public Goods**, Cambridge University Press, Cambridge.
- HEAD John. G., (1962): "Public Goods and Public Policy", **Public Finance**, 17(3):197-210.
- JOHANSEN Leif, (1965): **Public Economics**, North – Holland , Amsterdam
- JHA Raghendra (1998): **Modern Public Economics**, Routledge, London.
- MUSGRAVE Richard A. ve Peggy B. MUSGRAVE (1989): **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw - Hill, New York.
- SHOUP Carl S.,(1969): **Public Finance**, AldinePub. Co.,Chicago.
- OAKLAND William H. (1987): Theory of Public Goods, **Handbook of Public Economics**, cilt 2, A:J:Auerbach ve M:Feldstein (Edr.), Elsevier Science Publishers B.V. (North – Holland), 485-583.
- SAMUELSON Paul A. (1954): The Pure Theory Of Public Expenditure, **Review of Economics and Statistics**, cilt 36,387-389.
- SAMUELSON Paul A. (1955): Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure, **Review of Economics and Statistics**, cilt 37,350-356.
- SMITH Allen W. (1986): **Understanding Economics**, Random House, New York.
- STEINER Peter O. (1974): "Public Expenditure Budgeting", **The Economics of Public Finance**, A. Blinder et al. (Edr.) Brookings, Washington.
- STIGLITZ Joseph E.(1988): **Economics of the Public Sector**, W.W.Norton & Company, New York.
- VARIAN Hal. R. (1996): **Intermediate Microeconomics – A Modern Approach - 4th ed.**, W.W. Norton & Co.
- NG Yew Kwang (1983): **Welfare Economics**, Macmillan, Basingstoke

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

KAMU BÜTÇESİ BİLEŞENLERİNDE ENDOJENLİK OLGUSU VE MİLLİ GELİR DENGESİ İLİŞKİSİ

Yrd. Doç. Dr. A. Niyazi ÖZKER
Balıkesir Üniversitesi,
Bandırma İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ABSTRACT

This paper analyses both analytical and numerical techniques to investigate the tax endogenous variables that into effectes of gross national product reflects the relationships between production, income and, (public and private) expenditure activities. It also showed that the totals of government expenditure and of taxation depend partly on the levels of national income and expenditure which are endogenous. The endogeneity of some government revenue (such as tax revenues) and expenditure also complicates the interpretation of the budgetary position. So, the parametric multiplier of tax structure is lower the more powerful these endogenous forces are. If we are concerned about the rate of national savings and tax for future, we should look at a capital budget that relationships public expiditures for the contribution of public investment, which may also be inferred that budget surplus or deficit must be examined in relation to the level of national income.

Ö Z E T

Bu çalışma, özel ve kamu harcamaları ile gelir ve üretim arasındaki ilişkileri yansıtan milli gelir üzerindeki etkin vergi endojenliğinin hem analitik ve hem de rakamsal yaklaşımını analiz etmektedir. Bu analiz, ayrıca, kamu harcamaları ve milli gelire ilişkin biçimlenen kamu harcamaları ve vergi gelirleri düzeyinin dönemsel endojenliğini de göstermeyi hedeflemiştir. Bu bağlamda, bütçe açısından parametrik vergi çoğaltanı ne kadar küçükse, endojen değerlerin o derece güçlü ortaya çıktığı izlenmekte ve bütçe açıklarının azaltılarak -bütçe fazlası bir süreç için- kamu yatırımlarının reel olarak ileriye yönelik artırılmasında ise kamu harcamalarının endojenik yapısı ön plana çıkmaktadır.

GİRİŞ

Vergi gelirlerindeki dönemsel değişkenlik, devletin ekonomik fonksiyonlarının süregeldiği makroekonomik bir yapıda milli gelir denge seviyesine ulaşabilmek için devlet harcamalarının değiştirilebildiği "**denk bütçe çoğaltanı**" olarak öncelikle karşımıza çıkar (Renshaw, 1990: 441-443). Başka bir açıdan ise vergi çoğaltanı değerine bağlı olarak değişebilecek vergi gelirleri yükseldikçe, özel tasarrufların azalmasının da etkisiyle toplam tasarrufların artmadığı izlenmekte, tasarrufta önemli artışlar oluşmamasına karşın, ekonomide milli gelir dengesini etkileyebilecek iktisadi tasarruf sahipleri önemli bir değişme periyoduna girmektedir (Gwariney and Stroup, 1992: 112). Bu anlamda vergi gelirlerinin dönemsel endojenik bir sürece ilişkin artışı, fertleri daha az tasarruf yapma eğilimine yönlendirirken, devletin elde ettiği kamu gelirleri limitini yükseltir (Buchanan, 1997: 131-132). Geline bu noktada vergilerin endojen bir değişken olarak ele alınması, kamu harcamaları ve süregelen sistemik (otonom) vergi gelirlerine (T) bir diğer üçüncü unsur olan **marjinal vergi eğilimi** (t) olgusunu da mali bir araç olarak eklemiştir (Long, 1990: 143-145). Dönemsel otonom vergi gelirlerinin artış gösterdiği ve pozitif olduğu bir konumda gerçek gelir kapsamında bir kamu geliri söz konusu olmak-

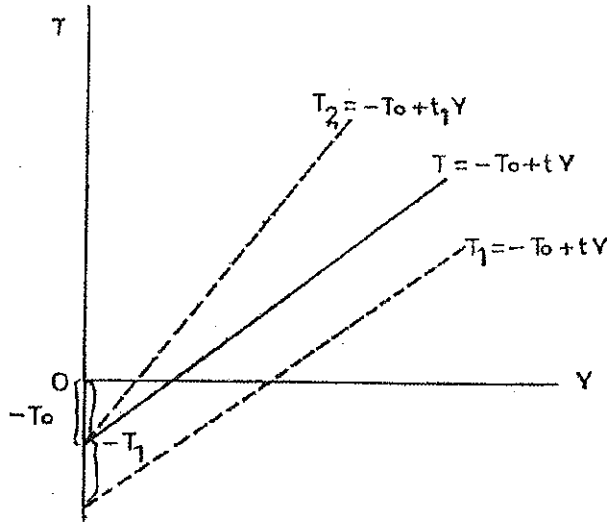
ta, tersi olan durumda ise devletin topluma "transfer ödemeleri" artmaktadır (Ata, 1994: 143-145). Diğer taraftan marjinal vergi meylinin (t) değişmesi de hem vergi fonksiyonunun ve hem de tasarruf ve tüketim fonksiyonlarının değişmesiyle sonuçlanmaktadır (Long, 1990: 145-147). Dolayısıyla bu aşamada kullanılacak bu araçların milli gelir denge seviyesi açısından karşılaştırılması gereği ortaya çıkmakta, örneğin deflasyonist bir açığın devlet harcamalarının artırılmasıyla mı, yoksa vergilerin azaltılmasıyla mı kapatılacağı sorusu gündeme gelmektedir. Bu bazda vergi gelirlerinin makroekonomik yapıya ilişkin endojen olarak ele alınmasının vergi çoğaltma katsayısına küçültücü bir etki yaptığı ve özel tüketim harcamaları (c), özel yatırım harcamaları (I) ve kamu harcamalarındaki (G) değişmelerden doğacak etkilerin daha azalması sonucunu doğurduğu görülmektedir (Wonnacott and Wonnacott, 1986: 222-223). Bu nedenle vergi gelirlerindeki endojen bir yapının hanehalkı tüketimini (özel tüketimi) ne derece etkilediği olgusu, cari fiyatların milli gelir düzeyine yaptığı etkiyle somut bir hale gelmekte ve dönemsel vergi endojenliğinin genişletici ve daraltıcı etkisi sadece bu değişikliğin düzeyi ile değil, diğer her bir verginin bileşimine bağlı olarak da ortaya çıkmaktadır (Ebrahimi and Heday, 1988: 92-95). Ancak bu noktada örneğin gelire bağlı olmayan bir vergi uygulamasının kullanılmasında denk bütçenin milli gelire olumlu etkisinin azalacağını ve dolayısıyla da denk bütçe çarpanı değerinin küçüleceğini ifade etmek gerekir (Wonnacott and Wonnacott, 1986: 83-84).

2. VERGİ GELİRLERİNDE ENDOJENLİK OLGUSU

Devletin makroekonomik politikalarında kamu harcamalarının (G) ve vergiler toplamının (T) dönemsel konumu, karşımıza egzojen mali bir değişken olarak çıkar (Renshaw, 1990: 441). Kamu harcamalarının dışsallığa bağlı bir değişken oluşunun yanı sıra, ilgili dönemde vergi gelirlerinin endojen bir yapı içerisinde milli gelirle (Y) ilişkilendirilerek ele alınması, mevcut vergilerin (bu yaklaşımda gelir vergisinin), gelir seviyesi ne olursa olsun aynı oranda vergi alındığı bir konumda endojenlik kazandığı anlamını da taşımaktadır (Pechman and Engelhardt, 1990: 2-8). Bu noktadan hareketle vergi gelirleri fonksiyonu aşağıdaki gibi yazılabilir:

$$T = -T_0 + tY \dots\dots\dots(1)$$

Eşitlik (1)'de "T" döneme ilişkin vergi gelirlerini " T_0 " otonom bir yapıda veya gelir sıfırken alınan vergiyi göstermektedir. Eşitlikte "t" ise DY/DT olarak da ifade edilebilecek vergi oranını (marjinal vergi meylini) ifade etmektedir. Fonksiyonel ifade-mizde otonom vergi değerinin (" T_0 ") negatif işaret alması ekonomide bir vergi adı altında kamu geliri sağlanmadığı ve aynı dönem içerisinde bir kamu gideri olarak transfer harcamalarının gerçekleşmiş olmasındandır. Otonom vergi gelirlerinde (T_0) ve vergi oranlarında meydana gelebilecek her bir değişme vergi fonksiyonunu etkilemesi bazında vergi ekseninde fonksiyonel bir izdüşüm olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum diğer bir ifadeyle " T_0 "ın artması ve azalmasıyla vergi fonksiyonunu vergi gelirleri eksenine açısını da belirlemektedir (Varian, 1993: 288-289).



Şekil 1. Transfer Ödemeleri Bazında Vergi Fonksiyonu

Şekil 1’de ifade edilen vergi fonksiyonu açısı marjinal vergi eğilimine (t) (vergi oranları) göre belirlenmekte ve örneğin vergi oranları arttığında ($t_1 > t$) her gelir düzeyinde tarh edilen vergi miktarı arttığından vergi fonksiyonu açısı daha dik hale gelerek $T_2 = -T_0 + t_1 Y$ şekliyle ifade edilmektedir. Vergi gelirlerinin azalması ($t_1 < t$) durumunda ise vergi fonksiyonu eğilimi vergi oranları düştüğü için daha yatık bir konuma gelir. Diğer öz bir ifadeyle daha önce süregelen otonom vergi gelirlerindeki (T_0) değişimler vergi fonksiyonu eğrisinin açısını değiştirmeden konumunu etkilerken, aynı fonksiyonel süreçteki değişken vergi oranları fonksiyonel izdüşüm açısını doğrudan etkilemektedir (Varian, 1993: 417-418). Bu aşamada vergilerin endojenliğine etki eden değişkenleri makroekonomik bir yapıda ele aldığımızda harcanabilir vergi konusu, geliri, (Y_d) uyarılmış tüketim (C) olarak kabul ederek makro modelde otonom tüketim (C_0) ile ilişkili fonksiyonu şu şekilde ifadelendirmemiz mümkündür (Wonnacott and Wonnacott, 1986: 174-178).

$$C = C_0 + cY_d \quad (2)$$

Eşitlik (2)’de “ c ” marjinal tüketim meylini ifade etmektedir(1). Makroekonomik bir yapıda özel yatırım harcamaları (I) ve kamu harcamalarının (G) egzojen değişken olmasıyla endojen değişkenler “ Y ”, “ c ”, “ Y_d ” ve “ T ” olarak etkinlik kazanmakta ve eşitlik (2)’nin bu aşamada harcanabilir gelir (Y_d) ve toplam vergi gelirleri bazındaki açılımı aşağıdaki şekliyle biçimlenmektedir.

$$C = C_0 + cT_0 + c(1-t)Y \quad (3)$$

Milli gelir denge seviyesi açısından uyarılmış harcamaya yönelik eşitlik (3)’ün çözümlemesi ise;

$$Y = C_0 + cT_0 + c(1-t)Y + I_0 + G_0 \dots\dots\dots(4)$$

şeklinde (Renshaw, 1990: 441-442) veya

$$Y = \frac{1}{1 - c + ct} (C_0 + cT_0 + I_0 + G_0) \dots\dots\dots(5)$$

olarak biçimlenmektedir. Kamu ve özel harcamaların (C, I ve G) milli geliri kendi miktarlarından nispi değer olarak daha fazla arttırması ve etkilemesinin nedeni, eşitlik (5)'teki "1/1-c+ct" çarpanının **parametrik vergi çoğaltanı** olarak işlev görmesindendir. Makroekonomik yapılanmanın süregeldiği bir dönemde vergi gelirlerinin endojen bir kumda ele alınması, çoğaltan katsayısı olarak küçültücü bir etki oluşturmakta ve harcamalardan doğacak etkinin daha da azalması sonucunu verdiği izlenmektedir (Wonnacott and Wonnacott, 1986: 22-223).

Diğer bir ifadeyle özel tüketim harcamaları (C), özel yatırım harcamaları (I) ve devlet harcamalarının (G) farklılığından doğacak etkilerin daha da azalması, parametrik vergi çoğaltımının dönemsel artan küçüklüğü ile ortaya çıkmakta ve dönemsel milli gelir denge seviyesi "egzojen" bir yapıdan "endojen" değişkenlerin öncelikli parametrik değerlerine bağlı olarak biçimlenmektedir. Çünkü **keynesyen** bir yaklaşım çerçevesinde bu olgunun gerekçesinin vergi gelirlerinin (T), milli geliri (Y) etkilemesinin hem marjinal tüketim eğilimi ve harcanabilir gelirin fonksiyonel yapısından (c, Yd) ve hem de marjinal vergi eğilimiyle (t) milli gelirin (Y) doğrusal fonksiyonel yapısından (t.Y) oluştuğu görülmektedir (Gerard, 1991: 277-280). Bu yaklaşım diğer taraftan milli gelir artışına ilişkin vergilerin otomatik stabilizatör olgusunu da mali bir araç olarak gündeme getirmektedir (Gold, 1991: 4-7).

3. EGZOJEN BİR DEĞİŞKEN OLARAK HARCAMALARIN ETKİSİ

Vergi gelirlerindeki endojen bir yapının milli gelir denge seviyesine doğrudan parametrik etkisinin yanında, harcamalardaki değişimleri de milli gelire çoğaltan etkisinden söz etmek mümkündür. Özel tüketim harcamaları (C), özel yatırımlar (I) ve kamu harcamalarında (G) harcama değişimleri, milli gelir seviyesini çoğaltan katsayısı olarak etkileyebilecektir. Örneğin bu anlamda harcamalardaki değişimler milli gelir seviyesini değişen kamu harcamaları bazında kamu harcamaları çarpanı olarak:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c(1-t)} \cdot \Delta G \dots\dots\dots(6)$$

şeklinde, ancak özel yatırımlara ilişkin yatırım çoğaltanı olarak

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c(1-t)} \cdot \Delta I \quad (7)$$

biçiminde, tüketim çoğaltarı olarak ise:

$$\Delta Y = \frac{1}{1 - c(1-t)} \cdot \Delta C \quad (8)$$

olarak bir fonksiyonel yapı oluşumuyla etkilediği izlenmektedir. Harcamalara ilişkin bu fonksiyonların keynesyen çerçevesinin, eşitliklerdeki $1/(1-c(1-t))$ şeklinde ifade edilen parametrik vergi çoğaltanından oluştuğunu irdelememiz gerekir. Harcamalardaki değişim bir önceki döneme göre artarak ortaya çıkmışsa parametrik vergi çoğaltanının etkisi olumlu olacak ve milli gelirden bir önceki döneme oranla cari dönemde bir artış söz konusu olacaktır. Ancak makroekonomik süreçte harcamaların azaldığı bir dönemde de bu durumun tersi oluşacak ve milli gelir azalacaktır (Hoover and Sheffrin, 1992: 226-230).

4. MALİ BİR ARAÇ OLARAK ENDOJEN VERGİ GELİRLERİ

A. Bütçe Açığı Yaklaşımında Negatif Vergi Endojenliği Olgusu

Etkin bir maliye politikası kapsamında uygulama sürecine ilişkin teknik sorunlardan biri hiç şüphesiz mali araçların ve özellikle de endojen vergi gelirlerinin bütçe açığını ne yönde etkileyeceğidir. Diğer taraftan egzogen bir değişken olarak kamu harcamalarında (G) meydana gelen bir değişimin nispi değerinin bütçe açıklarının artmasında daha az bir nispi artışa neden olduğu da görülmektedir. Ancak konumuz açısından bütçe açıklarını endojen değişkenlik gösteren süregelen otonom vergi gelirleri (T_0) ve marjinal vergi eğilimi veya vergi oranları bazında irdelemeye çalışacağız. Bu durumda "A" gibi bir bütçe açığının dönemsel oluşumunu eşitlik (1)'in de yardımıyla aşağıdaki gibi yazmamız olanaklıdır.

$$A = G + T_0 - tY \quad (9)$$

Mali araçlarla bütçe açıkları arasındaki ilişkiyi de belirleyen eşitlik (9)'da otonom vergi gelirlerindeki bir değişim (ΔT_0) kamu harcamalarında bir değişim olmadığı dönemlerde ($G=0$) kullanılabilir gelir seviyesinde pozitif değişiklikler yaratabileceğinden tüketim eğiliminin çarpan etkisini artırarak milli gelir seviyesinin yükselmesine de gerekçe oluşturacaktır (Wonnacott and Wonnacott, 1986: 208). Bu yaklaşıma ilişkin vergilerin endojen yapısının değişmediği, ancak transfer harcamalarının bir artış periyodu yaşadığı ($\Delta T_0 > 0$) ve marjinal vergi eğiliminin farklılık göstermediği ($\Delta G = \Delta t = 0$) bir durumda bütçe açıkları (A) aşağıdaki gibi ifadelendirilebilir:

$$\Delta A = \Delta T_0 - t\Delta Y \quad (10)$$

Parametrik vergi çoğaltanının " $k=1/1-c(1-t)$ " şeklinde ifadesinin özetlenmesinden hareketle bütçe açıkları olgusu, marjinal tüketim eğiliminin nispi etkisiyle de aşağıdaki gibi ifadelendirilebilir:

$$\Delta A = (1-t.k.c)\Delta T_0 \dots\dots\dots(11)$$

Transfer harcamaları, marjinal vergi eğilimindeki artışla elde edilen kamu gelirlerinin aksine, değişik amaçlarla yapılan bir geri ödemeyi gündeme getirdiği için, vergi endojenliği olgusuna ilişkin negatif bir endojenlik yaratmaktadır (Moffitt, 1990: 124-128). Eşitlik (10)'un incelenmesinden izlenebileceği gibi, transfer ödemelerinin bütçe açığını artırmasında endojenliğine ilişkin etki, kendi artışının nispi değerinden daha az olacaktır. Çünkü transfer harcamalarındaki artışın oransal değeri (ΔT_0), milli gelirden ($k.c$) kadar bir artışa neden olacak, bu durumda vergi gelirlerinde " $t.k.c.\Delta T_0$ " değeri kadar bir vergi geliri artışına gerekçe oluşturacaktır. Ancak burada negatif vergi endojenliği açısından dikkate değer olgu, negatif endojenlik olarak irdelenen transfer harcamaları artışının, yine aynı bütçedeki aynı miktar kamu harcamalarına göre ($\Delta G=\Delta T_0$) bütçe açığını daha fazla arttırmasıdır. Diğer bir ifadeyle kamu harcamalarındaki artışların (ΔG) neredeyse tamamı dönemsel bir gelir artışı olarak ele alındığı halde ($k.\Delta G$), transfer harcamalarının (ΔT_0) sadece tüketime yönelen kısmı bir gelir artışına yol açar ($k.c.\Delta T_0$) ve kamu transfer harcamalarından doğan gelir artışının nispi değeri, kamu harcamalarının yarattığı gelir artışının nispi değerinden daha düşük olacağı için ($k.\Delta G > k.c.\Delta T_0$) dolayısıyla bütçe açıklarının kapatılmasına ilişkin kamu gelirleri bazında vergi geliri daha az olacaktır ($t.k.\Delta G > t.k.c.\Delta T_0$). Ancak negatif vergi endojenliğine konu olan kamu transferlerinin nispi değişim değerinin kamu harcamalarına eşitliğinin süregeldiği ($\Delta G=\Delta T_0=0$) ve bunun yanı sıra pozitif bir endojenlik oluşumuna ilişkin vergi oranlarındaki her bir artışın ($\Delta t > 0$) bütçe açıkları üzerindeki doğrudan etkisi ise;

$$\Delta A = -\Delta(t.Y) \dots\dots\dots(12)$$

biçimiyle ifade edilebilir ve bütçe açıklarının azalması veya artışında vergi gelirlerine ilişkin lineer bir fonksiyon olarak irdelenir (Renshaw, 1990: 441-443).

B. Optimal Bütçe Dengesi ve Dönemsel Vergi Endojenliği

Günümüz modern maliye politikaları, şüphesiz, klasik maliye politikalarının aksine mutlak bütçe denkliliğini hedefleyen veya gelir ve istihdam seviyesini negatif bir sürece sokmadan bütçe açığını mutlak bir seviyede tutmayı hedefleyen politikalar olmaktan uzaklaşmışlardır (Edizdoğan, 1998: 165). Bu yaklaşım, diğer taraftan bütçe açıklarının örneğin daha sonraki enflasyonist dönemlerde talep fazlalığı, faiz yükü, reel vergi kaybı ve işsizlik gibi unsurların daha da artmasından ötürü marjinal vergi oranlarını önemli ölçüde arttırmak ve kamu harcamalarını daha da kontrol edilebilir konuma getirmek gibi(2) optimal bir bütçe dengesi kapsamında ele alınmasını gerekli kılmıştır. Denk bütçe çoğaltanının etkisine bağlı olarak bütçe dengesinin hangi seviyede oluşacağı, bu bağlamda kamu harcamalarının harcama ve gelir etkisinden dolayı kamusal harcamala-

rın ne ölçüde artış (ΔG) gösterdiğine bağlı olarak ortaya çıkmakta, diğer taraftan milli gelir denge seviyesindeki artış da buna bağlı lineer bir fonksiyonellik göstermektedir (Bulutoğlu, 1988: 558-559).

Ancak optimal bir bütçe dengesinin sağlanması bazında denk bütçe çoğaltanı, vergilerin gelirden bağımsız bir oluşum gösterdiği (veya varsayıldığı) konumda ortaya çıkmakta, vergiler gelirin doğrudan bir fonksiyonu konumuna getirildiğinde ise denklik esası bozulmaktadır (Bulutoğlu, 1988: 561-562). Basit vergi çoğaltanı " $1/1-c$ " konumunda iken, vergi miktarının gelirin bir fonksiyonu olarak ele alınmasıyla ($T=T_0+tY$) kamu harcamalarından da etkilenen parametrik vergi çoğaltımı " $1/1-c(1-t)$ " olarak oluşmakta ve bu durumda da " $\Delta Y/\Delta G + \Delta Y/\Delta T$ " toplamı "1"e eşit olmamaktadır. Makroekonomik bir süreçte gelir seviyesi ile ilişkilendirilen vergi endojenliğinin oluşumu, doğrudan vergi gelirlerini (T) etkileyebilmekte ve vergi gelirlerindeki bu artış zincirleme bir etkiyle milli geliri (Y), harcanabilir geliri (Y_d) ve tüketim harcamalarını (C) da etkilemektedir. Bu durumda bütçe açığı açısından iki alternatif durum ortaya çıkmakta ve mevcut bütçe açığının belli bir seviyede tutularak süregelmesinin sağlanması veya mutlak bir bütçe denkliği esasının varlığı konusunda zorunlu bir seçim ikilemi yaratmaktadır (Buchanan, 1997: 130-134).

Buna karşılık günümüz modern bütçe anlayışı amaç ve uygulamalar açısından farklılıklar göstermekte ve "denk olmak" veya "sürdürülebilir bir seviyede bütçe açığının varlığını devamlı kılmak" gibi hedeflerin dışına çıkmaktadır (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1988: 190-192). Çünkü ekonomik konjoktüre ilişkin şartlara uygun olmayan mutlak bir bütçe denkliğine ilişkin politika, aynı dönemde durgunluk, talep yetersizliği, istihdamda düşme ve stoklarda birikim gibi iktisadi krizlerin varlığına dayalı olarak artan kamu harcamaları miktarını eşitlemek için marjinal vergi eğiliminin (ΔT) önemli ölçüde artmasına gerekçe oluşturabilmekte veya kamu harcamalarının etkin bir ölçekte kısılmasıyla milli gelirde önemli bir düşme yaratabilmektedir (Türk, 1988: 66-69). Bu bağlamda vergi açığı olgusunun yıla ilişkin esnek yapısı, daha uzun bir süreçte dönemsel esnekliğe kavuşmakta ve özellikle deflasyon ve işsizliğin süregeldiği durgunluk dönemlerinde bütçe açığı esnekliğinin, aynı dönemdeki negatif veya endojenliği yaklaşımıyla artırılması önem kazanmaktadır (Bohn, 1991: 591-594).

5. KAMU HARCAMALARI DEĞİŞİKLİKLERİNDE ENDOJEN DENGİ DEĞERLERİ

Kamu harcamalarının dönemsel artışı egzojen bir değişken olarak harcama değerleri bazında dört endojen değişken olarak ele alınan milli geliri (Y), harcanabilir geliri (Y_d), vergi gelirlerini (T) ve tüketim harcamalarını (C) yeni denge değerlerinin oluşurulması, çerçevesinde etkilemekte, toplam talebi canlandırmak ve dolayısıyla istihdamı artırmak gibi amaçlarla kamu harcamalarının her bir birim artışının, bu bağlamda göreceli olarak daha az bütçe açığına neden olduğu izlenmektedir (Bohn, 1991: 600-604). Ülkemizde 1995 yılı sonrası verilerin ortalama değerleri alınarak tüketim eğilimi nispi

değerinin $[c(1-t)=\Delta C/\Delta Y]$ ortalama 0,70 olduğu izlenmektedir. Yine aynı yıllara ilişkin ortalama marjinal vergi eğiliminin vergi yükü bazında ortalama değerinin 0,17 civarında olduğu ve transfer harcamalarının da bütçe harcamalarının bir yüzdesi olarak aynı yıllarda ortalama 0,23 civarında gerçekleştiği söylenebilir(3). Ortalama reel tüketim malları endeksinin 1995 sonrası için " $C_0=80$ " reel olarak yatırım malları ortalama endeksinin $I_0=70$ ve reel kamu tüketim ve yatırım harcamaları nispi değerinin bir önceki yıllar baz alınarak hesaplanan ortalama değerinin ise yaklaşık " $G_0=110$ " olduğunu saptamamız olanaklıdır(4).

Tablo 1. Ortalama veriler ve model eşitlikler

Denklemler	1995 Sonrası Ortalama Veriler	Ortalama Değerlere İlişkin Eşitlikler
$T=T_0+tY$	$t=0,17$	$T=-0,23+0,17Y$
$I=I_0$	$c=0,70$	$I=80$
$G=G_0$	$T_0=-23$	$G=110$
$C=C_0+cY_d$	$C_0=80$	$C=80+0,70 Y_d$
$Y=C+I+G$	$G_0=110$	$Y=C+I+G$
$Y_d=Y-T$	$I_0=70$	$Y_d=Y-T$

Bu noktada kamu harcamalarındaki her bir birim artış miktarına (ΔG) bağlı artan bütçe açıklarının artışına ilişkin nispi değerlerin, bütçe açığı olgusu açısından karşılaştırılması ve oluşan yeni endojen denge değerleri, harcamalar endeksine uyumlu geleceğe yönelik bütçe stratejileri açısından da anahtar bir rol oynamaktadır. Tablo (1)'de 1995 yılı ve sonrası ilk denge değerleri olarak kabul edilebilecek ortalama bütçe verilerinin, daha sonraki kamu harcamalarının artan birimsel miktarına göre ortaya çıkan endojen denge değerlerini ve bütçe açığı oluşumuna nispi katkısını aşağıdaki tabloda izlememiz olanaklıdır.

Tablo 2'de 1995 sonrası bütçe verileri bazında endojen ve egzogen değerlerin ülke düzeyinde tüm yatırımların hacminin birim olarak değişmediği bir konumda ve ölçekte değişebileceği izlenmektedir. Şüphesiz burada bütçe değişkenlerinin kamu harcamalarındaki değişimlere ilişkin aldığı birim değişim değerleri kamu harcamaları nispi değişiminin (ΔG) ne güçlü bir değişken olduğunu ve milli gelirin artmasına bağlı vergi gelirlerinin de artışına ve dolayısıyla da bütçe açığının azalmasına ne ölçüde katkıda bulunduğunu da göstermektedir. Gerçekten de model eşitliklerimizde görülen bütçe açığı miktarı, kamu harcamalarının nispi artış miktarına göre harcanabilir gelir ve vergi gelirlerinde pozitif bir artış yaratırken buna koşut bütçe açığı artışlarında daha büyük bir nispi artış değeri yaratmışlardır. Örneğin ilk denge değerlerine göre " $\Delta G=15$ " olarak gerçekleşen kamu harcamaları milli gelirden (+35) birim bir artış yaratmasıyla harcanabilir

Tablo 2. Kamu harcamalarına ilişkin yeni denge değerleri ve bütçe açıkları

Makro Göstergeler	İlk Denge Değerleri	Yeni*Denge Değerleri(1)	Yeni** Denge Değerleri(2)	Yeni***Denge Değerleri(3)	Değişme (1)	Değişme (2)	Değişme (3)
Gayri Safı Milli Hasıla (Y)	659	694	706	730	+35	+47	+71
Tüketim (C)	479	499	506	520	+20	+27	+41
Yatırım (I)	70	70	70	70	0	0	0
Kamu Harcamaları (G)	110	125	130	140	+15	+20	+30
Vergiler (T)	89	9	97	101	+6	+8	+12
Harcanabilir Gelir (Yd)	570	599	609	629	+29	+39	+59
Özel Tasarruf (Yd-C=S)	91	100	103	109	+9	+12	+18
Bütçe Açığı (G-T)	21	30	33	39	+9	+12	+18

* Kamu Harcamaları değişiminde, "DG=15" birim artış sonrası yeni denge

** Kamu harcamaları değişiminde ilk denge değerlerine göre "DG=20" birim artış sonrası yeni denge.

*** Kamu harcamaları değişiminde ilk denge değerlerine göre "DG=30" birim artış sonrası yeni denge.

gelir ve vergi gelirlerinde de dolaylı oransal bir artış yaratmış, bu konjonktüre ilişkin bütçe açığı ise daha düşük bir oranla (+9) birim gerçekleşmiştir. Kamu harcamaları ilk denge değerlerine bağlı olarak artmaya devam ettikçe ($\Delta G=20$ ve $\Delta G=30$), bu artışların yarattığı milli gelir, tüketim harcamaları ve vergi gelirlerinin doğrudan etkilendiği harcanabilir gelirin nispi değerinin birimsel olarak arttığı, ancak aynı artışların yaşandığı konjonktürel dönemde bütçe açıklarının daha küçük nispi değerlere konu olduğu süregelmektedir. Ancak bunun yanı sıra model eşitliklerimizin yorumlanmasında kamu harcamalarının dışında, otonom vergi gelirleri veya transfer harcamalarındaki ($\pm T_0$) değişimlerle, marjinal vergi eğilimindeki (t) nispi değişimler söz konusu olduğunda, harcanabilir gelir (Y_d), tüketim (C) ve vergi miktarlarını belirleyen denkliklerin değişmesiyle çoğaltan eşitliği de değişecek ve bu durumda da konjonktüre ilişkin yeni bir makro model söz konusu olacaktır ki, bu diğer başka bir yönden " $\pm T_0$ " ve marjinal vergi eğilimindeki (t) değişimlere bağlı tüketim (C) ile özel tasarrufların fonksiyonel etkisine bağlı yatırımların endojen bir yapıya dönüşmesi anlamına da gelmektedir (Coates, 1991: 88-91).

6. SONUÇ

Vergi gelirlerinin endojen bir yapıda süregelmesi, aynı dönemde yatırımların reel bir artış göstermediğinin varsayıldığı bir konumda, milli gelir artışını, marjinal vergi meyli (t) nispetinde artırabilmekte, bu bağlamda da makro düzeydeki toplam vergi fonksiyonu değeri, milli gelirin marjinal vergi eğilimi katsayısına bağlı değerinden transfer harcamalarının çıkarılmasına veya süregelen otonom vergi gelirlerinin toplamına eşit olmaktadır. Dolayısıyla vergi gelirlerinin milli gelir denge ilişkisine ilişkin endojen olarak ele alınması vergi çoğaltıcı katsayısına $(1/1-c)$ küçültücü bir dolaylı etki yaratacağından,

tüketim (C), yatırım (I) ve kamu harcamalarındaki değişikliklerin etkileri bütçe açıklarının artışına ilişkin daha az ortaya çıkmaktadır ki, bu diğer taraftan milli gelir denge seviyesinin egzojen değerlerden daha az etkilenmesi anlamına da gelmektedir. Bu bağlamda vergi gelirlerinin endojen bir yapıda süregelen vergi oranları ve marjinal tüketim eğilimine dayalı bir vergi parametrelili çoğaltan, milli gelir açısından özel tasarruf ve kamu harcamalarındaki her bir artışın milli geliri ne ölçüde artırabileceğine ilişkin nispi değeri de ortaya koymaktadır. Bununla birlikte vergi endojenliğinin süregeldiği bir yapıda otonom vergilerin (T₀) negatif bir değer aldığı durumda (-T₀) transfer harcamalarının etkisiyle bir bütün olarak vergi fonksiyonu değişmekte, milli gelir marjinal tüketim eğilimi ilişkisi (c.Y) makro ölçekte tüketim ve tasarruf fonksiyonlarını milli gelirde azalma yaratacak bir ölçekte etkileyerek dönemsel bir dengeye ulaşmaktadır.

Vergi endojenliği ve milli gelir denge seviyesi ilişkisi bütçe açıkları bazında incelendiğinde ise, kamu harcamalarının bütçe açıklarını artırması olgusunun yanı sıra milli gelir ve vergi seviyesinin de yükseltmesinden ötürü kamu yatırım harcamaları çoğaltan olarak etkisi izlenmekte, Tablo 2'den de izlendiği gibi yarattığı bütçe açığının nispi değeri, artan yapısının yarattığı milli gelir, harcanabilir gelire bağlı tüketim artışı nispi değeri ve dolayısıyla da vergi gelirlerindeki birim artış miktarlarının gerisinde kalmaktadır. Ancak kamu harcamalarındaki artış ve reel yatırım harcamaları artışları toplamı, bütçe açıklarının dönemselliği açısından özel tasarruflar ve vergi gelirleri toplamına eşdeğer bir yapıya kavuşturulmadığı durumlarda reel büyümeyi durduran bir "mali engel" sürecine girilmekte, bu durağan süreçten çıkmak için de ya genişletici bir kamu harcamaları politikası (DG>0) izlenmekte veya marjinal vergi oranlarını azaltıcı (DT<0) bir süreç izlenmektedir. Bu durumda milli gelir denge seviyesinin sürekliliği için vergi endojenliği bazındaki vergi politikasının kamu harcamaları politikası ile uyumlu bir dönemsel esnekliği kaçınılmaz olmaktadır.

NOTLAR

- 1- Bu noktada tüketimin harcanabilir gelirin bir oranı olmasından ötürü, marjinal tüketim eğiliminin gelire göre ifadesi $c = \Delta C / \Delta Y_d$ şeklinde biçimlenir. Bu noktadan hareketle bir tüketim fonksiyonu katsayısının $c(1-t)$ milli gelir açısından marjinal tüketim eğilimini ifadesi $c(1-t) = \Delta C / \Delta Y$ şeklinde dengeye ulaşmaktadır.
- 2- Enflasyonist veya durgunluğun yaşandığı deflasyonist dönemlerde vergi oranları ve kamu harcamalarının milli gelir denge seviyesine etkisi bir zıtlık ifade etmekte ve dolayısıyla da milli gelir üzerindeki etkileri bu iki mali aracın (ΔG ve ΔT) toplamına eşit olmaktadır:

$$\frac{\Delta Y}{\Delta G} + \frac{\Delta Y}{\Delta T} = \frac{1}{1-c} + \frac{-c}{1-c} = \frac{1-c}{1-c} = 1$$

Bu eşitlik, bütçe denkleğinin kamu harcamaları ve vergi değışkenliğine bağı olarak bizi denk bütçe çarpanının "1"e eşit olduğı yaklaşıma da götürür ki, bunun bir diğeri ifadesi, kamu harcamalarındaki değışkenliğın (ΔG) doğrudan harcama ve gelir trendine etkisinden ötürü, vergi gelirlerinin harcanabilir gelirden yarattığı azalma ile dönemsel bir denklik oluşturabilmesidir.

- 3- 1995 yılı sonrası 1999 yılı ilk üç aylık dilimine kadar sabit fiyatlar çerçevesinde milli gelir oranındaki değışim de baz alınarak ortalama tüketim eğiliminin yaklaşık %75 civarında olduğı söylenebilir. Bkz. Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar**, Ankara: Temmuz-1999, ss.XXIII-XXIV ve ss.245-248.
- 4- Özel ve kamusal nihai tüketim malları endeksi (C_0) ve yatırım-tüketim harcamalarına ilişkin özel ve kamusal tüketim harcamaları 1995 sonrası ortalama nispi değeri için bkz: Devlet İstatistik Enstitüsü, **Aylık İstatistik Bülteni**, Temmuz-Ağustos 2000, Ankara: Kasım 2000, ss.10-11 ve ss.15-18.

KAYNAKÇA

- ATAÇ, Beyhan. (1994). **Maliye Politikası**, 3. Baskı, Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları, No: 86.
- BOHN, Henning. (1991). "The Sustainability of Budget Deficits with Lump-Sum and Income-Based Taxation", **Journal of Money, Credit and Banking**, Vol.23, No: 3, (August, 1991), ss.580-604.
- BUCHANAN, James M. (1997). "The Balanced Budget Amendment: Clarifying The Arguments", **Public Choice**, Vol.90, No:1-4, ss.117-138.
- BULUTOĞLU, Kenan ve Erciş Kurtuluş. (1988). **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, 2. Baskı, İstanbul: Filiz Kitapevi.
- BULUTOĞLU, Kenan. (1988). **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul: Filiz Kitapevi.
- COATES, Dennis. (1991). "Endogenous Capital Utilization and Taxation of Corporate Capital", **National Tax Journal**, Vol.XLIV, No:1, (March, 1991), ss.79-92.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar**, Ankara: Temmuz-1999.
- Devlet İstatistik Enstitüsü, **Aylık İstatistik Bülteni**, Temmuz-Ağustos 2000, Ankara: Kasım 2000.
- EBRAHİMİ, Ahmad and Christopher Heady. (1988). "Tax Design and Household Composition", **The Economic Journal Conference Papers**, Vol.98, No: 390, ss.83-96.
- EDİZDOĞAN, Nihat. (1998). **Kamu Bütçesi**, 4. Baskı, Bursa: Ekin Kitapevi.

- GERRARD, Bill. (1991). "Keynes's General Theory: Interpreting The Interpretations", **The Economic Journal**, Vol.101, No:405, (March, 1991), ss.276-287.
- GOLD, Steven D. (1991). "Changes in State Government Finances in The 1980's", **National Tax Journal**, Vol.XLIV, No: 1, (March, 1991), ss.1-20.
- GWARTNEY, James D. and Richard L. Stroup. (1992). **Economics, Private and Public Choice**, 6th ed., Newyork: Hourcourt Brace Jovanovich International Ed.
- HOOVER, Kevin D. and Steven M. Sheffrin. (1992). "Causation Spending and Taxes: Sand in The Sandbox or Tax Collector for The Welfare State?", **The American Economic Review**, Vol.82, No: 1, (March 1992), ss.225-236.
- LONG, James E. (1990). "Marginal Tax Rates and IRA Contributions", **National Tax Journal**, Vol.XLIII, No:2, ss.143-154.
- MOFFITT, Robert. (1990). "Has State Redistribution Policy Grown More Conservative?", **National Tax Journal**, Vol.XLIII, No: 2, (June, 1990), ss.123-142.
- PECHMAN, Joseph A. and Gary V. Engelhardt. (1991). "The Income Tax Treatment of Family: An International Perspective", **National Tax Journal**, Vol.XLIII, No:1, (March, 1990), ss.1-22.
- RENSHAW, Edward R. (1990). "A Keynesian View of the US Budget and Trade Deficits", **Public Finance**, No:3/1990, ss.440-448.
- TÜRK, İsmail. (1988). **Maliye Politikası**, 7. Baskı, İstanbul: Sevinç Yayınevi.
- VARIAN, Hal R. (1993). **Intermediate Microeconomics**, 3rd ed., New York: W.W. Norton Company, Inc.
- WONNACOTT, Paul and Ronald Wonnacott. (1986). **Economics**, 3rd ed., New York: McGraw-Hill International Ed.

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

PARLAMENTO ADINA DENETİM İŞLEVİ VE YÜKSEK DENETİM KURUMLARININ PARLAMENTO İLE İLİŞKİLERİ

Dr. H. Ömer KÖSE
Sayıştay Baş denetçisi

ABSTRACT

The audit function, which has formed the most important activity of the parliaments for a long time, lost the effectiveness which it had at the earlier times, beginning from the end of the 19th century. This process increased the importance of the supreme audit institutions, carrying out audit on behalf of the parliaments. After the 2nd World War, these institutions entered a fundamental transformation period, parallel to the improvements in the functions and financial structure of the state. With their current status, the supreme audit institutions make an important contribution to the enhancement of the legislative and audit functions of parliaments.

Improving the relationship among the parliaments and supreme audit institutions carry great importance from the point of view of strengthening parliamentary legitimacy and democratic government structure, and almost every country continues their search in this area. Enhancing the supreme audit institutions contribution to the parliamentary audit, pose a current area of interest in our country, as well as all over the world. In this context, the necessity for the Turkish Court of Accounts to review its approach to audit issues, which is currently focused on the judicial process, and to push forward its democratic functions, is increasing day by day.

ÖZET

Parlamentonun uzun süre en kapsamlı faaliyetini oluşturan denetim işlevinin özellikle 19. yüzyıl sonlarından itibaren başlangıçtaki etkinliğini büyük ölçüde yitirmesi, Parlamento adına denetim yapan bağımsız yüksek denetim kurumlarının önemini artırmıştır. II. Dünya Savaşı sonrası dönemde devletin işlevleri ve mali yapısındaki gelişmelere paralel olarak köklü bir dönüşüm sürecine giren bu kurumlar, Parlamentoların yasama ve denetim işlevlerinin güçlendirilmesine önemli katkılar sağlamaktadırlar.

Yüksek denetim kurumları ile Parlamento arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi, parlamenter meşrutiyetin ve demokratik yönetim yapısının güçlendirilmesi açısından büyük önem taşımakta ve hemen her ülkede bu yöndeki arayışlar sürdürülmektedir.

Bu kurumların parlamenter denetime katkılarının artırılması, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de güncel bir sorun alanını oluşturmakta, Sayıştay'ın yargısal sürece odaklanan yaklaşımından sıyrarak, demokratik işlevlerini öne çıkarmasına duyulan gereksinim gün geçtikçe artmaktadır.

GİRİŞ

Demokrasinin ve demokratik yönetim sisteminin temel organı, şüphesiz halk adına egemenlik yetkisini kullanan Parlamentodur. Parlamentonun yasamadan sonra gelen ve yasama işlevini de destekleyen en önemli işlevi ise, yürütme erki ve bu erki kullanan organların eylem ve işlemleri üzerinde halk adına denetim sağlamaktır.

Yürütme organlarının halkın istek ve beklentileri ve ortak çıkarları doğrultusunda hareket etmesini sağlamaya yönelik bu denetimler başlangıçta Parlamentoların tamamen kendi olanaklarıyla yürütülmeye çalışılmış ve Parlamentoların en kapsamlı etkinliği oluşturmuştur. Ancak zamanla Parlamentoların işlevlerinin genişlemesi ve her alan-

da olduğu gibi denetim alanında da uzmanlaşmış kurumlara gereksinim duyulması üzerine yüksek denetim kurumları hemen her ülkede devlet yapısının vazgeçilmez unsurları arasında yerlerini almışlardır.

Parlamento adına denetim işlevi Parlamenter süreçte sürekli gelişmiş ve günümüzde yüksek denetim gerek metodolojisi ve gerekse ilke ve standartları ile evrensel bir disiplin niteliği kazanmıştır. Yüksek denetim kurumlarının denetim yaklaşımları ve işlevleri de zaman içinde sürekli gelişmiş, özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemde hem Parlamento ile bağlarını güçlendirip bağımsızlıklarını ve anayasal güvencelerini geliştirerek, hem de denetim alanlarını ve denetimlerinin kapsamını genişleterek ve yeni denetim yöntem ve tekniklerini uygulamaya geçirerek köklü bir dönüşüm içerisine girmişlerdir.

Bu kurumlarca gerçekleştirilen denetim faaliyetleri yakın zamana kadar *dış denetim* şeklinde nitelenmişse de, giderek işlevleri, yaklaşımları, yöntem ve teknikleri ile farklılaşan, her şeyden önce kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de techiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen, yasama, yürütme ve yargı şeklindeki klasik erkler sınıflandırmasına sokulamayan, "sui generis" bir devlet işlevi olarak tanımlanan bu faaliyetin "dış denetim" kavramı ile nitelenmesinin yetersiz kalması nedeniyle "yüksek denetim" kavramı yaygın bir şekilde kullanılmaya başlanmıştır.

Genellikle Parlamento adına görev yapan ve Parlamento dahil herhangi bir üst kuruma bağlı olmayan, denetim faaliyetini tamamen bağımsız bir şekilde yürüten bu kurumlar, raporlarıyla siyasal denetimi ve yasama işlevini güçlendirici rol oynamaktadır. Bunların bir kısmı yargısal güçle de donatılmış olup, denetim faaliyetleri aracılığıyla ulaştıkları bulguların önemli bir bölümünü kendi içlerinde yargısal bir sonuca bağlamakta, yargı süreci içerisinde sonuçlandırılmayan konuları da Parlamentonun bilgisine sunmaktadır.

Ancak yargısal işlevleri olan ve olmayan tüm yüksek denetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan ve günümüzde giderek daha çok öne çıkan işlevi, Parlamento adına denetim yapmak ve sonuçlarını, parlamenter denetim (ya da halk adına denetim) işlevine katkıda bulunmak üzere parlamentoya sunmaktır. Güçlü bir Sayıştay'ın, güçlü bir parlamentonun teminatı, güçlü bir parlamentonun ise, demokratik yönetimin temel unsuru olduğu gerçeğinden hareketle demokratik yönetimlerde bu iki kurum arasındaki ilişkilerin güçlendirilmesine giderek artan oranda önem atfedilmektedir. Bu nedenledir ki hemen her ülkede yüksek denetim kurumlarının denetim yaklaşımlarını parlamentoya rapor sunma amacına yönelik olarak geliştirmeye çalıştıkları, özellikle performans denetimleri aracılığıyla bu demokratik işlevlerini güçlendirmeye çalıştıkları görülmektedir.

II- PARLAMENTO ADINA DENETİM İŞLEVİ VE YÜKSEK DENETİM

Devlet, siyasal ve hukuksal bir örgütlenmedir. Bir örgüt olarak her devlet uluslararası ilişkiler bağlamında dünya devletlerinin oluşturduğu makro bir sistemin alt sistemini oluşturur. Devlet de içerdiği her biri bir alt sistem olan çeşitli öğelerin oluşturduğu, bu öğeler arasında karşılıklı iç bağımlılıklar ve etkiler bulunan ve aynı zamanda birbirini denetlediği bir bütün ya da sistemdir.

Bir sistem olarak devletin misyonu gerçekte "denetim"dir. Bu denetim, özellikle insan ögesi olarak kendisini oluşturan bireylerin ve her türlü birey topluluklarının ilişkilerini çeşitli ortak paydalar çerçevesinde düzenlemek ve olası çatışmaları önlemek ve gereğinde zor kullanmak suretiyle ekonomik, toplumsal ve siyasal denge sağlamak biçiminde kendini gösterir (Atay,1999:61).

Hukuksal ve anayasal planda ve organik olarak bu sistemin öğeleri yasama, yürütme ve yargıdır. Devlet gücünün ve işlevlerinin farklı yapısal görünümüleri olan bu organların her biri de kendi içinde birer sistem olup, bunların kendi aralarında ilişkileri, etkileşimleri ve birbirlerini denetlemeleri söz konusudur. Ancak yasama organı, gerek yetkisi gerekse ulusal temsile dayanan oluşum biçimi nedeniyle diğer devlet organlarına oranla göreceli olarak ayrıcalıklı ve üstün bir konumda bulunmaktadır (Atay,1999:62). Yürütme, anayasa gereği düzenleme ve takdir yetkisine sahip olsa da, yasanın denetim alanındadır. Yargının da yürütme üzerindeki denetim yetkisi bariz olmakla birlikte, temelde yasama kararları niteliğindeki yasal düzenlemeleri uygulamak durumundadır. Bu çerçevede denetim işlevi açısından yasanın ayrıcalıklı konumu, yasama adına yapılan yüksek denetime de özel bir konum kazandırmaktadır.

A) Parlamentonun Denetim İşlevi ve Gelişimi

Denetimin kökenlerini M.Ö. 3000 yıllarında Ninova kentine kadar dayandıran arşiv bilgileri, (Shankansky,1991:5) Eski Mısır, Yunan ve Roma Medeniyetlerinde kamusal hesapların kontrolüne ve sağlamalarına ilişkin kanıtlar (Khan,1995:15) ve benzeri ipuçları denetimin tarihinin oldukça eski dönemlere kadar gittiğini göstermekte ise de, bugünkü anlamda siyasal ve sosyo-ekonomik boyutları olan kamusal denetimin kökeninin, demokrasinin doğuşu ile eşzamanlı olduğu söylenebilir. Çünkü demokratik gelişmenin kökeni, mutlak iktidarların sınırlandırılması ve kamusal eylem ve işlemler üzerinde halk adına denetim ve gözetim olanağı sağlanması için girişilen mücadelelere dayanmaktadır. Bu mücadeleler sonucu tarihte ilk kez İngiltere'de oluşturulan Parlamentonun ilk ve en önemli işlevi, halktan toplanan vergilerin kontrol altına alınmasını ve daha sonraki aşamada da, kamu giderlerinin sınırlandırılmasını sağlamak olmuştur.

"Kral karşısında giderek güçlenen Parlamento, mali denetim alanındaki yetkilerini daha başka alanlarda hak ve özgürlükler elde etmek için bir araç olarak kullanmaya başlamıştır. Başlangıçta çekinerek, yüzyıllar sonra daha artan bir güvenle Avam otoritesini icra etmeye başlayan Parlamento, Krala para oyu verirken anlaşmazlıkların çözümüni ve halka yararlı yasaların çıkarılmasını bir şart olarak ortaya sürmüştür.

Para, çoğu zaman temel konu idi. Avama iktidar kapısını açan bir anahtar oldu. Parlamentonun gelişmesinde başlangıçta Avam, paranın harcanacağı alanlarla ilgili olarak ve toplanacak miktar hakkında şartlar ileri sürmeye başladı. III. Edward döneminde Parlamento, kendisine Kraliyet masraflarını inceleme hakkı veren bir yasaı onaylamıştır. Konu kralın Fransa Savaşı ile ilgiliydi (Yüzyıl savaşlarının ilk yılları). Parlamento, "belirli uygun kişilerin hazinedar veya sorumlu olarak paranın tamamen savaş masraflarına harcanması, başka bir amaçla kullanılmamasını sağlamak üzere" atanmalarını zorunlu kılmıştır. Bu gibi tedbirler bir defa ortaya çıktıktan sonra diğerlerine evveliyat teşkil etmişler ve hiçbir zaman unutulmamışlardır" (Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, 1987:11).

Bu şekilde bütçe hakkının hükümdarlardan, halkın temsilcilerinden oluşan parlamentolara geçmesi, bütçesel işlemlerin doğru, tam ve amaçlarına uygun yapılıp yapılmadığının denetimini de kaçınılmaz kılmıştır. Parlamentar demokrasinin doğuşu ile birlikte siyasal iktidarların yasalara uygun hareket etmesini sağlamak, parlamentoların en önemli işlevini oluşturmuştur. Bu çerçevede yapılan denetimlerin niteliği de, hukuka uygunluk arayışının ötesine geçememiştir.

Bilindiği gibi Parlamentoların ulusal egemenliği temsil etmelerinde asıl araç bütçedir (Feyzioğlu, 1987:25). Bütçe aracılığıyla icra organına devredilen yetkilerin amacına uygun kullanılıp kullanılmadığı ise, bütçenin uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu ile saptanır.

Ancak başlangıçta bütçenin uygulanmasının denetimi doğrudan parlamento tarafından yapılırken, gün geçtikçe mali işlemlerin nitelik ve nicelik itibarıyla artması ve karmaşılaşması karşısında, gerek tüm parlamentoların devlet bütçesi ve kesin hesap kanununu değerlendirebilecek yeterlikte olamamaları, gerekse parlamentonun iş yoğunluğu nedeniyle, hemen her ülkede bu işlev hükümetten bağımsız, parlamento adına görev yapan uzmanlaşmış yüksek denetim kurumları tarafından yerine getirilmeye başlanmıştır. Bu kurumlar gerek bütçenin uygulanması sırasında ve gerekse uygulama yılının bitiminden sonra yapılan bütçesel işlemleri denetleyerek sonuçlarını parlamentoya bildirirler. Yıllık bütçe uygulamalarının sonuçlarını gösteren genel uygunluk (ya da uygun-suzluk) bildirimleri, Hükümetçe sunulan kesin hesap kanun tasarılarının incelenmesine ve onanıp onanmamasına dayanak oluşturur.

Aslında parlamentoların bütçe hakkını kullanmada önem verdikleri safha bakımından ülkeleri iki gruba ayırmak mümkündür (Feyzioğlu, 1987:26). Bizim de dahil olduğumuz Kontinental Avrupa sistemini benimseyen ülkeler grubunda Parlamentolar, bütçe hakkını esas itibarıyla bütçe tasarısının görüşülme ve onanma safhasında kullanırlar. Bütçe tasarısının görüşüldüğü oturumlar, Parlamentoların en görkemli oturumlarından. Ancak bütçe görüşmeleri tamamlanıp bütçe kanunu yayımlandıktan sonra, uygulama ve kesin hesap sonuçlarına pek dönülüp bakılmaz. Bu ülkelerde kesin hesap kanun tasarıları hemen daima görüşmesiz, tartışmasız geçer.

Anglo-Sakson ülkelerinde ve özellikle İngiltere'de ise, güvenoyu alarak iktidara gelmiş bir Hükümetin sunduğu bütçe tasarısı, hemen hiçbir değişikliğe uğramadan ay-

nen kabul edilir. Bu ülkelerde Parlamento bütçe hakkını, uygulanan bütçenin kesin hesapları üzerinde etkin bir denetim uygulamak suretiyle kullanır. Bütçenin uygulama sürecinde de, belirli koşullarla yüksek denetim kurumlarını konu denetimi bazında görevlendirebilir. Aşağıda örnek olarak ele alınan ülkelerde yüksek denetim kurumlarının Parlamento denetim sürecine katkıları daha ayrıntılı olarak inceleneceğinden, bu konu üzerinde daha fazla durulmayacaktır.

B) Parlamento Denetimin Niteliği ve Kapsamı

Demokratik düşünceye göre, iktidarın kaynağı halktır ve toplumu yönetme, devlete yön verme yetkisi de ancak seçilmiş halk temsilcilerine aittir (Örnek,1998:11). Bu bağlamda yürütmenin yetkisini ve işleyiş çerçevesini belirlemek parlamentoya aittir. Yasama organı genel olarak yasa çıkarma yetkisini kullanmak ve yürütmenin düzenleme yetkisini sınırlamak veya genişletmek suretiyle yürütme organının faaliyetlerini çerçevelemek ve denetleyebilmektedir. (Atay,1999:64). Parlamento (siyasal) denetimin temel hedefi ise, demokratik, sosyal, insan haklarına saygılı hukuk devletini gerçekleştirmektir.

Yürütme iktidarının yasama iktidarından kaynaklandığı ve bu nedenle ona karşı sorumlu olduğu anayasal demokrasi türü olarak tanımlanan parlamentor sistemde, yasama ile yürütme arasındaki ilişki Bakanlar Kurulu aracılığıyla sağlanır. Yönetel organların işleyişinden hükümet ya da ilgili bakanı sorumludur. Bakanlar da parlamentoya karşı siyasal olarak sorumludurlar. Dolayısıyla kamu yönetimi ile yasama arasında, arada hükümetin olduğu dolaylı bir ilişki söz konusudur. Parlamento rejim yasama ve yürütme organları arasındaki ilişkilere yumuşaklık ve denge getirmeyi amaçlayan bir sistemdir. Bu bakımdan yasama ve yürütme erklerinin karşılıklı etki araçları ile donatıldıkları kadar, sürekli bir işbirliği içerisinde bulunmaları da siyasal rejimin sağlıklı bir şekilde işlermesi açısından önemli bir zorunluluktur. Bu zorunluluk, parlamentor denetimin genellikle ağır işlermesini ve çoğu kez etkili olamamasını da beraberinde getirmektedir.

Parlamento, yasa yapma yolu ile yürütme organını yönlendirebilir, sınırlayabilir ve denetleyebilir. Zira kamu yönetiminin görevi, yasamanın aldığı siyasal kararları gerçekleştirmek ve yasaların uygulanması için gerekenleri yapmaktır. Yasal düzenlemeler, yönetimin bağlı olması gereken ve dışına çıkıldığı zaman çeşitli yaptırımların öngörüldüğü ilke ve kurallardan oluşmaktadır. Dolayısıyla yasama organı, çıkardığı yasalarla ve ülkenin önemli sorunları konusunda aldığı siyasal kararlarla kamu yönetimini etkilemekte ve halkın ortak çıkarları doğrultusunda bir tür denetim uygulamaktadır.

Yürütme iktidarının Parlamento tarafından denetlenmesi, seçmenlerin talep ve beklentilerine yönelik politika ve programları gerçekleştirmek ve uygulamakla yükümlü olan bir organın belirli ilkeler çerçevesinde bu yükümlülüklerini yerine getirip getirmediğlerinin kontrolü gereksiniminden kaynaklanmaktadır. Parlamento denetimin yaptırımını hükümetin parlamento önündeki sorumluluğudur. Siyasal sorumluluğun sonuçları, hükümetin görevden uzaklaştırılmasına kadar gidebilmektedir.

Parlamentar denetim işlevinin kaynağında hukuk devleti ilkesine dayalı demokratik bir yönetim sağlama amacı bulunmaktadır. Halk tarafından belli bir süre için işbaşına getirilen hükümet, keyfi uygulamalardan uzak ve ulusal çıkarlar doğrultusunda hizmet görmek durumundadır. Bunun değerlendirilmesi esas olarak seçim dönemlerinde seçmenler tarafından kullanılan oylar aracılığıyla yapılmaktadır. Ancak hükümet icraatını gerçekleştirdiği sırada da yasama organının denetimi ile karşı karşıyadır⁽¹⁾.

Anayasamızda da TBMM'nin görev ve yetkileri kenar başlıklı 87. maddesinde bakanlar kurulunu ve bakanları denetlemek Parlamentonun görev ve yetkileri arasında ikinci sırada sayılmıştır. Anayasanın 98. maddesinde ise TBMM'nin bilgi edinme ve denetim yolları başlığı altında TBMM'nin denetleme yetkisi soru, meclis araştırması, genel görüşme, gensoru yollarıyla kullanacağını hükme bağlamıştır. Ayrıca Meclis İçtüzüğü ve yasalarla düzenlenmiş başka denetim yolları da vardır. Her şeyden önce Parlamento bünyesinde yer alan sürekli yasama komisyonları ile özel araştırma komisyonlarının işlevleri, büyük ölçüde yürütmenin eylem ve işlemleri üzerinde denetim ve gözetimde bulunmaya ilişkindir.

Yürütme iktidarının hayat damarını oluşturan harcama mekanizmaları üzerindeki denetimi ise, Parlamentonun kendi içindeki denetim araçlarının yanı sıra, ülkemizde Sayıştay olarak bildiğimiz yüksek denetim kurumları aracılığıyla ve yine Parlamento adına sağlanmaktadır.

C) Parlamento Adına Yapılan Denetim: Yüksek Denetim Olgusu ve Gelişimi

Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturmaya, bütçenin yapılması ve denetlenmesi alanındaki fonksiyonunu azaltmıştır. Diğer yandan kamu gelirleri ve giderleri alanındaki çoğalma ve çeşitlenmeler, bütçe yapma ve onu denetleme işini bir uzmanlık haline getirmiştir. Böyle bir ortamda Sayıştaylar, Parlamentonun doğrudan yapması gereken bir işi üstlenip demokrasinin vazgeçilmez bir unsuru olmuşlardır (İnan, 1992:4).

Sayıştay denetimi, yürütme bünyesinde yer alan iç ve dış denetim kurumlarının gerçekleştirilen denetimlerden farklı özelliklere sahip olup, ülkemiz literatüründe daha çok dış denetim olarak nitelenmekle birlikte, bu denetimi karşılamak üzere "yüksek denetim" kavramının uluslararası literatürde yaygın bir kullanıma sahip olduğu gözlenmektedir.

Yüksek denetim, kaynağını Anayasadan alan, meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatlara sahip bulunduğu ve çoğu ülkede yargısal yetkilerle de techiz edilmiş bulunan bağımsız kuruluşlarca Parlamento adına yürütülen denetimleri tanımlamaktadır.

(1) Yasama denetiminin kapsamı ve işleyişi, yönetim sistemleri açısından farklılıklar gösterebilmektedir. Parlamentar sistemde kaynağını yasama organından alan yürütme erki, yasama organına bağımlı olup, parlamentonun denetim yetkisinin kapsamı geniştir. Hükümetin parlamento karşısında siyasal sorumluluğa sahip olmadığı Başkanlık sisteminde ise, yasama denetiminin kapsamı yürütmeye bağlı alanlarla sınırlıdır.

Bu nitelikleriyle dış denetimden farklılaşmakta ve farklı tanımlanması zorunluluk taşımaktadır.

Yüksek denetimin başlıca ayırıcı özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Geist,1981:3):

- Yüksek denetim yasama, yürütme ve yargı içine alınamayan "sui generis" bir devlet faaliyetidir.
- Yüksek denetim Parlamento adına yapılan bir faaliyettir. Ancak bu denetim faaliyeti, planlamada, uygulamada ve sonuçlarının Parlamente'ye ulaştırılmasında tümüyle bağımsızdır.
- Yüksek denetim görev ve yetkilerini çoğunlukla anayasalardan alan bir faaliyettir.
- Yüksek denetimi yürütmekle görevli meslek mensuplarının Anayasal ve yasal teminatları bulunmaktadır.
- Yüksek denetimi yürüten kurumun mali bağımsızlığı vardır.

Birçok ülkede yüksek denetim yargısal güçle de donatılmıştır. Özellikle Kara Avrupasında egemen olan bu sistemde denetim Parlamento adına yapılmakta, ancak denetim bulgularının önemli bir bölümü yargısal süreçte kesin hükme bağlanmaktadır.

Ayrıca yüksek denetim uluslararası standartlara bağlanmış bir faaliyettir. Uluslararası örgütlülüğe (INTOSAI) sahip yüksek denetimin ilkeleri, yöntem ve teknikleri bu örgüt düzeyinde belirlenmektedir.

Yüksek denetimin önemli bir özelliği ise, sürekli gelişme halinde olmasıdır. Özellikle son çeyrek yüzyılda bu denetimin kapsamında, metodolojisinde, uygulanan yöntem ve tekniklerde, amaç ve niteliğinde önemli gelişmeler kaydedilmiştir. Yüksek denetimdeki çağdaş gelişmeleri de şu şekilde özetlemek mümkündür (Geist-Mizrahi,1991:41-42):

- Günümüzde yüksek denetim, klasik denetimin yanı sıra performans denetimini de kapsamaktadır. Yüksek denetim kurumlarının kaynaklarını bu iki denetim yaklaşımı arasında hangi oranda paylaştıracağı ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, yüksek denetim denilince bu iki denetim yaklaşımının bir arada sürdürülmesi gerektiğinde tartışma bulunmamaktadır.

- Yüksek denetimin alanı hem denetlenen kuruluşlar bakımından ve hem de konu bakımından genişlemekte ve zenginleşmektedir. Kamu iktisadi kuruluşlarının, özelleştirme işlemlerinin, kamu fonlarının, çevre sorunlarının yüksek denetimin doğal alanı içinde görülmesi bunun bir göstergesidir.

- Yüksek denetimin iç denetimle ilişkileri gelişmekte ve hatta zaman zaman işbirliğine dönüşmektedir. Böylelikle kamu kesiminin denetiminde hem gereksiz tekrarlar önlenmekte ve hem de sınırlı denetim kaynakları daha rasyonel kullanılmaktadır.

- Denetleyen ve denetlenen ilişkileri değişmektedir. Denetim önceliklerinin belirlenmesinde, denetimin planlanmasında, yürütülmesinde ve önerilerin formüle edilmesinde denetlenenin katılımı ve paylaşımı giderek artmaktadır.

- Yüksek denetim sonuçlarının, kamu kaynaklarının gerçek sahibi olan yurttaşlara duyurulması günden güne önem kazanmaktadır. Bu bağlamda yüksek denetimin medyadan beklentileri artmakta, medyanın denetim sonuçlarını sadece aktaran değil, yorumlayan ve tartışan bir platform olarak işlev görmesi arzulanmaktadır.

- Yüksek denetimin kaynaklarıyla denetim alanının büyüklüğü arasındaki denge-sizliğin rasyonel bir şekilde giderilmesi amacıyla planlama önem kazanmaktadır. Bu amacın etkin bir biçimde yerine getirilmesi için bütün denetçilerin ve hatta denetlenenin planlama sürecine aktif bir şekilde katılmalarına önem verilmektedir.

- Yüksek denetim faaliyet ve işlemlerinin çeşitlenmesine ve karmaşıklaşmasına paralel olarak denetçi profili değişmektedir. Bu bağlamda yüksek denetim kurumlarında ekonomi, maliye, hukuk ve muhasebe disiplinlerinden gelenlerin yanı sıra, diğer disiplinlerden gelenler de istihdam edilmektedir.

- Yüksek denetim elemanlarının yeni denetim alan ve tekniklerine uyum sağlama-ları amacıyla hizmet içi eğitim daha bir önem kazanmakta ve süreklilik gerektirmek-tedir.

- Bugün dünyada tartışma bulunmayan başka bir konu da, kamu kaynaklarını kul-lananların hesap verme sorumluluğu ile ilgilidir. Artık hesap verme sorumluluğu deni-lince, kamu kaynaklarının hem hukuka uygun harcanmamasından ve hem de ekonomik, verimli ve etkin kullanılmamasından doğan sorumluluk anlaşılmaktadır.

Demokrasinin gelişim sürecinde çağdaş sosyal devlet uygulamalarının kaçınıl-maz olması, devletin sosyo-ekonomik kalkınmada aktif rol alması, yönetilenlerin yöne-timden beklenti ve taleplerinin her geçen gün artması, kamusal harcamaların kapsam ve bileşiminde olduğu kadar denetimin niteliğinde de değişimi zorunlu kılmıştır. Kamusal faaliyetlerdeki bu genişleme karşısında kamusal kaynakların kıt olması, bu kaynakların ussal kullanımını gündeme getirmiştir. Söz konusu kaynakların verimli, etkin ve tutum-lu kullanılması gereksinimi, geleneksel düzenlilik denetimlerini yetersiz kılmış ve yük-sek denetim kurumlarının yeni denetim teknik ve yöntemlerini uygulamaya sokmasını zorunlu kılmıştır.

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren hız kazanan kamu yönetimindeki gelişme-ler, bütçe ve mali yapılarıdaki dönüşüm, demokratik ve saydam yönetim anlayışının yay-gınlaşması gibi etkenler, denetimdeki gelişmelerin de temel güdüleyicisi olmuştur. Per-formans denetimi olarak bilinen ve tüm dünyada yaygınlaşmaya başlayan yeni denetim yaklaşımı, reform niteliğinde bir gelişmeyi simgelemektedir. Bilişim teknolojisindeki gelişmeler de denetim uygulamalarına yeni ufuklar kazandırmıştır.

Denetlenen plan, program ve projelerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkele-ri açısından incelenmesinin yanı sıra, bunların dışsal çıktılarının da değerlendirme konu-

su yapılması, örneğin çevresel sonuçlarının, toplumsal gönenç etkilerinin, uzun vadeli ulusal çıkarlar açısından yansımalarının saptanması, alternatif tercihler geliştirilmesi, olumsuzlukları önlemeye yönelik politikalar geliştirilmesinin sağlanması gibi birçok yeni işlev, günümüzdeki yüksek denetim faaliyetlerinin kapsamını önceki dönemlerle karşılaştırılamayacak derecede genişletmiş ve farklılaştırmıştır. Denetim konuları da yeni boyutlar kazanmış, özelleştirmelerin denetimi, çevre denetimleri ve çevreye duyarlı sürdürülebilir kalkınmaya uygunluğun denetlenmesi, denetimde yeni konular olarak ortaya çıkmıştır.

Sosyal devlet sonrası devlet anlayışı çerçevesinde kamusal mal ve hizmet üretim süreçlerinin piyasa ekonomisi ilkeleri ile uyumlulaştırılması işlevini de üstlenmiş bulunan yüksek denetim kurumlarının, denetimde buna uygun yeni yaklaşımlar geliştirmeleri beklenmektedir. Gelişmiş ülkelerde denetim metodolojisinin bu yönde geliştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Denetimin demokratik işlevlerinin öne çıkmasıyla, yüksek denetim kurumlarının Parlamento ile olan ilişkileri de sürekli gelişmiş, bu kurumlar Parlamentonun yasama ve siyasal denetim işlevlerine katkıda bulunmanın yanı sıra, kamu yönetiminin geliştirilmesinde de önemli işlevler üstlenmişlerdir. Bu arada kamusal kaynakların doğru ve etkin kullanımı konusunda kamuoyu için de güvence oluşturan yüksek denetim kurumları, denetim sonuçlarını çeşitli kitle iletişim araçları aracılığıyla halka duyurmayı, görev ve sorumluluklarının bir parçası olarak değerlendirmektedirler. Bu yöntem, denetimin etkinliği ve işlevselliğini artırmaktadır.

Uluslararası işbirliği de, yüksek denetim kurumlarına düşen önemli görevlerin etkin biçimde yerine getirilmesine katkıda bulunmakta, denetim teknolojisinin takibinden öte kamu yönetiminin her alanında bilgi alışverişini sağlarken, ülkeler arasındaki dostluk ve kardeşlik duygusunun paylaşılmasına temel teşkil etmektedir.

Günümüzde global bir nitelik kazanmış olan dünyamızda, birçok alanda olduğu gibi denetim alanında da ulusal ölçek yetersiz kalmaya başlamakta, çevre sorunlarının, ulusal sınırları aşan yolsuzluk olaylarının vb. denetimi, uluslararası organizasyonları gerekli kılmaktadır. Bunun da ötesinde sosyal ve siyasal alanda uluslararası örgütlerin ve dünya kamuoyunun ulusal yönetimler üzerindeki gün geçtikçe artan baskısı, yüksek denetimin uluslararası boyutunu öne çıkarmaktadır.

Yüksek denetim kurumları globalleşen dünyamızda yeni rollere ve sürekli değişime açık olmak zorundadırlar. Çünkü globalleşen ve giderek küçülen dünyamızda yönetsel kişi ve kurumların hesap verme sorumlulukları ulusal çerçeveye sınırlı kalmamakta, ulusal yönetimler uluslararası kamuoyuna karşı da sorumlu davranmak zorunda kalmaktadırlar. Yine gerek ulusal, gerekse uluslararası düzeyde değişik kesimlerden yükselen denetim talepleri, yüksek denetim kurumlarının daha dinamik ve geniş bir vizyona sahip yapılar olmasını gerektirmektedir.

D) Devlet Erkları Açısından Yüksek Denetimin Konumu

Erkler ayrılığı ilkesini benimsemiş çağdaş parlamenter sisteme sahip ülkelerde yüksek denetimin bu erklerle ilişkisi ve yüksek denetim kurumunun erksel konumu net bir görünüme sahip değildir. Çünkü yüksek denetim kurumları tarafından gerçekleştirilen bağımsız denetim işlevini, bu erkler çerçevesinde yapılan sınıflandırmaya dahil etmek kimi yönleriyle mümkün olmamaktadır. Bu nedenledir ki, denetimin bu erklerin ötesinde bağımsız bir işlev olduğu ve hatta denetimin ayrı bir erk olarak değerlendirilmesi gerektiği şeklindeki görüşler de gündeme gelebilmektedir.

Yüksek denetim kurumlarının bir bölümü, yargı gücüyle de donatılmışlardır. Üyelerinin bağımsızlıkları ve yargısal güvenceleri vardır. Ancak alınan kararların hukuksal niteliği, kapsamı, amacı ve zor kullanabilme gibi açılardan yargı mekanizmalarından farklılıklar gösterir. Bu kurumların asıl görevleri, bireysel anlaşmazlıklar hakkında karar vermek değil, kamusal fonların kullanımını izlemektir. Yasaların getirdiği çerçeve içerisinde karar vermekle yükümlü bulunan yargı organlarından farklı olarak yüksek denetim kurumları, aynı zamanda kamu mali yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini de değerlendirmek zorundadır. Ayrıca bu kurumların tenkit niteliğindeki kararları da yasal olarak bağlayıcı değildir (Schaffer,1981:52).

Öte yandan yüksek denetim kurumlarını yasamaya bağlı olarak düşünmek de olanaklı değildir. Yasamaya yardımcı kurumlar olması, onların yasama erkine dahil edilmesini mümkün kılmaz. Ayrıca hazırladığı raporlarla sadece yasama organına değil, yürütme erkine dahil kurumlara da katkı sağlamayı amaçlar. Yasama denetimi ile Sayıştay denetimi arasında amaçları yönünden de fark vardır. Yasama denetiminde Hükümetin genel hesapları kabul veya reddedilir, Sayıştay denetiminde ise bütün birimler ayrı ayrı denetlenir ve sorumluluk, çoğunlukla uygulayıcılar bazında tesis edilir.

Yüksek denetim kurumları, yürütmenin bir kolu olarak da değerlendirilemez. Faaliyetleri Hükümetin amaçlarının gerçekleştirilmesine yönelik olmadığı gibi, herhangi bir kamu kurumunun faaliyetlerinden de farklıdır. Mensuplarının mesleki güvenceleri ve kurumsal bağımsızlıkları, onları icracı kuruluşların yapısından uzaklaştırır.

Bu kurumların yasama ve yürütmeye yönelik ikili işlevlerine rağmen, her iki erkin de tamamlayıcı ya da doğrudan yardımcı organı değildir. Bir kurum eğer adına hareket ettiği organa bağlı veya denetimi altında ise, yardımcı organ niteliğini kazanır. Ancak yüksek denetim kurumlarının konumları tamamen farklı olup, devletin otonom ve bağımsız birer organıdır. Görevleri Hükümet veya Parlamento tarafından tebliğ edilmiş olmayıp, Anayasa ve yasalarca belirlenmiştir.

Buna karşılık yüksek denetim kurumlarının bağımsız bir "dördüncü kuvvet" oldukları şeklindeki tez de geçerli değildir. Klasik güç sistemi, bu kurumların sınıflandırmaya dahil edilmesi açısından anlamsız ve yetersiz ise de, Devlet gücünün gerçekte bölünmez olduğu, geleneksel üçlü ayrımın bu gücün kullanımında bireyi koruyucu olması için düşünüldüğü göz önünde bulundurulduğunda, dördüncü erk yaklaşımının da yeterli gerekçelerden yoksun olduğu açıktır. Bu kurumları bölünmez devlet gücünün bir teza-

hürri, bütünüyle bir güç sisteminin bölünmez bir parçası olarak (Schafer,1981:53) değerlendirilmek gerekir.

Güçler ayrımının bir parçası olmamakla birlikte, güçler ayrımı ilkesinin geliştirilmesinde ve amacına ulaşmasında, bir başka deyişle sistemin başarılı işleyişinde bu kurumlar önemli rol oynarlar. Bu nedenle yüksek denetim işlevi ne bu iki güçle (Parlamento ve Hükümet) sınırlı, ne de bunlara bağımlıdır. Sadece "çatışan roller arasında faaliyet" göstermez, aynı zamanda devletin güç sistemi içinde bir denge unsuru oluşturur (Schafer,1981:53).

E) Yüksek Denetimin Parlamenter Demokrasi Açısından Önemi

Bilindiği gibi halkın temsilcileri aracılığıyla yönetildiği temsili demokrasilerde, yönetenlerin yönetilenlere karşı sorumlu olmaları esastır. Bu hesap verme sorumluluğunu güçlendirecek temel mekanizma ise, bağımsız yüksek denetim olgusudur. Yasama adına yürütülen yüksek denetimde temel amaç, halk adına yönetim yetkisini yürütme organlarına devreden Parlamentolara, bu yetkinin amacına uygun ve gereği gibi kullanılıp kullanılmadığını ortaya koyarak yardımcı olmaktır.

Tarihsel süreçte yürütmeye (monark'a) karşı gücünü sürekli artıran parlamentoların yürütme ile olan ilişkileri, devlet kavramının kazandığı yeni anlamlar ve kapsadığı yeni alanlar sonucunda büyük değişiklikler geçirmiştir. Gücünü monarkın elinden alan bu kurumlar, kendisine karşı sorumlu yürütmeyi ve ona bağlı bürokrasiyi oluşturduktan sonra, çeşitli toplumsal, ekonomik ve siyasal nedenlerden dolayı güç kaybetmeye başlamıştır (Özer,1999:25).

19. yüzyılda yürütme, yalnızca parlamentonun bir komitesi konumunda ve parlamenter çoğunlukların sürekli denetimi altında iken, bu yüzyılın sonlarından itibaren parlamentoların yürütme iktidarı karşısında büyük ölçüde tabi duruma düşmeleri, evrensel düzeyde bir "parlamento krizi"ni kaçınılmaz kılmıştır. Çağdaş parlamentoların çoğu, parlamenter rejimin gereği olarak kendi içinden doğan ve aynı zamanda kendisinin bir parçası olan yürütme organının gücü karşısında birer konuşma forumu ve basit bir tescil makamı olmaktan öteye anlam taşımamaya başlamıştır.

Bu süreçte parlamentoların doğrudan gerçekleştirdikleri denetim etkinlikleri de zamanla başlangıçtaki işlevselliğini yitirmeye başlamıştır. Başlangıçta bütünüyle siyasal iktidarı denetlemek ve sınırlandırmak amacıyla oluşan parlamentonun daha sonraki gelişim sürecinde siyasal iktidarı oluşturmaya, bütçenin yapılması ve denetlenmesi alanındaki fonksiyonunu azaltmıştır. Bu süreçte özellikle 18. yüzyılda yaygınlık kazanan yüksek denetim kurumları, denetimlerinin kapsamını ve niteliğini geliştirerek, Parlamenter denetim alanında oluşan boşluğun doldurulmasında önemli görevler üstlenmişlerdir.

Genellikle Parlamento adına görev yapan ve Parlamento dahil herhangi bir üst kuruma bağlı olmayan, denetim faaliyetini tamamen bağımsız bir şekilde yürüten yüksek denetim kurumlarının parlamentoya sundukları kapsamlı raporlarıyla siyasal denetimi ve yasama işlevini güçlendirici bir konum kazandıkları görülmektedir.

Bu kurumların özellikle 1970'lerden sonra yaygın olarak gerçekleştirdikleri performans denetimleri⁽²⁾ aracılığıyla parlamentoya yürütme iktidarı üzerinde denetim ve gözetim sağlama olanakları sunan araçlar kazandırmışlardır. Bu şekilde özellikle çağdaş demokrasilerde bir yerde parlamentonun eski itibarının iadesini sağlayacak nitelikteki çalışmalara odaklanan yüksek denetim kurumlarının, etkisini halen sürdüren ve parlamentonun önemini azaltan, yürütme karşısında güç kaybına uğratan ve denetim alanının kapsamını daraltan gelişmelerin yol açtığı parlamento krizinin aşılmasında üstlendikleri rolün önemi yadsınamaz.

Performans denetimleri aracılığıyla kamu harcamalarının performansı iyileştirilirken, aynı zamanda kamu yönetiminin modern toplumun gereklerine uyarlanması katkıda bulunarak, parlamento meşruiyetin kaynağına döndürülmesi amaçlanmaktadır. Sayıştay'ın mali kaynaklar üzerindeki etkin denetimi, Parlamenta bir yıllık bütçe süreci içerisinde sıkışan mali veriler yerine, orta ve uzun vadeli projeksiyonlar sunduğu gibi, muhalefetin de Parlamento bünyesindeki esas görevini yerine getirmesini sağlayacaktır. Sayıştay raporları da Parlamenta kamu harcamaları ve devletin mali bilançosu üzerinde gerçek anlamda bir denetim gerçekleştirerek, anlaşılması güç birtakım rakamlardan oluşan veriler yerine, konuların özünü tartışarak, dahası tercihleri yapmak ve onlara uyulmasını gözetmek için kamusal alan hakkında bölük pörçük değil, bütünü kuşatıcı bir bakış açısına sahip olarak rolünün tam hakkını vermesine (Sayıştay, 2000:6-7) olanak sağlar.

Günümüz çağdaş demokrasilerinde çok önemli işlevler üstlenen Sayıştayların varlığı, kamuoyu için bir güvence unsuru olmakta, ödedikleri her kuruluş verginin nereye ve nasıl harcadığını bilmek isteyen vatandaşlar adına yönetimden hesap sorma işlevini bu kurumlar üstlenmektedir. Bağımsız ve etkin bir Sayıştay, demokratik bir ortamın ürünü olduğu gibi, güçlü bir demokrasinin korunmasında da denetim önemli bir öge olmaktadır (Dye,1996:10).

Kamu yönetiminde saydamlık, iyi yönetim ve hesap verme sorumluluğu, demokrasinin temelleridir. Ve demokrasi, iyi bilgilendirilmiş bir halkla sürdürülebilir (Dye,1996:14). Yönetimde saydamlığın ve sorumluluk duygusunun geliştirilmesi ve Parlamenta kamuoyunun bilgilendirilmesinde en önemli işlevi, denetim kurumları üstlenmektedir. Denetimin kamu ahlakı, temiz toplum ve özellikle ekonomik gelişme açısından üstlendiği rolün önemi de vurgulanmaya değerdir.

Çağdaş gelişim sürecinde bu kurumların gün geçtikçe daha çok öne çıkan demokratik rolleri, demokrasinin toplumsal temellerinin güçlenmesi ve kamu yönetimi ve siyasal yapıların demokratik niteliğinin artması ile birlikte daha da önem kazanacağı açıktır.

(2) *Performans denetimi, yönetim uygulamalarını ve kontrol ve raporlama sistemlerinin işleyişini inceleyen bir denetim yaklaşımıdır. Bu denetim, hükümet politikalarının gerekli olup olmadığını incelemeyip, daha çok bu politika ve programların ne kadar iyi yürütüldüğü hakkında karara varmalarını sağlamak üzere yasamaya yardımcı eder.*

III- YÜKSEK DENETİM KURUMLARI VE PARLAMENTO İLE İLİŞKİLERİ

A) Günümüz Dünyasında Yüksek Denetimin Genel Görünümü

Günümüzde yüksek denetim olgusunun kamu yönetiminin geliştirilmesinde ve kamusal kaynakların ekonomik kalkınma ve sosyal refahın artırılması doğrultusunda en iyi şekilde kullanımının gözetilmesinde taşıdığı önem, artık her ülkede giderek artan oranda hissedilmekte ve yüksek denetim kurumları hemen her ülkenin yönetsel yapısında stratejik bir konuma yerleşmektedirler.

Örgütsel yapıları, işlevleri, büyüklükleri, denetim alanları, uyguladıkları denetim yöntemleri vb. açılardan ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, dünyadaki yüksek denetim kurumlarının büyük ölçüde, demokratik gelişmeyle birlikte gelişimini daha erken tamamlayan Batı Avrupa'daki ve özellikle Fransa ve İngiltere'deki yüksek denetim kurumlarını model aldıkları görülmektedir.

Anglo-Sakson modeli olarak da bilinen İngiliz sisteminin başlıca özellikleri, monokratik bir kurumsal yapıya sahip olması, yargısal boyutunun bulunmaması, Parlamento ile yakın ilişki içinde yürütülmesi, denetimden sonuç alınmasının da daha çok Parlamento ve kamuoyu baskısı aracılığıyla gerçekleşmesidir. İngiltere'nin yanı sıra ABD ve Kanada ile İngiltere'nin eski sömürgeleri olan Commonwealth ülkelerinde geçerli olan bu sistemde Parlamantonun incelenmesini istediği konulara öncelik tanınmakta, kamu yönetiminin denetimi büyük ölçüde iç denetim organlarınca yürütülürken, Sayıştay'ın denetimi ise, ağırlıklı olarak büyük projelerin performans denetimi ile, iç denetim ve iç kontrol mekanizmalarının işleyişi konularına yönelmektedir.

Kıta Avrupası modeli olarak bilinen Fransız sisteminde ise Sayıştay'ın en önemli özelliği, yargısal güce sahip olması ve denetim bulgularının bir bölümünü kendi içerisinde, yargı süreci çerçevesinde sonuçlandırmasıdır. Parlamento adına denetim yapmak ve sonuçlarını Parlamantoya sunmak, bu tür Sayıştayların da en önemli işlevini oluşturmaktadır.

Asya ülkelerinin önemli bir kısmının, kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma çabaları çerçevesinde yüksek denetim kurumlarının geliştirilmesine özel bir önem verdikleri görülmektedir. Asya ülkelerinde genel eğilim, kamusal denetimin büyük ölçüde tek bir kurumun yetkisinde yoğunlaşmasıdır. Batı sistemlerinde yaygın olarak yer verilen iç denetim örgütleri ve bunların daha üstünde yer alan ve fakat yürütmeye bağlı olarak faaliyetlerini sürdüren dış denetim kuruluşlarına Asya genelinde fazlaca yer verilmediği görülmektedir. Buna karşılık Batılı benzerleriyle karşılaştırma kabul etmeyecek büyüklükte yüksek denetim kurumlarına yer verilmiştir. Ne var ki bu sayısal büyüklüğün aynı oranda bir etkinliği ve yeterliliği beraberinde getirdiğini öne sürmek olanaklı bulunmamaktadır.

Afrika'da ise, II. Dünya Savaşını izleyen yıllarda bağımsızlıklarını elde eden ülkelerin yönetsel yapılarını oluşturma çabalarında büyük ölçüde Batılı modellerden esinlendikleri, bu yeni yapılarda denetim mekanizmalarına da öncelikle yer verildiği görül-

mektedir. Ancak etkin bir denetim, belirli bir sosyo-kültürel altyapıyı ve özellikle demokratik birikimi gerekli kıldığından, bu ülkelerde var olan denetim örgütleri, işlevlerini gereği gibi yerine getirebilmek için ihtiyaç duydukları altyapılardan büyük ölçüde yoksundurlar.

Amerika kıtasında ABD'nin, İngiltere'nin sisteminden etkilenen bir denetim yapısına sahip olduğu bilinmektedir. ABD'de GAO'nun ana işlevi, Kongre'nin yardımcı denetim ve danışma organı olarak faaliyette bulunmaktır. Bu çerçevede Kongre'den gelen talepler üzerine ya da doğrudan gerçekleştirdiği denetim faaliyetlerinin sonucunda Kongre'ye raporlar sunarak, Parlamento denetimine katkı sağlar. Aynı zamanda yürütme organları için de yasal danışmanlık görevi yapan GAO'nun faaliyetlerinin %90'ına varan bölümü, Kongrenin taleplerini karşılamaya yöneliktir.

ABD dışındaki ülkelerin de büyük ölçüde Amerikan sistemini model aldıkları ve diğer birçok alanda olduğu gibi yüksek denetim alanında da bu ülkenin temel yaklaşımlarını uygulamaya çalıştıklarını görmekteyiz. Latin Amerika ülkelerinin bir bölümünde ise, eski sömürgecilik ilişkisinin bir yansıması olarak, İspanya ve Hollanda'nın kurumsal yapılarının örnek alındığı bilinmektedir.

Temeli 13. yüzyılda İngiltere'de atılan parlamenter demokrasinin gelişmesiyle kamusal alanda bağımsız denetim olgusunun, hem düşünsel planda ve hem de kurumsal düzeyde en fazla güçlendiği bölge, şüphesiz Avrupa kıtasıdır. Avrupa'daki yüksek denetim kurumlarının uzun tarihleri, Avrupa siyasal sistemi içinde bağımsız denetim fikrinin çok eskilere dayandığını göstermektedir. Bilindiği gibi Fransa, yönetim alanında köklü bir geleneğe sahiptir ve bu köklü yapı, diğer birçok ülkede de model olarak esas alınmıştır. İngiltere'nin de özgün sistemiyle özellikle geniş bir coğrafyaya yayılmış bulunan Commonwealth ülkelerine model oluşturduğu bilinmektedir. Bir başka deyişle Avrupa dışındaki ülkelerin büyük çoğunluğunun (Avrupa'daki diğer ülkelerle birlikte) demokratik süreçte gelişimini daha erken tamamlayan Batı Avrupa'daki ve özellikle Fransa ve İngiltere'deki yüksek denetim kurumlarını model aldıkları ve halen de almaya devam ettikleri görülmektedir.

Türk Sayıştay'ı da Kıta Avrupası modeline göre yapılandırılmıştır. Başlangıçta Sayıştay, Maliye ve Muhakeme daireleri olmak üzere ikiye ayrılmış, yargı işlevi Sayıştay'ın model olarak aldığı Fransa, İtalya, Belçika Sayıştaylarında olduğu gibi sınırlı işlemlerin sonuca bağlanmasında uygulama alanı bulmakta, yasama organı adına denetim işlevi yargıdan bağımsız bir şekilde yürütülmekteydi. Ancak bugün için denetim etkinliklerini büyük ölçüde yargı işlevine yönlendirmiş, TBMM'ne rapor sunmaya yönelik işlevi uygulamaları arasında çok az yer tutmaktadır.

Uzun bir geçmişi bulunan Sayıştay'ın geçen zaman içerisinde değişimi yakalayamaması, çağdaş denetim yaklaşımlarını benimseme ve uygulamaya geçirmede gecikmesi, kamu mali sistemimizdeki olumsuzluklardan doğrudan etkilenmesi, denetim alanının bilinçli politikalarla daraltılması sonucu tüm kamu maliyesini kapsamaktan uzaklaşması gibi birçok iç ve dış nedenlerden dolayı olması gereken konumdan uzak olduğu bir gerçektir.

Bununla birlikte Sayıştay'ın Anayasal ve yasal düzenlemelerle getirilen ve birçok gelişmiş ülkelerdeki benzerlerinden bile güçlü olan bağımsız statüsü, sahip olduğu geniş yetkiler, çağdaş denetim uygulamalarına geçiş konusunda son yıllarda artan kararlılığı, öte yandan demokratik gelişmeyle birlikte Sayıştay'ın daha etkin işleyişi için artan toplumsal beklentiler ve daha birçok içsel ve dışsal koşullar, 21. yüzyılda daha çağdaş ve daha işlevsel bir Sayıştay için gerekli altyapıyı sunmaktadır. Bunun kararlı yöneticiler ve eğitilmiş bir denetçi kadrosuyla desteklenmesi, kısa sürede arzulan değişimi ve ihtiyaç duyulan atılımları sağlayacaktır.

B) Yüksek Denetim Kurumlarının Genel Yapı ve Özellikleri

Her ülkenin kamusal denetim alanındaki yaklaşımları farklıdır. Farklı uygulamalar, kuşkusuz ki ülkelerin farklı anayasal ve yönetsel koşullara sahip olmalarından kaynaklanmaktadır. Ancak yüksek denetim kurumlarının bizzat kendileri, Parlamentoya sundukları hizmetlerin yapısını belirlemekte büyük rol oynamışlar ve oynamaktadırlar (Downey,1987:23).

Yüksek denetim kurumları, büyük ölçüde ülkelerinin seçtiği hukuk anlayışları doğrultusunda biçimlenmiştir (Işık,1995:15). Sözgelimi ABD, İngiltere ve İsrail Sayıştayları, kodifikasyonlara yer vermeyen, örf, adet ve teamülün ağır bastığı Common-Law Sistemi ile mali, ekonomik ve teknolojik dinamizmin telifi sonucu doğmuşlardır. Kıta Avrupasında ise, Romano-Germanik ya da Civil-Law sistemi geçerlidir. Bu hukuk anlayışı, Sayıştayları klasik güç üçlüsünün dışında, yargısal yetkiyle donatılmış kendine özgü kuruluşlar olarak ortaya çıkarmıştır.

Yüksek denetim kurumlarının örgütlenmeleri açısından iki temel model olduğu söylenebilir. Bunlar ofis türü ve kurul türü örgütlenmelerdir. Bu iki tür örgüt arasında önemli farklılıklar vardır. Her şeyden önce ofis türü yüksek denetim kurumları, Genel Denetçi (Başkan) adına çalışan monokratik yapılardır ve yargısal güçleri yoktur. Bunlar kamu kesiminin sadece teknik inceleme ve denetimi ile sorumlu olup, denetim sonuçlarını uygunluk bildirimleri ya da raporlarla Parlamentoya sunarlar. Bu bildirim ve raporlar, Parlamento tarafından siyasal iktidarın denetiminde bir araç olarak kullanılmaktadır.

Kurullar tarafından yönetilen yüksek denetim kurumları ise, yargı yetkisine sahip olanlar ve olmayanlar şeklinde ikiye ayrılabilir. Yargı yetkisine sahip kurumlar, denetim bulgularının bir bölümünü kendi içinde yargılama yoluyla hükme bağlamakta, yargı yoluyla hükme bağlanmayacak nitelikteki denetim bulgularını ise, uygunluk bildirimleri ya da raporlarla Parlamentoya sunmaktadırlar. Yargı yetkisine sahip olmayanlar ise, denetim faaliyetlerini doğrudan dış raporlamaya yönelik olarak yürütmekte ve sonuçlarını Parlamento ve/veya Hükümete bildirmektedirler.

Almanya, Hollanda ve Japonya Sayıştayları, kurullar eliyle çalışan ve yargı yetkisine sahip olmayan yüksek denetim kurumlarıdır. Fransa, Belçika, İtalya, İspanya ve Türkiye Sayıştayları ise, kurullar eliyle çalışan ve yargısal güçle donatılmış bulunan yüksek denetim kurumlarının örnekleridir.

Köklü Fransız yönetim geleneğinin bir unsuru olan mahkeme türü yüksek denetim kurumları (Sayıştay), genellikle Kıta Avrupası'nda yaygın olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde de Osmanlı döneminde esas alınan bu model bugüne dek korunmuştur. Avrupa dışında ise, Fransız nüfuzunun etkili olduğu bölgelerde mahkeme türü, İngiliz sisteminin etkisinde kalmış ülkelerde ise Anglosakson modelinin, ofis türü yüksek denetim kurumu yapısının esas alındığı görülmektedir. Yargısal yetkisi olmayan ofis türü kurumlara İngiltere dışında verilebilecek en iyi örnekler ABD, İsrail ve Kanada'dır. Aslında Kıta Avrupası dışındaki ülkelerde yüksek denetimin genellikle bu örgüt yapısı içinde yürütüldüğü söylenebilir.

Göreceli bir bağımsızlığa ve ülkelerindeki en üst denetim kurumu olmalarına rağmen kimi ülkelerde yüksek denetim kurumlarının Maliye ve/veya Ekonomi ya da benzeri bir Bakanlığın bünyesinde yer aldıkları da bilinmektedir. İskandinav ülkelerinde var olan bu sistem, bu ülkeler dışında daha çok yönetsel yapıları geri birtakım Afrika ve Ortadoğu ülkelerinde kendini göstermektedir. Bu tür kurumların yapılanmaları da büyük ölçüde Bakanlık yapılanmasına benzermekte ve bir Başkan ya da Genel Müdür tarafından yönetilmektedirler. Raporlar ya doğrudan ya da bağlı bulundukları Bakan aracılığıyla Hükümete sunulmakta, Hükümet gerekli görürse ya da yasal zorunluluk varsa bu raporları Parlamento'ya da sunmaktadır.

Yüksek denetim kurumlarının temel işlevi, kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi ve ulaşılan sonuçların raporlanmasıdır. Bununla birlikte yüksek denetim kurumlarının işlevleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Örneğin Fransa'da Anayasaya göre Sayıştay'ın esas görevi, Parlamento ve Hükümete mali yasaların uygulanmasının denetimi konusunda yardımcı olmak iken, Yunanistan'da devlet harcamalarında yolsuzlukları önleyici denetimler yapmaktadır.

Denetim sonuçlarının Parlamento'ya sunulması konusundaki uygulamalar ülkeden ülkeye değişmektedir. Yüksek denetim kurumlarının Parlamento'ya rapor vermesi genel kural olmakla birlikte, verilecek raporların kapsamı, niteliği, sayısı vb. değişmektedir. Yargısal yetkileri kullanan yüksek denetim kurumları daha çok denetim bulgularını kendi içinde sonuçlandırmaya yönelirken ve Parlamento'ya sunacakları raporları çoğu kez ikinci planda tutarken (özellikle ülkemizde durum böyledir), Anglo-Sakson türü yüksek denetim kurumlarının raporlarının hemen hepsi Parlamento'ya yönelik bulunmaktadır.

C) Yüksek Denetim Kurumlarının Parlamento Karşısındaki Konumları

Yüksek denetim kurumlarının Parlamento karşısındaki konumları, büyük ölçüde onların bağımsızlık düzeyleri ve ulusal yönetim sistemi içindeki yerleriyle doğrudan ilişkilidir. Bağımsızlık, yüksek denetim kurumlarının yaşamsal nitelikteki temel ilkeleri arasında sayılmakta, INTOSAI Denetim Standartlarında da bu kurumların Hükümetten olduğu kadar Parlamentodan da bağımsız hareket etmesinin önemine özel bir vurgu yapıldığı görülmektedir⁽³⁾.

(3) INTOSAI Denetim Standartlarının 53-80'inci maddeleri bağımsızlık konusuna ayrılmış olup, 56-63'üncü maddeler yasama organından bağımsızlığı, 64-75'inci maddeler yürütme organından bağımsızlığı, 76-80'inci maddeler denetlenen kurumdaki bağımsızlığı açıklamaktadır.

Çağdaş demokrasilerde Anayasal ve yasal düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, yüksek denetim kurumlarının ulusal yönetim sistemleri içinde genellikle en üst kuruluşlar arasında yer aldıkları, bağımsızlıklarını garanti edecek bir statüye kavuşturuldukları ve diğer kurumlarla ilişkilerinde saygın bir konuma sahip kılındıkları görülmektedir. Örneğin Fransa'da Sayıştay (Cour Des Compte), üç "grand corps de l'etat"ın (en üst devlet yönetim organından) birisi olup, Fransa'daki en eski ve en prestijli kurumlarından biridir. Aynı zamanda ulusal yönetim içindeki bağımsızlığı da oldukça güçlendirilmiştir.

İspanya'da 1978 Anayasasında ve Sayıştay Yasasında Sayıştay'ın doğrudan Parlamento'ya bağlı olduğu belirtilmişse de, yine Sayıştay Yasasında "Sayıştay, fonksiyonlarını tam bir bağımsızlık içinde yürütecek ve sadece yasal sisteme karşı sorumlu olacaktır" hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla bu bağımlılık, Sayıştay'ın işlevlerinin yürütülmesinde bağımsız olması ilkesine tamamen uygundur (Pırla,1987:36). Portekiz'de ise Sayıştay, Cumhurbaşkanlığı, Parlamento, Hükümet vb. ile eşit düzeyde tutulmuş (Anayasa m.113 ve 205), çalışanların ücreti dahil, kendisi ile ilgili hakları kendisi belirlemektedir (EUROSAI,1995:6).

Finlandiya ve İsveç gibi kimi ülkelerde yüksek denetim kurumları, denetim konularının ve uygulanacak yöntemlerin seçiminde özgür kılınmasıyla bağımsızlığı sağlanmışsa da, Maliye Bakanlığına bağlı olarak görev yapmaktadır. Ancak bu ülkelerde de Sayıştay raporları Parlamento üyelerinden oluşan Parlamento Denetçilerine sunulmakta, bu kurulun Parlamento'ya sunduğu raporların hazırlanmasında büyük ölçüde Sayıştay raporlarından yararlanılmaktadır.

Demokratik yönetim yapısına sahip olmayan ülkelerde yakın zamanlara kadar Hükümete bağlı bir bakanlığın bünyesinde yer alan yüksek denetim kurumları, çoğunlukla ülkenin en üst yöneticisine (Kral, Sultan vb.) bağlanarak güvenceleri ve bağımsızlıkları güçlendirilmeye çalışılmaktadır. Demokratik gelişimini tamamlayamamış ülkelerde ise, bu kurumların bağımsızlıklarının çoğu kez sembolik düzeyde kaldığı, anayasa ve yasalarda güçlü ve bağımsız bir konuma sahip görünseler bile, Parlamentoların yeterince güçlü olmamasının bir sonucu olarak uygulamada birçok engel ve sınırlamalarla karşı karşıya kaldıkları görülmektedir.

Yüksek denetim kurumlarının anayasal konumları ile ilgili olarak çizilebilecek basit bir şemada bu kurumların ABD'de Federal İdarenin, B. Britanya, Avusturya ve İsrail'de Hükümetin denetlenmesinde Parlamento'ya yardımcı bir Parlamento organı, Alman Federal Cumhuriyetinde Bundesrechnungshof örneğinde görüldüğü üzere Devlet iktidar sisteminde bir denge unsuru, Fransa'da Court des Comptes örneğinde olduğu gibi bir yargı yeri olmanın yanı sıra, bütçenin düzenlenmesi ile ilgili konularda, siyasi-mali denetim sürecinde, Parlamento ve Hükümete yardımcı olma ek fonksiyonları ile donatılmış bir kurum, İtalya'da Corte dei Conti gibi, yargısal yetkileri de kullanan, Hükümet ve Parlamentonun yanında, Cumhuriyetin özerk yardımcı kurumu şeklinde tanımlanmaları mümkündür (Çağlar,1987:38).

Yüksek denetim kurumlarının önemli bir kısmı Parlamento'ya karşı sorumludur ve bütçesini de Parlamento onaylamaktadır. Bununla birlikte bağımsızlık, giderek artan

ölçüde yüksek denetim kurumlarının en önemli özelliğini oluşturmaktadır. Avrupa'da yüksek denetim kurumlarının yürütmeden tamamen, yasamadan da bir ölçüde bağımsız, ama yine de ona karşı sorumlu olan bir dış denetim kavramı kabul görmüştür (EURO-SAI,1992:11).

Parlamentolar da, denetim işlevlerini etkinleştirebilmek açısından yüksek denetim kurumları ile olan ilişkilerini daha fazla geliştirmeye çalışmaktadırlar. Demokratik ülkelerin önemli bir bölümünde Parlamento bünyesinde Sayıştay raporlarını değerlendirmeye yönelik özel komisyonlar oluşturulduğu görülmektedir. Örneğin Avrupa Birliği üyesi 15 ülkenin 10'unda Sayıştay raporlarını değerlendirecek özel komisyonlar mevcuttur (NAO,1996:251).

D) Sayıştay-Parlamento İlişkilerinde Başlıca Alanlar

Genel olarak çağdaş demokrasilerde Sayıştay ile Parlamento arasında dinamik bir ilişkinin söz konusu olduğu gözlenmektedir. Parlamento Sayıştay'ı en önemli yardımcısı olarak görmekte, Sayıştay da Parlamentoyu en önemli müşterisi olarak algılamakta ve faaliyetlerini müşteri-odaklı bir yaklaşımla sürdürmektedir.

Sayıştay'ın çalışmaları, Parlamentoya ışık tutabilecek niteliktedir. Her şeyden önce Parlamentonun aldığı siyasal kararların uygulamadaki sonuçlarını, muhtemel yansımalarını ve ilgili kesimler üzerindeki etkilerini objektif olarak ölçebilme olanağı, Sayıştay'ın yapacağı incelemeler sonucunda elde edilebilecektir. Bu nedenle bir çok ülkede, yıllık raporlara ve denetim sonuçlarına ilişkin raporlara ek olarak, denetim bulguları temelinde Parlamento için öneri ve tavsiyeler geliştirmek de Sayıştay'ın sorumlulukları arasında bulunmaktadır.

Denetimin planlanması aşamasında Sayıştaylar, Parlamento ile işbirliğinin gereklerini ve Parlamentonun muhtemel gereksinimlerini, bağımsızlığını zedelemeyecek şekilde göz önünde bulundurmaktadır.

Parlamento, çoğu ülkelerde üyeleri ya da ihtisas komisyonları aracılığıyla Sayıştay'ı belirli alanlarda araştırma yapmaya yönlendirebilmektedir. Sayıştayların genellikle parlamentodan gelen ve öneri niteliği taşıyan talepleri karşılama zorunluluğu bulunmasa da, parlamentoya saygının ve yapılan incelemelerin bu şekilde daha etkili sonuçlar doğuracağına olan inancın gereği olarak bu taleplere öncelik verilmektedir. Zira denetimden sonuç alınması, büyük ölçüde parlamentonun güçlü desteğine bağlı olmaktadır. Konunun niteliği ve kurumun olanakları gibi faktörler, bu tür taleplerin geri çevrilmesine de yol açabilmektedir.

Bazı ülkelerde mali nitelikli düzenlemelerin yasalaşması sürecinde Sayıştay'ın bunlar hakkındaki görüşünün alınması zorunlu tutulmuştur. Bu da Sayıştay'ın yasama sürecine katkısı açısından önemli bir işlevidir. Parlamentonun ilgili komisyonlarının çalışmalarına doğrudan katılarak da Sayıştay bu işlevini yerine getirmektedir.

Sayıştay'ın performansının değerlendirilmesi de Parlamentonun görevleri arasındadır. Özellikle Kanada, İngiltere, Avustralya gibi ülkelerde Sayıştay, kendi performansına ilişkin bir değerlendirmeyi Parlamente'ya sunmakta ya da bağımsız bir dış denetçi tarafından Sayıştay'ın etkinlikleri değerlendirilerek, performansı konusunda Parlamente'ya rapor sunulmaktadır.

Sayıştay-Parlamento ilişkilerinde bir diğer konu, Sayıştay'ın üst düzey görevlilerinin atamalarıdır. Ülkelerin büyük çoğunluğunda Sayıştay'ın başkan, başkan yardımcıları ve üyeleri gibi üst düzey görevlilerinin atanmaları ya doğrudan, ya da diğer kurumlarla (Hükümet, Kral vb.) birlikte Parlamentonun yetkisindedir. Sayıştay-Parlamento ilişkilerinde rol oynayan faktörleri ve ilgili örnekleri çoğaltmak mümkündür.

IV- DÜNYADA VE ÜLKEMİZDE SAYIŞTAY-PARLAMENTO İLİŞKİLERİ

A) Çağdaş Dünyada Sayıştay-Parlamento İlişkileri

Çalışma alanlarını kendisinin belirleyebilmesi, denetimlerini planlaması ve yürütülmesi, yüksek denetim kurumlarının bağımsızlığının sağlanmasında önemli bir faktördür. Ancak ülkelerin çoğunda yasama organına ve daha az oranda yürütmeye, bu kurumlardan belirli alanlarda inceleme yapma ve sonuçlarını kendisine raporlama isteminde bulunma olanağını sağlayan mekanizmalar mevcuttur.

Birçok yüksek denetim kurumu -Hollanda, Avusturya, Almanya, Danimarka, Portekiz ve İtalya gibi- yasama organından gelen talepleri karşılamakla yükümlüdürler. Hollanda'da son yıllarda Sayıştay'ın incelemeleri giderek artan oranda Parlamento komisyonlarının talepleri doğrultusunda şekillenmiştir. Avusturya'da ulusal ya da eyalet parlamentoları Sayıştay'dan herhangi bir alanın incelenmesini isteme yetkisine sahiptirler.

İngiltere ve İrlanda'da Sayıştay, performans ve program denetimlerinde fikir edinmek üzere Parlamentonun komiteleri ile yakın ilişki içinde çalışır. İngiltere'de Sayıştay Başkanı, muhtemel inceleme alanlarını kapsayan yıllık program taslağını Kamu Hesapları Komitesine sunar. Çalışma programı üzerinde son karar Başkan'a ait olmakla birlikte, Komitedeki tartışmalar bu program için bir temel oluşturur. Hollanda Sayıştayı ve Devlet Harcamaları Komitesi yılda 3-4 kez ortak ilgi alanlarını tartışmak için toplantı yaparlar. Almanya'da Sayıştay, Parlamento Komiteleri, özellikle Bütçe Komitesi adına çalışmalarını yürütür.

Bazı ülkelerde Parlamento üyelerine de Sayıştay'dan belirli bir konuda denetim yapmasını isteme yetkisi tanınmıştır. Avusturya'da bu tür bir inceleme talebinin en az 20 üyeden gelmesi gerekmektedir. Keza Avusturya, Portekiz ve İsveç'te Hükümet de Sayıştay'dan özel çalışmalar yapmasını isteyebilir.

Yüksek denetim kurumlarının bir yıldaki raporlarının sayısı ve niteliği ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Örneğin Lüksemburg her yıl bir rapor yayınlarken, en çok raporu İsveç Sayıştayı hazırlamaktadır (25-30 kadar performans denetimi raporu,

100 kadar değerlendirme raporu, üç yıllık periyodu kapsayan bir izleme raporu ve diğerleri). Almanya ve İspanya'da ise, 30 kadar özel rapor yıllık raporun eki olarak yayınlanmaktadır.

Parlamentoların çoğunda Sayıştay raporlarını değerlendirme işlevine (de) sahip komiteler vardır. Avusturya ve Belçika'da bu komiteler hem merkezi, hem yerel düzeyli parlamentolarda mevcuttur. Sayıştay'ın yürütme içinde yer aldığı Finlandiya ve İsveç gibi ülkelerde raporlar Hükümetçe değerlendirilir. Parlamento, denetimle ilgili biriminin çalışmalarına yansıtılabildiği ölçüde bu raporlardan yararlanır. Almanya, İtalya ve Hollanda'da raporlar daha çok tek bir komiteye değil, ilgili komitelerce değerlendirilmektedir. Avrupa Sayıştay'ının raporları ise, Avrupa Parlamentosunun Bütçe Kontrol Komitesiince değerlendirilmektedir.

İngiltere'de Kamu Hesapları Komitesi yasamanın aktif olduğu dönemde haftada iki kez Sayıştay raporlarını görüşmek üzere toplanır ve zamanının çoğunu bu işe ayırır. Avusturya'da ilgili Komite, raporları aldığı tarihten itibaren 6 hafta içinde görüşmek zorundadır. Komite, 1994'te seçimleri öncesindeki kayıplarını telafi etmek üzere, tatilde olduğu dönemde bir dizi olağanüstü toplantı gerçekleştirerek Sayıştay raporlarını görüşmüştür. Diğer ülkelerde bu sıklıkta olmasa da, ilgili komiteler belirli ölçüde zamanlarını bu raporlara ayırmaktadır.

Parlamento ile söz konusu ilişkiler, denetim sonuçları dışındaki alanlarda da söz konusu olmaktadır. Örneğin yüksek denetim kurumlarının başkan ve üyeleri çoğunlukla doğrudan Parlamento tarafından seçilmektedir. Bunların görevden alınmaları da çoğu kez Parlamentonun onayına bırakılmaktadır.

Denetimin planlanmasında ve öncelikli alanların seçiminde de birçok ülkede Parlamentonun gereksinimlerinin ya da tercihlerinin ön planda tutulduğu gözlenmektedir. Kurumun bağımsızlığına zarar vermeyecek nitelikteki bu tür taleplerin karşılanması, denetim faaliyetlerinden istenen sonuçlara ulaşılabilmesinde de avantaj sağlayacaktır.

Bazı ülkelerde Sayıştay, bütçe sürecinde de Parlamenteoya destek sağlar. Almanya ve Belçika'da Sayıştay'ın bu işlevi belirgindir. Belçika'da Sayıştay'ın bütçe tasarısını çeşitli açılardan, örneğin kamu muhasebesi ilkelerine uygunluk açısından inceleme yetkisi vardır.

1- Fransa

Fransız Sayıştay'ının anayasal görevi, mali ve sosyal güvenlik fonlarının yönetimine ilişkin yasaların uygulanmasının gözetimi alanında Parlamento ve Hükümete yardımcı olmaktır. Sayıştay bu işlevini çeşitli şekillerde yerine getirir (The Court Account of France, 1999:5-6).

Yılda bir kez, Temmuz ayında Sayıştay mali konulara ilişkin bir rapor düzenleyerek Parlamenteoya sunar. Daha asli raporu olan ve Maliye ve Hazine tarafından hazırlanan hesaplar arasındaki uyumluluğu değerlendiren Genel Uygunluk Bildirimini ise Eylül ayında sunar.

1995'ten beri Sayıştay, denetimi altındaki sosyal güvenlik kuruluşlarına ilişkin bir yıllık raporu Parlamentoya sunmaktadır. Bu rapor, 22 Şubat 1996 tarihli anayasa reformu ile anayasal dayanak kazanmıştır. 1997'den beri bu rapor, Sosyal Güvenlik Kuruluşu Yasasının yıllık uygulamasını da incelemektedir.

Sayıştay, kendi esas faaliyetlerini, temel bulgularını ve önerilerini içeren Yıllık Kamu Raporu ve özgül konuları içeren Özel Kamu Raporlarını Cumhurbaşkanına, Parlamente ve halka sunmaktadır.

Sayıştay Başkanı, Parlamente Maliye Komitelerine (Finance Committees) göndermek üzere raporlarında kamu işletmeleri, millileştirilmiş endüstriler vb. alanlardaki Sayıştay'ın bulgularına ve gözlemlerine de yer verebilir. Ayrıca 1996'dan beri Bakanlara gönderilen her bilgi, eğer 6 ay içerisinde esaslı konulara ilişkin yanıtlar alınamamışsa, doğrudan Parlamente Maliye Komitelerine de gönderilmektedir.

Parlamento Komiteleri (maliye komiteleri, sosyal işler ya da araştırma kurullarına ilişkin komiteler) Sayıştay'dan, kendi yetkisi içerisindeki herhangi bir kurum ve kuruluşta yönetim (performans) denetimi yapılmasını isteyebilirler.

Sayıştay'ın üst düzey görevlileri, Ulusal Meclis'in maliye komitesinin bir şubesi olarak Şubat 1999'da oluşturulan Değerlendirme ve Denetim Kurulunun toplantılarına düzenli olarak katılmaktadırlar.

2- Almanya

1985 tarihli yasa ile Sayıştay'ın konumu, "kararlarıyla yasama ve yürütme erklerine destek ve katkı sağlayan bağımsız bir mali denetim organı" olarak tanımlanmıştır. Bu niteliğiyle, bu iki gücün arasında yer almaktadır. Ancak uygulamada giderek artan şekilde Parlamente daha yakın bir görünüm sergilemektedir (EOROSAI,1995:81).

Bununla birlikte Sayıştay Parlamente'nin yardımcı bir organı değildir. Bu nedenle parlamenterlerin özel konulardaki mali denetim yoluyla araştırma talepleri sadece bir öneri niteliğinde olup, yasal açıdan herhangi bir bağlayıcılığı bulunmamaktadır. Ancak yine de Parlamento ve onun komisyonları tarafından yapılan önerilere uymak ve taleplerini olanaklar ölçüsünde yerine getirmek, Parlamente saygının bir işareti olarak kabul edilmektedir (EOROSAI,1995:82).

Sayıştay, politik değerlendirmeler yapmak veya politik etkileri olan çözümler üretmek sorumluluğunda değildir. Fakat alınan politik kararlarla ilgili beklentileri ve koşulları ve bunların muhtemel yansımalarını incelemek ve Parlamente'ye bildirmek, onun sorumluluğundadır.

Sayıştay, denetim çalışmalarının başlıca sonuçlarının özetlerini içeren yıllık raporlarını Parlamente'ye (Parlamente'nin Üst ve Alt Komisyonlarına) ve Federal Hükümet'e sunar. Bunlar, raporun içerdiği konulara özel bir önem verirler. Örneğin 1993 yılında 15 gün toplanan Kamu Hesapları Komitesi, bunun 10 gününü Sayıştay raporlarının tartışmasına ayırmıştır. Bu da Sayıştay'ın yıllık raporlarına verilen önemin bir göstergesini oluşturmaktadır (Zavelberg,1996:205).

Yıllık raporlara ve denetim sonuçlarına ilişkin özel raporlara ek olarak, denetim bulguları temelinde Parlamento ve Hükümete öneri ve tavsiyelerde bulunmak da, Sayıştay'ın yasal görevleri arasındadır. Ancak bu görev, öncelikli önem taşıdığı düşünülen mali sorunlarla ilgili kararları kapsamaktadır. Örneğin 1 Temmuz 1993 ile 30 Haziran 1994 tarihleri arasındaki bir yıllık dönemde Parlamentonun çeşitli komisyonlarına 40 adet tavsiye içerikli rapor göndermiştir (Zavelberg,1996:207).

3- Hollanda

Sayıştay ile Parlamento (States-General) arasında dinamik bir ilişki söz konusudur. Son yıllarda bu ilişkiler daha da geliştirilmiştir. Sayıştay, kendi etkinliği açısından Parlamento ile ilişkileri geliştirmeyi zorunlu görmekte ve Parlamento Sayıştay'ın en önemli müşterisi olarak algılanmakta, denetim programları ve denetim raporları müşteri-odaklı bir anlayışla hazırlanmaktadır.

Sayıştay geleneksel olarak, bir yıl içindeki bütün denetim faaliyetlerini içeren detaylı ve oldukça hacimli bir yıllık rapor hazırlayarak Parlamente'ye sunar. Düzenli olarak hazırlanan tüm kamu kurum ve kuruluşlarına ilişkin bu yıllık rapordan başka, yapılan her denetim için her yıl yaklaşık 30 kadar rapor yayınlanır. Yayınlanan her rapor, hükümete raporun amaçları konusunda ve Parlamente'ye raporu nasıl kullanabileceklerine ilişkin açık mesajlar içerir.

Sayıştay Parlamente'ye raporları hakkında detaylı açıklayıcı bilgiler de sunar. Yazılması planlanan raporlar, Parlamente'nin Kamu Harcamaları Komitesi ile yılda üç kez tartışmaya açılır. Her bir raporun, yayınlanmadan önce kısa bir özeti bu Komite ve konu ile ilgili diğer Daimi Komite'ye kapalı bir oturumda sunulur. Bu yolla her iki komiteye üye milletvekilleri raporların içeriği ve politik değeri hakkında genel bilgi sahibi olurlar. Bu durum, Parlamente'nin Sayıştay çalışmalarına desteğini güçlendirir.

Yıllık raporunda Sayıştay, işlevleri, performansı ve çalışmalarının etkisi hakkında açıklayıcı bilgiler verir. Bu şekilde bilgi verme yöntemiyle, Sayıştay kendi kendisini de parlamente'ye denetime açar. Bu tür bir açıklık politikası, Sayıştay'ın etkin işleyişi için ortam oluşmasında avantaj sağlar.

Sayıştay'ın raporlarına politik düzeyde giderek artan oranda önem verilmektedir. Raporların gereği hızlı ve tam bir şekilde yerine getirilmektedir. Bakanlar, gerekli güvenceyi vermek zorundadırlar. Sayıştay'ın çalışmalarına karşı duyulan takdir duygusu, raporlarının içeriği herhangi bir kesimi hoşnut edecek politik bakış açılarının etkisinden arındırılmış olduğu halde, açıkça artmaktadır (Witteveen,1996).

4- İtalya

İtalya Sayıştay'ı denetim faaliyetlerinin sonuçları hakkında Parlamente'ye rapor sunma işlevini başlıca üç alanda gerçekleştirmektedir. Bunlar Devlet bütçesinin yönetimi, Devletin düzenli bir şekilde katkıda bulunduğu kuruluşlar ve yerel yönetimlerdir. Parlamente'ye sunduğu raporlarda Sayıştay, oldukça kapsamlı bir biçimde performans denetimine ilişkin bulgularını dile getirmektedir.

Anayasada (madde 100) Sayıştay'ın denetim sonuçlarını doğrudan Parlamentoya rapor etmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Raporlama işini yürütmekle görevli organ, Sayıştay'ın en üst kademesinde yer alan Daireler Kuruludur. Daireler Kurulu (United Chambers), Sayıştay'ın denetim fonksiyonunu yürütürken elde ettiği bütün bulguları derleyerek kamu hesapları ve dolayısıyla kamu idaresinin işleyişi hakkında ve ihtirazi kayıt konmuş olan vize ve tescil işlemlerine ilişkin geniş kapsamlı bir raporlama faaliyeti yürütür.

İlgili yasa hükmü uyarınca bu raporlarda şu konulara yer verilir:

- Sayıştay'ın ödeme emirleri, kanun hükmünde kararnameler ve diğer kanunlar hakkında ihtirazi kayıtla vize koyma nedenleri,
- Çeşitli kuruluşların idari ve mali düzenlemelere ne dereceye kadar uyduklarına ilişkin Sayıştay görüşü,
- İdareleri ve kamu hesaplarını yöneten kanun ve diğer düzenlemelerde Sayıştay'ca yapılması gerekli görülen değişiklik ve reformlar.

Sayıştay 1862 yılında kanunla kuruluşundan bu yana Parlamentoya rapor sunmaktadır. Sayıştay raporları, doğal olarak yıllar boyunca içinde bulunulan tarihi ve politik ortama bağlı olarak önem kazanmış veya kaybetmiştir. 1960 yılından beri raporlama değişik bir şekil alarak, idarenin yürütülmesinin, Sayıştay'ca ilgili sektörlerin genel olarak incelenmesi yoluyla değerlendirilmesi eksenine oturtulmuştur.

Sayıştay raporları, Parlamento tarafından tespit edilen amaçlardan en önemlilerine ulaşıp ulaşılmadığının ortaya çıkarılması açısından bütçe yönetiminin sonuçlarının derinlemesine analizini gerçekleştirmektedir. Bu nedenle de Sayıştay'ın raporlama fonksiyonunu sadece yasalara uygunluğunun değerlendirilmesi ile sınırlı kalmayıp, yönetim faaliyetinin ne şekilde yürütüldüğünün incelenmesi amacına da hizmet etmektedir.

Sayıştay, araştırma, çalışma ve analiz faaliyetlerini Parlamentonun talebi üzerine yerine getirir.

Sayıştay'ca hazırlanan raporlarda yer alan öneri ve gözlemlerin hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Bunlar bir taraftan Parlamentoca yapılacak siyasal denetime temel teşkil ederken, diğer taraftan da Hükümetin, Sayıştayca belirlenen aykırılık ve aksaklıkların önlenmesi için kanunlar hazırlanmasına veya benzeri düzenlemeler yapılmasına dayanak oluşturlar.

1988 tarihli yasal bir düzenlemede (23.8.1988/400 s. Kanun m.16.2); "Sayıştay'ın; Parlamentodaki Komisyonlardan birisinin Başkanının talebi üzerine veya bu konudaki uzman Komisyonun inisiyatifine dayanarak bir kanun hükmünde kararnamenin kanunlaştırılmasının veya Meclis adına Hükümetçe kanun çıkarılmasının mali sonuçları konusunda Parlamentoya Sayıştay değerlendirmesini göndermesi gerektiği" hükme bağlanmaktadır (Clemente,1991:38-42).

5- İngiltere

İngiliz Sayıştayı, özellikle 1983 tarihindeki yeniden yapılanma çabalarının bir ürünü olan yeni Sayıştay Yasası ile yürütme karşısındaki bağımsızlığını güçlendirmiş ve Parlamento ile daha çok yakınlaşmıştır. Sayıştay Başkanı da Avam Kamarasının bir görevlisi olarak addedilmiştir.

Sayıştay'ın başta gelen görevi, yürütmenin parlamentoya karşı sorumluluğunun işleminde yardımcı olmaktır. Sayıştay, raporlarını ve memorandumlarını Parlamento'ya sunar. Bu raporlar Parlamentonun bir üst ihtisas komisyonu olan ve başkanlığını muhalefet partisinin kıdemli bir üyesinin yürüttüğü Kamu Hesapları Komitesi tarafından görüşülür.

Sayıştay Başkanı ve denetçileri, temsilci olarak Kamu Hesapları Komisyonunun ilgili her oturumuna katılır. Gerekli görüldüğünde Sayıştay, Komiteye daha fazla bilgi temin eder. Sayıştay'ın geleceğe yönelik performans denetimi programları hakkında Kamu Hesapları Komitesinin görüşleri alınır.

Komite, Parlamento Genel Kurulunda kendi raporlarının görüşüldüğü yıllık oturumlara götürülmek üzere, Parlamento'ya ve üyelerine ulaştığı sonuçları raporla bildirir ve gerektiğinde tavsiyelerde bulunur. Hükümet, Parlamentonun bu yıllık oturumlarında karşı cevaplarını açıklar. Hazine tarafından hazırlanan bu cevap, Komitenin önerilerine karşılık olarak denetlenen kurumun almayı düşündüğü tedbirlerden oluşur. Hükümet tarafından verilen cevapların yerine getirilip getirilmediği, Komite ve Sayıştay tarafından izlenir. Her yıl Sayıştay, kurumların Hazine zabıtlarında belirtilen taahhütlerin yerine getirilmesinde sağladıkları gelişmeleri izleyen çok sayıda çalışma yapar (Performans Denetimi Özet El Kitabı, 1997:72).

Sayıştay raporları, Kamu Hesapları Komitesinin uygun görmesi halinde, Parlamentonun diğer ihtisas komisyonları tarafından da değerlendirilmeye alınabilir.

6- Amerika Birleşik Devletleri

Amerikan Sayıştayı (GAO) kuruluş tarihi olan 1921 yılından bu yana Kongre ve komisyonlarının istediği denetim ve araştırmaları yapmakla yükümlü kılınmıştır. 1921 tarihli Kanununda GAO'nun işleviyle ilgili olarak çizilen çerçeve, özünde aynı kalarak daha sonraki yasal düzenlemelerde de yer almıştır. Ancak yüzyılın ilk yarısında bu yükümlülük pek itibar görmemiştir. 1970'lere kadar GAO'nun tüm faaliyetleri, kendisince belirlenen gereksinimlere ve ilkelere uygun yürütülmekteydi. 1969'a kadar hazırlanan raporların da sadece %10'u kadarının Kongre'ye ait taleplere cevaben yazıldığı söylene-bilmektedir.

1977 mali yılında ise, Kongreden gelen talepler ve kanunen yüklenmiş denetim ve incelemeler GAO personelinin %35'ini meşgul edecek düzeye ulaşmıştır. 1988 mali yılında ise GAO personelinin %100 ile %80 kadarı Kongreye ait özel talepleri karşılamak için çalışmak zorunda kalmıştır (Havens, 1992:39).

Öte yandan GAO'nun son yıllardaki değişimi de Kongrenin ihtiyaçlarına paralel olarak gelişmiştir. Kimi zaman yasalarla, kimi zaman Kongrenin ilgili komisyonundan gelen taleplerle, bazen de GAO'nun kendi girişimiyle yeni sorumluluklar yüklenmiştir.

Bugün için GAO, denetimlerinin %90'ından fazlasını Kongre'nin talebi üzerine gerçekleştirmektedir. Görev ve yetki alanlarının sınırları yasayla belirlenmemiş olup, Kongre'nin görev verdiği her konuyu denetlemekle yükümlüdür. Her ne kadar GAO'nun destek hizmeti veren ofisleri arasında yer alan planlama birimi yıllık denetim planlarını yapmakta ise de, Kongre ile var olan ilişkilerin yakınlığından dolayı hangi alanlarda denetim yapılmasının isteneceği kolaylıkla tahmin edilebilmekte ve o konular denetim planı içinde yer almaktadır (Alptürk,1991:46). GAO, ayrıca Kongre Komisyonlarının çalışmalarına ilişkin yararlı bilgi, karar ve tavsiyeleri gerek duyulduğunda hazır bulundurmaktadır (Staats,1977:45).

GAO'nun doğrudan Kongreden gelen talepleri karşılamak zorunda olması, değişik yorumlara da konu olmaktadır. Özellikle 1970'lerden sonra GAO ile Kongre üyeleri arasındaki yakın çalışma ilişkilerinin GAO'nun bağımsızlığına ve tarafsızlığına gölge düşürdüğü ileri sürülmektedir. Belirli bir politik görüş veya iddianın desteklenmesi amacıyla GAO'dan araştırma talebinde bulunulması, böyle bir riski kaçınılmaz kılmıştır.

Ancak Kongre ile GAO arasındaki diyalog, her iki taraf için de yararlıdır. GAO hangi konuların Kongre üyeleri tarafından önemsendiğini öğrenir. Aynı zamanda Kongre üyelerini temel problemler konusunda yönlendirme fırsatını da elde eder. Bu da GAO'nun önceliklerini daha sağlıklı tespit edebilmesine olanak sağlar. Başta Genel Kontrolör olmak üzere tüm yetkililer başarılarının anahtarının Kongre'nin kendilerinde denetim talebinde bulunmaları ve bu yolla denetim sonuçlarına ilgi duymalarında saklı olduğuna, denetim raporlarına Kongre'nin yeterli ilgiyi göstermesinin ve bu raporların gereklerinin yerine getirilmesinin ancak bu yolla sağlandığına inanmaktadırlar. Ayrıca Kongre'nin taleplerine yanıt verilmesi, onun adına denetim yapmanın bir gereği olarak kabul edilmektedir. Çünkü Kongre'ye destek ve hizmet vermek, GAO'nun en büyük sorumluluğudur.

GAO'nun denetimlerine Kongre'nin talebi üzerine başlaması ve denetim konularının Kongre tarafından belirleniyor olmasına rağmen, denetim şekli, metodolojisi, tekniği, süresi ve de sonuçlarının raporlanmasının GAO'nun tamamen kendi yetkisinde olması ve objektifliğin asıl olup sonuçların Kongre'yi memnun etmeye yönelik olmaması nedenleriyle GAO yetkilileri bağımsızlıklarını kısıtlanmış hissetmemektedirler (Havens,1992:39, Alptürk, 1991:47).

Ayrıca GAO, araştırma ve incelemeleri için Kongre Komisyonlarınca istendiği kadar meslek mensubunu bu Komisyonlarda çalışmak üzere atamaktadır. Yıllık Bütçe Tasarısı müzakereleri esnasında da GAO, Kongre Tahsis Komisyonu, Appropriations Committee of the Congress ile beraber çalışır. Bundan başka GAO, yasa tasarıları hakkında Kongreye görüşlerini sunarak yardımcı olur. Kendi inisiyatifi veya Komisyon Başkanının isteğiyle Kongreye sunulan yasa tasarılarını değerlendirerek ulaştığı sonuçları ilgili Komisyona sunar. Ancak bu, karar vermeye iştirak etmek anlamına gelmez (Schafer,1981:19).

7- Kanada

Federal Hükümetin faaliyetlerinin denetimini gerçekleştiren Sayıştay, bu denetimleri ile Parlamento üyelerine Hükümetin icraatlarını inceleyebilmeleri ve hükümetin hesap vermesini sağlamak için tarafsız bilgi sağlar. Oldukça geniş bir alanda denetim görevi bulunan Sayıştay, Avam Kamarası adına yürüttüğü denetimlerin sonucunu aynı Meclise raporlar. Bazı özel nitelikteki denetimlerin sonuçları, farklı şekillerde raporlanabilmektedir. Sayıştay denetiminin kapsamı, Federal yönetimle sınırlı olmadığı gibi, ulusal düzeyde de kalmamaktadır. Kimi bölge yönetimleri, o bölge Parlamentoları adına denetlendiği gibi, BM Örgütünün kimi birimleri de Kanada Sayıştayı tarafından denetlenmektedir.

1995 yılında Sayıştay Yasasına eklenen bir hükümle Sayıştay'a, sürdürülebilir kalkınma stratejileri ve faaliyet planlarında belirlenen amaçlara ulaşma ve çevre ve sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin diğer sorunlar konusunda Avam Kamarasına bilgi sunmakla yükümlü olan kurumlar hakkında Avam Kamarasına rapor sunma sorumluluğu yüklenmiştir (Office of the Auditor General of Canada, 1998:7).

1879'dan beri Sayıştay-Parlamento ilişkilerinin temel aracı, Avam Kamarasına sunulan Sayıştay'ın yıllık raporları olmuştur. Sayıştay Yasasında gerçekleştirilen Haziran 1994 tarihli yeni düzenleme ile, Sayıştay'a yıllık rapora ilave olarak üç ayrı rapor daha yazma görevi verilmiştir. Bu raporlar federal kurum ve kuruluşların kapsamlı denetimini, Devletin genel nitelikli alanlarında (örneğin bilgisayar kullanımı) gerçekleştirilen denetimler, önceki denetimlerin gereğini yerine getirmek üzere denetlenen birimlerce gerçekleştirilen faaliyetlerin takibini içeren raporları ve bu raporlardan herhangi birisine dahil olmayan önemli konulara ilişkin denetim gözlemlerini içerir.

Diğer bazı denetimlerin sonuçları farklı şekillerde raporlanmaktadır (Office of the Auditor General of Canada, 1998:15):

- Faaliyetler, mali tablolar, uygunluk ve devlet şirketleriyle ilgili diğer meseleler hakkındaki denetim görüşleri, sorumlu bakana Parlamentoda gündeme getirmesi için sunulmaktadır.

- Devlet şirketlerinin özel incelemeleri doğrudan yönetim kuruluna sunulmak üzere raporlanmaktadır. Bu raporlar sorumlu Bakana ve şirketin yıllık raporu aracılığıyla Avam Kamarasına da sunulmaktadır.

- Devletin mali durumu hakkındaki görüşler (vize denetimleri) her Ağustos ayında yayınlanan Kanada devlet bütçesine dahil edilmektedir.

- Sayıştay Yasasıyla öngörülme-yen fakat Kanada devletini ilgilendiren diğer konular hakkında kabine (Konsey) üyeleri tarafından istenen denetimler, her denetim niteliğine göre farklı şekillerde raporlanmaktadır.

- Yukon ve Kuzeybatı bölgesi yönetimlerinin denetim sonuçları ise, onların yasa-meclislerine sunulmak üzere yıllık olarak raporlanmaktadır.

Sayıştay Yasasına 1995 yılında getirilen yenilikle, Sayıştay içinde "Çevre ve Sürdürülebilir Kalkınma Komiserliği" oluşturulmuştur. Bu düzenleme, kurumların Aralık 1997 tarihi itibarıyla sürdürülebilir kalkınma stratejileri ve faaliyet planlarını hazırlama ve bunları en az üç yılda bir güncelleştirme yükümlülüğünü getirmiştir. Bu Komiserlik Sayıştay adına kurumların amaçlarını gerçekleştirmelerini ve bu stratejilerde öngörülen planları uygulama dereceleri hakkında Avam Kamarasına yıllık olarak rapor sunar. Komiserlik bu "yeşil" raporda ayrıca Sayıştay ve ilgili Bakanlar tarafından gönderilen çevre bildirimlerinin sayısı, yapısı ve durumu hakkında görüşlerini de belirtir.

Kamu kesiminde yönetimi geliştirmek için aktif bir rol üstlenen Sayıştay, yıllardır Parlamentoya sunduğu raporlar kapsamında, kamu kurumlarında performansı ve yönetimi geliştirmeye yönelik bir çok özel çalışma yayınlamıştır. En son, örneğin "Kamu Hizmetleri 2000" girişimi ile, yönetimde reform süreçlerinin değerlendirilmesi, Avusturya, Yeni Zelanda ve İngiltere'nin reform çabaları ile karşılaştırmalı olarak ele alınmıştır (OECD-PUMA,1996:82).

Sayıştay raporları açıklandığında çok dikkat çekmekle birlikte, asıl etkisi Avam Kamarası Kamu Hesapları Daimi Komitesi tarafından incelendiğinde hissedilmektedir. Komite, devlet parasının uygun amaçlar için harcanıp harcanmadığını ve verimlilik, ekonomiklik ve etkinliğe bağlı kalınıp kalınmadığını inceler.

Komite çalışmalarının çoğunluğu Sayıştay raporlarına dayanır. Yıl boyunca Komite, denetim bulgularını incelemek üzere denetlenen kurumun uzman personelinin, Sayıştay Başkanı ve denetim ekibinin katıldığı toplantılar düzenler. Toplantılardan sonra Komite Avam Kamarasına rapor sunabilir ve tavsiyelerde bulunabilir. Denetlenen kurumların bu tavsiyeleri karşılamak üzere neler yaptıklarına ilişkin cevabi rapor yazmaları beklenir. Böylece Kamu Hesapları Komitesi hesaplardaki açıkların düzeltilmesini sağlar.

Sayıştay, denetlenen kurumlara ilişkin raporlarının yanı sıra, yıllık harcama değerlendirmesini içeren bir raporu da Parlamentoya sunar. Sayıştay raporlarının bölümleri, Parlamentonun 15 ayrı komitesinin oturumlarında tartışma ve görüşmeye açıktır. Farklı bir özellik olarak Sayıştay'ın kendi faaliyetleri de, Hazine kurumu tarafından atanan bağımsız bir dış denetçi tarafından denetlenir ve denetçinin hazırladığı rapor Parlamentoya da sunulur (Office of the Auditor General of Canada,1998:19).

8- Rusya

Bilindiği gibi köklü bir sistem değişikliğine uğrayan Rusya Federasyonu, 1990'lı yıllarda yoğun bir yeniden yapılanma sürecine girmiştir. Bu süreçte yüksek denetim mekanizmaları da dönüşüme uğramış ve 1994'te kabul edilip 1995 başlarında yürürlüğe giren yasayla yeni bir yüksek denetim kurumu oluşturulmuştur (EUROSAI,1995).

Yasanın 1. maddesiyle Sayıştay'ın (EUROSAI,1995) yasal sınırlar içerisinde örgütsel ve işlevsel bağımsızlığa sahip olduğu belirtilmiştir. 2. maddesinde ise Sayıştay'ın amaçları sıralanmış olup, bunların başlıcaları, federal bütçenin ve federal bütçe-dışı fonların gelir ve gider kalemlerinin miktar, nitelik ve amaçlar yönünden zamanında gerçek-

leştirilmesini incelemek, devlet fonlarının ve federal malların kullanımının etkinlik ve uygunluğunu saptamak, bütçe tasarılarının gelir ve gider kalemlerinin geçerliliğini değerlendirmek, bütçe ve bütçe dışı fonların kullanımına ilişkin yasa tasarılarını mali yönünden incelemek, Rusya Federasyonu Merkez Bankası, bu bankanın yetkilendirdiği bankalar ve diğer mali ve kredi kuruluşları nezdinde federal bütçe ve bütçe dışı fon kaynaklarının akışının zamanlılığını ve yasallığını incelemek, federal bütçenin uygulama süreci ve getirilen kontrol mekanizmalarının sonuçları hakkında Federal Meclise ve Duma'ya bilgi sunmak olarak özetlenebilir.

Sayıştay Başkanı ve Başkan Vekili, Duma tarafından, üyelerinin oy çokluğu ile altı yıllık bir süre için atanır. Başkan ve vekilinin bağımsızlığını güvence altına almak amacıyla, aday olacak kişilerin, Duma ve Meclis dahil, üst düzey devlet kurumlarının başkanlarıyla herhangi bir ilişkilerinin olmaması koşulu getirilmiştir.

Sayıştay Başkanının ve vekilinin Federal Meclis ve Duma'nın, bunların komite ve komisyonlarının oturumlarına, Rusya Federasyonu Hükümetinin toplantılarına, Rusya Federasyonu Hükümeti Prezidyumunun oturumlarına katılma hakkı bulunmaktadır. Bununla birlikte Başkan ve vekili, ne Duma'nın bir yardımcısı, ne de Hükümetin bir üyesi olarak görev yapabilir.

Sayıştay, faaliyetleri hakkında kitle iletişim araçlarına düzenli bilgi sunmak zorundadır. Sayıştay, yine yasal olarak aylık bir bülten yayınlamakla yükümlüdür. Sayıştay'ın faaliyetlerine ilişkin yıllık raporu Federal Meclise ve Duma'ya sunulur ve ayrıca yayınlanır. Devlet sırlarını içeren raporlar, Meclisin gizli oturumlarında ele alınır.

B) Parlamento ile İlişkiler Açısından Türk Sayıştayı

1- Sayıştay-TBMM İlişkilerinin Tarihsel Seyri

Sayıştay, Osmanlı İmparatorluğunda 1839'da başlayan "ıslahat" çabalarının bir ürünü olarak, "her devlette olduğu gibi umur-u hisabiyenin bir mahkeme-i kübraya havalesi" gereğinden hareketle, devlet parası ve mallarına tasarruf edenlerin hesaplarının her yıl denetlenmesi ve yargılanması amacıyla hem Meclis-i Mebusan'dan, hem de hükümdar ve hükümetten bağımsız bir denetim ve yargı mercii olarak 1862 yılında Divan-ı Ali-i Muhasebat adıyla kurulmuştur.

Sayıştay'ın kuruluşu ilk Meclisimiz olan Heyet-i Mebusan'dan önceye rastladığından, Sayıştay önceleri Devletin bütün gelir ve giderleri, muhasebe kayıtları ve diğer işlemleri üzerinde yaptığı incelemelerin sonuçlarını Maliye Bakanlığı'na sunmakla yükümlü kılınmıştır. Kuruluşundan 14 yıl sonra ilk Anayasamız olan 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 105, 106 ve 107. maddeleri ile Sayıştay Anayasal bir kurum niteliğini kazanmış ve bu tarihten itibaren yaptığı incelemelerin sonuçlarını Meclis'e sunmakla yükümlü tutulmuştur.

Kanun-u Esasi'nin Sayıştay'ın kuruluşunu düzenleyen 105. maddesi, aynı zamanda Sayıştay-Parlamento ilişkisini de açık bir şekilde düzenlemiştir: "... hülasai tetkikat ve neticei mütalaatını her sene bir takriri mahsus ile Hey'eti Meb'usana arz eylemek

üzere bir Divan-ı Muhasebat teşkil olunacaktır. Bu divan her üç ayda bir kere ahvali maliyeyi Riyaseti Vükela vasıtasıyla bâ takrir tarafı Hazıreti Padişahiye dahi arz eder." Bu hüküm, Sayıştayımızın da, Sayıştayların genel değişmez amaçları doğrultusunda kurulmuş olduğunu açıkça göstermektedir (Işık-Akbulut,1995:13).

Cumhuriyetin ilk yıllarında, yasama ve yürütme erklerinin birlikte TBMM bünyesinde yer almış olmasının da etkisiyle, TBMM-Sayıştay ilişkileri çok canlı bir seyir izlemiştir. Bu dönemde Sayıştay, her üç ayda bir Meclis'e rapor sunmakla yükümlüydü. Sunulan bu raporlar, TBMM'nin 20 üyeden oluşan "Divan-ı Muhasebat Komisyonu" tarafından incelenmekte idi.

1924 Anayasasıyla daha güçlü bir konuma gelen Sayıştay'ın raporları da TBMM'de geniş yankılar oluşturmakta, hararetili ve sert tartışmalara neden olmaktaydı. Hatta Sayıştay raporlarından birisinin görüşülmesi sırasında iki Milletvekili arasında yaşanan tartışma kanlı sonuçlanmış ve bu olay TBMM'de işlenen ilk siyasi cinayet olarak tarihe geçmiştir (İnan,1992:19-20).

Ne var ki Cumhuriyetin ilk yıllarında Parlatentonun Sayıştay denetimine ve Sayıştay raporlarına gösterdiği ilgi sonraki dönemlerde devam etmemiş, ilginin azalması da Sayıştay raporlarının sayısını ve niteliğini olumsuz etkilemiştir. Zaman içinde Sayıştay'ın yargı işlevinin öne çıkması ve denetim faaliyetlerinin tümünü yargılama sürecine yönlendirmesi, asli işlevi olan Parlamento ve kamuoyuna kamusal kaynakların kolektif çıkarlar doğrultusunda ve doğru, etkili ve yerinde kullanımı konusunda genel ve özel raporları aracılığıyla bilgi sunma görevini ihmal etmesine yol açmıştır.

Bununla birlikte bugün durma noktasına gelen raporlama işlevinin belirli dönemlerde etkili bir şekilde işletildiği (bu konuda yeterli somut veriler bulunmamakla birlikte) söylenebilir (Işık-Akbulut,1995:13). Sayıştay-Parlamento ilişkilerindeki zayıflama eğiliminin, TBMM bünyesinde daha önce var olan Sayıştay Komisyonu'nun 1973 yılında kabul edilen İç Tüzükle kaldırılmış olmasıyla da doğrudan ilişkili olduğu kuşkusuzdur.

Ancak 1996 tarihli bir düzenleme (Resmi Gazete, 4.7.1996:Sayı 4196) ile Sayıştay raporlarının ilk değerlendirme mercii yeniden netleştirilmiş, performans denetimine ilişkin bu düzenlemede, performans denetimi raporları ile Sayıştay Kanununda öngörülen genel mahiyetteki diğer raporların TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüleceği ve Komisyon önerisi ile birlikte TBMM Genel Kuruluna sunulacağı hükme bağlanmıştır. Aradan geçen zaman süreci, henüz bu düzenlemenin uygulama alanı bulmasına olanak vermemiştir.

Sayıştay'ın Anayasal görevi olan TBMM'ne yönelik raporlama konusunda üzerine düşeni yapması ve TBMM'nin de bu raporları değerlendirmek amacıyla etkili süreçler geliştirmesi, çağdaş demokratik bir yönetim için zorunluluk taşımaktadır. Dolayısıyla söz konusu her iki kurumun Türk Halkının refahı ve kalkınmasında ve çağdaş bir kamu yönetiminin yapılandırılmasında üzerlerine düşen sorumlulukların bilincinde olarak, bu alanda gerekli ilişki ve işbirliği sürecini geliştirmekte ve işlevsel kılmakta daha fazla gecikmemeleri gerekmektedir.

2- Sayıştay'ın TBMM'ne Yönelik Raporlama İşlevi ve Uygulamaları

Anayasanın 160. maddesinde; "Sayıştay, Genel ve Katma Bütçeli Dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir..." denilmek suretiyle Sayıştay'ın başlıca iki görevi, denetim ve hükme bağlama (yargı) olarak açıklanmıştır. TBMM adına yapılacak denetimlerin sonuçlarının da TBMM'ne raporlanması gerektiği ve yargı sürecine yönelik incelemelerin bu anlamdaki denetimle doğrudan ilgisi bulunmadığı açıktır.

Sayıştay'ın TBMM'ne sunmak zorunda olduğu raporların başında genel uygunluk bildirimleri gelmektedir. Bakanlar Kurulunca TBMM'ne sunulan Kesin Hesap Kanun tasarılarının bir nüshası da Sayıştay'a gönderilmektedir. Anayasanın 164. maddesi hükmü uyarınca Sayıştay, bu tasarıların verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içerisinde genel uygunluk bildirimini TBMM'ne sunar.

Kesin Hesap Kanunu tasarılarında gösterilmiş bulunan genel ve katma bütçelerin uygulanma sonuçları ve genel hesapların, sayman hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılması yoluyla bunların uygunluk dereceleri hakkındaki tespitleri içeren genel uygunluk bildirimlerine Sayıştay'ın, Devlet borçları hakkındaki tespitlerini ve bütçe ödeneklerinin bütçelerde gösterilen iş, hizmet ve ihtiyaçlara harcanıp harcanmadığı hakkındaki görüşünü de eklemesi gerekmektedir (SK. m.55 ve 47).

Sayıştay'ın kesin hesap kanunlarına dayanak oluşturan genel uygunluk bildirimlerini sunmak dışında, hazineyi zarara uğraticı mevzuat, mevzuata aykırı görülen önemli uygulamalar, devlet malları, birinci derece ita amirlerince sorumluluk üstlenilen konular, mali işler, hesap usulleri ve tahakkuk sistemleri, genel ve katma bütçeli daireler dışında kalan idarelerin uygulamaları ve gerekli görülen diğer hususlara ilişkin TBMM'ne rapor sunması, yasal görevleri arasında yer almaktadır. Sayıştay Kanunu ile Sayıştay'a başlıca şu alanlarda TBMM'ne rapor sunma görevi verilmiştir:

- Anlam, uygulama ve sonuçları bakımından Hazine menfaatlerini zarara uğraticı nitelikte görülen yasal düzenlemeler (m. 25),
- Gerektiğinde mali işler, hesap usulleri ve gelir tahakkuk sistemleri (m. 28),
- Bakanların sorumluluk yüklendikleri konular (m. 32),
- İnceleme ve denetlemeler sırasında hesap ve işlemlerden mevzuata uygun görülmeyenlerden gerekli görülenler (m. 88),
- Devlet malları (m. 87),
- Genel ve Katma Bütçeli daireler dışında kalan idare ve kurumların sayman hesaplarının inceleme sonuçları (sabit veya döner sermayeli veya fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslere ilişkin raporlarda bunların faaliyetlerinin kuruluş gayelerine uygun olup olmadığı belirtilir) (m. 87),
- Devlet borçları ve alacakları (m. 55),

- Devlet gelirleri (m. 28),
- Denetimine tabi kuruluşların hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucunda gerekli gördüğü diğer hususlar (m. 28),
- Denetimine tabi kurum ve kuruluşların kaynaklarına ilişkin verimlilik ve etkinlik değerlendirmesi (ek m. 10).

3- Sayıştay-TBMM İlişkilerinin Yeniden Yapılandırılması Gereği

Gerek Anayasal ve yasal düzenlemeler, gerekse çağdaş dünyadaki uygulamalar karşısında, Sayıştay'ın asli ve en önemli görevinin TBMM adına denetim yapmak ve sonuçlarını TBMM'ne raporlamak olduğu kuşkusuzdur. Ancak uygulamaya bakıldığında, Sayıştay'ın denetim faaliyetlerinin büyük ölçüde yargının ihtiyaçlarına yönlendirildiği ve denetim bulgularının tamamına yakınının yargı sürecinde sonuca ulaştırılmaya çalışıldığı; bunun doğal sonucu olarak da, Sayıştay'ın TBMM adına yapması ve sonuçlarını doğrudan TBMM'ye sunması gereken denetim faaliyetlerine çok az yer verildiği görülmektedir.

Yapılan denetimlerin Parlamentonun beklentilerinden ve gereksinmelerinden bağımsız yürütülmesi, TBMM'ne sunulması yasal zorunluluk olan raporların üretilmemesine yol açmakta ve dolayısıyla da rutin Genel Uygunluk Bildirimleri dışında TBMM'ne Sayıştay'ın pek bir raporlaması bulunmamaktadır.

Yargı sürecine hizmet eden bir denetim anlayışının dünyanın hiçbir yerinde umulan etkinliğe ulaşması ve Sayıştay'ın asli işlevleri olan Parlamento ve kamuoyuna bağımsız ve objektif bilgi sunma, kurumların mal ve hizmet üretim süreçlerini değerlendirerek daha etkin ve verimli prosesler önermek suretiyle yönetime rehberlik etme, kamu kesiminde hesap verme sorumluluğunun yerleşmesini/güçlendirilmesini sağlama, kısacası hazinenin bekçiliğini yaparak kamusal kaynakların en fazla faydayı temin edecek, halkın refah ve mutluluğunu en çok artıracak şekilde kullanılmasını sağlama şeklindeki görevlerini yerine getirmesi mümkün görünmemektedir.

Dolayısıyla denetim faaliyetlerinin yargılama sürecinin bir ön aşaması olmaktan kurtarılması, denetim eksikliğinin toplumun her kesiminde hissedildiği ülkemizde özgün alanlarda kapsamlı, işlevsel denetim çalışmaları gerçekleştirilerek Sayıştay'ın iç ve dış müşterilerini memnun edecek nitelikte literatüre girecek denetim raporlarının üretilmesi ve bunların TBMM gündemine taşınarak izlenmesi, öncelikli bir sorun alanını oluşturmaktadır.

Bu çerçevede öncelikle Sayıştay'ca sunulacak raporların TBMM'nde görüşülmesinin belirli bir prosedüre bağlanması amacıyla TBMM İç Tüzüğünde değişikliğe gidilmesi, bu raporların denetlenen kurumlar nezdindeki sonuçlarının izlenmesi için TBMM'nin ilgili komisyonları bünyesinde gerekli mekanizmaların oluşturulması gerekmektedir. Sayıştay'ın bağımsızlığını zedelemeyecek bir yöntemle TBMM'nin Sayıştay'dan belirli konularda inceleme yapma ve/veya rapor hazırlama talebinde bulunabilmesi de, yapılacak bir yasal düzenleme ile sağlanmalıdır.

Sayıştay raporlarının değerlendirilmesi için daha önce TBMM bünyesinde var olan Sayıştay Komisyonunun tekrar oluşturulması da etkin bir çözüm olabilir. Bugünkü yapısıyla TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda da Sayıştay raporlarının gereğince değerlendirilebilmesi için, komisyon başkanlığının İngiltere'de olduğu gibi Anamuhalefet Partisinin gölge Maliye Bakanı tarafından yürütülmesinin sağlanması büyük önem taşımaktadır. Zira parti disiplininin güçlü olduğu ülkemizde siyasal iktidarı oluşturan bir partiye mensup komisyon başkanının Sayıştay'dan kapsamlı ve etkili denetim raporları talep etmesi ve bunları yönetsel ve siyasal sorumluluğun gerekleri doğrultusunda sonuca ulaştırması oldukça güçtür.

Sayıştay'ın TBMM ile yakın bir ilişki ve işbirliği içerisinde çalışması hem misyonunun bir gereği, hem de faaliyetlerinin etkinliği için temel nitelikte bir koşul olduğu unutulmamalıdır. Ülkemizde özlemi duyulan çağdaş demokratik bir yönetimin gerçekleştirilebilmesi, diğer anayasal kuruluşlarla birlikte Sayıştay'ın da bu tür bir yönetim için yaşamsal önemi bulunan temel işlevlerini en etkin biçimde yerine getirmesine bağlıdır.

SONUÇ

Parlamentoların başlangıçta en kapsamlı etkinliğini oluşturan denetim işlevinin zamanla çok boyutlu, karmaşık ve kapsamı çok genişleyen bir nitelik kazanması ve bu görevin Parlamento adına bağımsız, uzmanlaşmış kurumlar tarafından yürütülmesinin zorunluluk kazanması sonucu hemen her ülkede anayasal sistemin önemli bir ögesini oluşturmaya başlayan yüksek denetim kurumları, sürekli gelişen çağdaş işlevleriyle kısa sürede demokratik yönetimin vazgeçilmez bir unsuru konumuna gelmişlerdir. Parlamantonun işlevsel dönüşümü sürecinde özellikle 19. yüzyıl sonlarından itibaren büyük ölçüde güç yitirmesi ve siyasal iktidarlar karşısında tabi duruma düşmesi karşısında önem kazanan Parlamento adına bağımsız denetim işlevi, günümüzde bu önemini daha da artırmıştır.

Özellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemdeki sosyal devlet uygulamaları sürecinde kamusal mali işlemlerin boyutları eski dönemlerle karşılaştırma kabul etmeyecek ölçüde genişlemiş ve bu işlemlerin denetiminde yeni yaklaşımların zorunlu olması karşısında yüksek denetim kurumları köklü bir dönüşüm sürecine girerek kamusal kaynakların verimli, etkin ve tutumlu olarak, amaçlarına uygun ve halkın ortak çıkar ve beklentileri doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını sorgulamaya başlayarak, halk egemenliğinin tesisinde Parlamantonun en yakın yardımcısı olmuşlardır. Kamu yönetiminin çağdaş demokratik toplumun gereklerine uyarlanmasında üstlendikleri işlevlerle bu kurumlar, parlamenter meşruiyetin temellerinin güçlendirilmesine katkıda bulunmaktadır. Parlamantonun denetim işlevinin bu şekilde güçlendirilmesi, devletin işleyişinde daha köklü dönüşümler için de gerekli itici gücü sağlamaktadır.

Günümüzde yüksek denetim kurumları hemen her ülkede etkinliğini sürekli artırarak, çağdaş yönetim ilkelerinin kamu yönetimine egemen kılınmasında, kamusal alanda etik değerlerin yerleşmesinde, yolsuzluk vb. sapmaların engellenerek yozlaş-

manın önlenmesinde, kamu yöneticilerinde kullandıkları kaynaklardan dolayı bu kaynakların gerçek sahibi olan halka ve onun temsilcilerine karşı hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesinde ve daha birçok alanda önemli işlevlere sahiptirler. Gelişmiş ülkelerde Parlatentonun siyasal iktidarlar ve bürokrasi üzerindeki denetimleri, büyük ölçüde bu kurumların sundukları raporlar aracılığıyla gerçekleştirilmektedir.

Bu kurumların parlamenter denetime katkılarının artırılması, tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de güncel bir sorun alanını oluşturmakta, Sayıştayımızın yargısal sürece odaklanan yaklaşımından sıyrılıp çağdaş denetim yöntem ve tekniklerini uygulamaya geçirerek, demokratik işlevlerini öne çıkarmasına duyulan gereksinim gün geçtikçe artmaktadır. Bu şekilde hem TBMM'nin bilgi ihtiyacının, hem de toplumun her kesiminde eksikliği hissedilen ve giderek artan denetim taleplerinin karşılanması, çağdaş ve demokratik kamu yönetimi ve temiz toplum özlemlerinin giderilmesinde en etkili araçlardan birisi olacaktır.

KAYNAKÇA

- ALPTÜRK, Gül, (Nisan-Haziran 1991), "Amerikan Sayıştayı ve Performans Denetimi", **Sayıştay Dergisi**, Özel Sayı.
- ATAY, Cevdet, (1999), **Devlet Yönetimi ve Denetimi**, Alfa Yayınları, (2. Baskı), Ankara 1999.
- CLEMENTE, Giorgio, (Temmuz-Eylül 1991), "Performans Denetimi ve İtalya Sayıştayı", (Çev.: Gül Alptürk), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 5.
- ÇAĞLAR, Bakır, (1987), "Parlamentolar ve Denetim", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- DOWNEY, Sir Gordon, (1987), "Yüksek Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlamento", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- DYE, Kenneth M., (1996), **Accountability, Auditing and Democracy**, (Notes for an Address to The Commonwealth Conference of Auditors General), Lahore.
- EUROSAI, (June 1995), **Federal Law on the Accounts Chamber of the Russian Federation**, EUROSAI Publications.
- EUROSAI, (1995), **Informative Matters**, Tomo 1, Madrid (Espana).
- EUROSAI, (1995), **Informative Matters**, Tomo 3, Madrid (Espana).
- EUROSAI, (Nisan-Haziran 1992), Sayıştay Denetiminden Sonuç Alınması Semineri Notları, (Kaleme alan: Gül Alptürk), **Sayıştay Dergisi**, Sayı:8.
- FEYZİOĞLU, Bedî N., (1987), "Sayıştay ve Parlamento", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.

- GEIST, Benjamin and Mizrahi, Nissim, (1991), **"State Audit: Principles and Concepts"**, **State Audit and Accountability**, State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem.
- GEIST, Benjamin, (1981), **"State Audit: An Introduction"**, **State Audit - Development in Public Accountability**, (Ed. B. Geist), State Comptroller's Office (Israel).
- HAVENS, Harry S., (Ekim-Aralık 1992), "Denetim Belgelerinden Program Değerlendirmelerine Kadar GAO'nun (General Accounting Office) Gelişimi", (Çev. Ümran Saray), **Sayıştay Dergisi**, Sayı:10.
- IŞIK, Hikmet-Akbulut, Erol, (Nisan-Haziran 1995), "Sayıştay ve Parlamento İlişkileri", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 17.
- IŞIK, Hikmet, (Ekim-Aralık 1995), "Türkiye'de Muhasebe Finansal Raporlama ve Denetim Hizmetlerinin Geliştirilmesi ve Sayıştay", **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 15.
- İNAN, Atilla, (1992), **Bütün Yönleriyle Türk Sayıştayı**, Ankara.
- Kanada Kapsamlı Denetim Vakfı, (1987), **Kanada'da Kapsamlı Denetim**, (Çev. B. M. Özgüven), Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- KHAN, M. Akram; (Ekim-Aralık 1995), "Yeni Başlayanlar İçin Denetime Giriş" (Çev. Faruk Eroğlu), **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 19.
- NAO, (1996), **State Audit in the European Union**, London.
- OECD-PUMA, (1996), **Performance Auditing and the Modernization of Government**, OECD Publication Service, Paris.
- Office of the Auditor General of Canada, (1998), **Auditing for Parliament**, Ottawa.
- ÖRNEK, Acar, (1998), **Kamu Yönetimi**, Meram Yayınları, İstanbul.
- ÖZER, M. Akif, (Nisan-Haziran 1999), "Parlamentolar ve Denetim Fonksiyonları", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:33.
- Performans Denetimi Özet El Kitabı, (1997), T.C. Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Çeviri Dizisi No:11, Ankara.
- Pırla, J.M. Fernandez, (1987), "Üst Hesap Kontrolü Fonksiyonu ve Parlamento", **Çağdaş Sayıştay Denetimi Sempozyumu**, Sayıştay 125. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- Sayıştay, (Kasım 2000), **Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Parlamenter Denetim**, (Çev.: Ş. Alparslan Yaşa ve Özlem Okur Kasap), Fransa Millet Meclisi Çalışma Grubu Raporu, Sayıştay Yayınları, Ankara.
- SCHAFER, Hans, (1981), "Constitutional Position of Supreme Audit Institutions with Special Reference to the Federal Republic of Germany", **State Audit - Development in Public Accountability**, State Comptroller's Office (Israel).

- SHARKANSKY, Ira, (1991), "The Development of State Audit", **State Audit and Accountability**, State of Israel, State Comptroller's Office, Jerusalem.
- STAATS, Elmar B., (Kasım 1977), "Amerika Birleşik Devletlerinde Sayıştay Kongre İlişkileri" (Çev.: G. Daloğlu, C. Gürsu), **Mali Hukuk**, Yıl: 7, Sayı: 47.
- The Court of Account of France, (1999), **The Court of Account**, Paris.
- WITTEVEEN, Tobias, (December 1996), **Relation Between the Netherlands Court of Audit and Parliament: A Dutch Perspective**, Netherlands Court of Audit.
- ZAVELBERG, Heinz Günter, (1996), "Legislatures and Performance Auditing: The German Experience", **Performance Auditing and Modernization of Government**, OECD Publication Service, Paris.

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

GELİR VERGİSİ SİSTEMİNDE AYIRMA İLKESİ UYGULAMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Araş. Gör. Fatih SARAÇOĞLU
Gazi Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ABSTRACT

In our country it can be seen that the tax burden on the wages is higher than the tax burden on other six items of income; but its tax paying ability is relatively fewer than others. Some tax techniques, which are tax schedules, standart deduction and discrimination principle etc., are used to reach tax paying ability. In our personal income tax system discrimination principle is directly connected with wages. In Turkey discrimination principle has been applied in two forms: Special allowance and different tax schedule. But also requirements of discrimination principle couldn't be reached.

Ö Z E T

Ülkemizde ücretlilerin vergi ödeme gücü diğer altı gelir unsuruna oranla daha düşük iken, vergi yükü daha yüksektir. Vergi ödeme gücüne ulaşmak için vergi tarifeleri, en az geçim indirimi ve ayırma ilkesi gibi tekniklerden yararlanılmaktadır. Bunlardan ayırma ilkesi doğrudan ücretlerle ilgili bir ilkedir. Ülkemizde ayırma ilkesi; özel indirim ve ücretliler için farklı vergi tarifi olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Ancak yinede ayırma ilkesinin gereklerine ulaşamamıştır.

GİRİŞ

Gelir Vergisi Kanunu'nda sayılan gelir unsurları; teşebbüs gelirleri, emek gelirleri, servet gelirleri ve sui generis kategori olmak üzere dört kategoride toplanabilir. Ücretler bu kategorilerden ikincisine, yani emek gelirleri kategorisine girmekte olup; Gelir Vergisi Kanununda ücret, "işverene tabi ve belirli bir işyerine bağlı olarak çalışanlara hizmet karşılığı verilen para ve ayınlar ile sağlanan ve para ile temsil edilebilen menfaatlerdir" şeklinde tanımlanmıştır. Yani ücret, hizmet akdine dayanarak çalışan kişilerin emeklerinin karşılığı olmaktadır.

Ücret, emek karşılığı olması nedeniyle diğer gelir unsurlarına göre daha zayıf olduğundan korunması gerekirken, ülkemizde ücretliler son yıllara kadar gelir vergisinin yaklaşık yarısını ödemiş; bu oran 1998 yılı itibariyle % 39,6 ve 1999 yılı itibariyle % 42,7 olarak gerçekleşmiştir. Gelir vergisinin geriye kalan kısmını ise ücretler dışındaki diğer altı gelir unsuru üzerinden alınan vergiler oluşturmaktadır. Dolayısıyla emek geliri olarak nitelendirilen ücretlerin korunmadığı, yani ayırma ilkesinin gereklerinin yerine getirilmediği sonucu ortaya çıkmaktadır.

Çalışmanın amacı, ücretlerin vergilendirilmesinde ayırma ilkesinin ne şekilde uygulandığının ortaya konulması ve değerlendirilmesidir.

I. AYIRMA İLKESİNİN TANIMI, VERGİ SİSTEMLERİNDE AYIRMA İLKESİNE YER VERİLME NEDENLERİ VE UYGULAMA ŞEKİLLERİ

A. AYIRMA İLKESİNİN TANIMI, VERGİ SİSTEMLERİNDE AYIRMA İLKESİNE YER VERİLME NEDENLERİ

Kişilerin gelir ve servet düzeyleri birbirinden farklı olduğundan, vergi yükünün mükellefler arasında, ödeme güçlerinin dikkate alınarak dağıtılması gerekmektedir; bu gereğe uyulduğunda herkesin ekonomik gücü ile orantılı olarak vergi ödemesi sağlanmış olmaktadır.

Vergi ödeme gücü kavramı, kişinin kendisinin ve ailesinin yaşamını asgari düzeyde sürdürmeye yetecek gelir düzeyinin üzerindeki kısmı ifade etmektedir. Vergi ödeme gücüne ulaşmak istenilmesinin amacı, vergi yükünün adil dağıtılması ve gelir dağılımında adaletin sağlanmasıdır.

Mükelleflerin ödeme güçlerine göre vergilendirilmeleri için, en az geçim indirimi, artan oranlılık ve ayırma ilkesi gibi uygulamalardan yararlanılmakta olup; bunlardan ayırma ilkesi, gelirin sadece tutarına göre değil, elde edildiği kaynak açısından da farklı ödeme gücünü temsil ettiği düşünülerek; çalışma karşılığında elde edilmiş olan emek gelirlerinin, bir birikimden kaynaklanan sermaye gelirlerine göre daha düşük oranlarda vergilendirilmesi olarak tanımlanabilir.

Sermaye gelirlerinin emek gelirlerine oranla daha istikrarlı ve sürekli nitelikte olması; sermaye gelirlerindeki vergiden kaçınma ve vergi kaçırma imkanı nedeniyle fedakarlıktaki eşitliğin emek gelirleri aleyhine bozulmuş olması; sermaye birikimi arttıkça gelir getirme olanağı da artmasına karşın, sadece emek geliri elde edenlerin gelirlerini biriktirme olanaklarının sınırlı olması; ücret geliri elde eden emek sahiplerinin gelirleri genelde ancak yaşamlarını devam ettirebilecek nitelikte olduğundan, gelirlerindeki değişimlere karşı sermaye geliri sahiplerine göre daha duyarlı olmaları; sermaye sahipleri mevcut sermayelerini değişik şekillerde değerlendirebilirken, emek geliri sahiplerinin ücret dışında bir gelir elde etme olanaklarının çok az olması; emek geliri elde eden bir kişinin sakatlanması durumunda çalışamayacak ve gelir elde edemeyecek olması⁽¹⁾ gibi nedenlerle vergi sistemlerinde ayırma ilkesine yer verilmektedir (Bkz. Akdoğan, 1999, 223-225).

B. AYIRMA İLKESİNİN UYGULAMA ŞEKİLLERİ

Ayırma ilkesi, sermayeden gelir elde edenlerin emekten gelir elde edenlere oranla daha yüksek vergi ödeme gücüne sahip olduğu varsayımına dayandığından öncelikle gelir unsurlarının ayrıştırılmasını gerektirir. Nitekim uygulamada, gelir, niteliklerine gö-

(1) Sosyal güvenlik sistemi gelişmiş olan ülkelerde, emek geliri sahipleri (sakatlanmaları ya da işsiz kalmaları durumunda) her ne kadar sorunlarla karşılaşsalar da; sosyal güvenlik sistemi gelişmemiş olan ülkemizde ücretliler sakatlanmaları ya da işsiz kalmaları gibi durumlarda önemli sorunlarla karşılaşmaktadırlar.

re ayrılabilmekte; kazanılmış gelir-kazanılmamış gelir ayrımı veya kazanılmış gelir-sermaye geliri-transfer geliri gibi ayrımlar yapılabilmektedir (Bruce, 1998, 485).

Ayrırma ilkesi, gelir kaynaklarının niteliklerine göre ayırım yapıldıktan sonra emek gelirlerine bazı indirimler yapılması; vergi tarifesine emek gelirleri için sınırlama getirilmesi; gelirin elde edildiği kaynaklara göre emek, emek-sermaye karışımı ve sermayeden elde edilen gelirler olarak sınıflandırılması ve sonra emek gelirlerine düşük, emek-sermaye karışımı gelirlere, gelir içerisinde hangi unsurun daha yoğun olduğu dikkate alınarak daha yüksek ve sermayeden elde edilen gelirlere en yüksek vergi oranları uygulanması; sermayeden sağlanmış olan gelir kısmı üzerinden ek bir vergileme yapılması gibi yöntemlerle uygulanabilmektedir (Akdoğan, 1999, 226-227).

II. GELİR VERGİSİ SİSTEMİMİZDE AYIRMA İLKESİNİN UYGULAMA ŞEKİLLERİ

Ülkemizde genellikle asgari geçim düzeyinde olan ücretler yüksek oranda vergilendirilmekte, dolayısıyla boş zaman maliyeti azalmaktadır. Bu nedenle emek arzının azalması olasılığı olmakla birlikte, yeterince iş alanı olmadığından, çalışanlar işlerinden ayrılamamakta (Şafak, 1988, 61), yüksek vergi oranlarına katlanmaktadırlar. Bu durum ayırma ilkesinin gereklerinin yerine getirilemediğini göstermektedir.

Gelir Vergisi Kanununda 4444 sayılı Kanun öncesinde özel indirim şeklinde karımıza çıkan ayırma ilkesi; 4444 sayılı Kanunla Gelir Vergisi Kanunu'na eklenen geçici 57. madde ile yeni bir boyut kazanmıştır. Dolayısıyla gelir vergisi sistemimizde ayırma ilkesinin iki şekilde uygulandığı belirtilebilir⁽²⁾.

A. ÖZEL İNDİRİM UYGULAMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Özel indirim sadece ücretler için, ücret gelirlerinin korunmasına yönelik olarak getirilmiş bir uygulamadır. Elde ettikleri gelir ücret olmayanlar özel indirimden yararlanamazlar; ücretlerinin yanında başka gelirleri olanlar ise, ücret gelirinden dolayı özel indirimden yararlanabilirler.

Özel indirim tutarları; 01.01.2001 tarihinden itibaren elde edilen ücretlere uygulanmak üzere, günde 730.000 TL., ayda 21.900.000 TL., yılda 262.800.000 TL. olarak belirlenmiştir⁽³⁾. Özel indirim, gelir unsuruna değil, gelirin sahibine bağlı olduğundan; hizmet erbabının birden fazla yerden ücret alması durumunda, özel indirim bu ücretlerden en yüksek olanına uygulanmaktadır. Aynı kişi, birden fazla ücreti dolayısıyla özel indirimden bir defadan fazla yararlanamamaktadır.

Yılın belli dönemlerinde ücretli olarak çalışan ve aylık ücret alan bir kişi, çalıştığı süreye karşılık gelen tutarda özel indirimden yararlanmaktadır. Özel indirim sadece

(2) Ücret üzerinden alınan vergilerden fon payı kesilmemesi de ayırma ilkesinin uygulama şekillerinden biri olarak değerlendirilebilir. Ancak, fon payı kesilmemesi önemli bir koruma sağlamamaktadır.

(3) 2000/1689 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı (8.12.2000 tarih ve 24254 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır).

tam mükellefiyete tabi ücret erbabına uygulanmakta olup; dar mükellefiyete tabi olan kişilerin gelirlerine özel indirim uygulanmamaktadır.

Özel indirim, ücretin elde edilmesi için yapılan giderlerin karşılanabilmesi amacıyla bir götürü gider indirimi olarak gelir vergisi sistemimize girmiş ve giderek ayırma ilkesinin uygulama şekli olarak nitelik kazanmıştır. Başlangıçta, ücret dolayısıyla ödemesi gereken vergiden, indirim karşılık gelen vergi miktarı düşülerek (vergiden indirim şeklinde) uygulanmasına rağmen, günümüzde matrahtan indirim şeklinde uygulanmaktadır.

Özel indirim tutarları Bakanlar Kurulu tarafından belirlenmekte olup⁽⁴⁾; aynı zamanda Bakanlar Kurulu'na özel indirim tutarlarını sanayi kesiminde çalışan 16 yaşından büyük işçiler için uygulanan asgari ücret tutarına kadar artırma yetkisi verilmiştir⁽⁵⁾. Farklı bir ifade ile Bakanlar Kurulu, özel indirim tutarını asgari ücret seviyesine çıkarmaya yetkili kılınmıştır. Bakanlar Kurulu bu yetkisini kullandığında (asgari ücret tutarı, asgari yaşam standartlarını yansıtacak düzeyde ise) gerçek usulde vergilendirilen ücretliler ayırma ilkesine uygun olarak korunmuş olacaklardır. Ancak sadece ücretlilerin asgari ücret düzeyindeki gelirlerinin vergi dışında tutulması (Bakanlar Kurulu'na verilmiş yetki nedeniyle daha kolay olmakla birlikte); vergide adalet ve eşitlik ilkeleri gereğince, diğer gelir vergisi mükelleflerinin de asgari ücret düzeyindeki gelirlerinin vergi dışında bırakılmasını gerektirmekte, bu ise ortaya çıkabilecek gelir kaybı nedeniyle mümkün olmamaktadır (Kızılot, 1997, 74).

Ülkemizde özel indirim tutarları oldukça düşüktür ve gerçekleri yansıtmamaktadır, ayrıca enflasyonun da etkisiyle önemini yitirmektedir. Bu açıdan özel indirim tutarlarının her yıl yeniden değerlendirilmesinde artırılmasını sağlayacak bir düzenleme de benimsenebilir. Bu yolla Bakanlar Kurulu tarafından daha yüksek miktarda artış yapılmadığı takdirde, yeniden değerlendirilmesinde yıllık otomatik artışlar sağlanabilecektir (Öncel, 1995, 509).

(4) Bakanlar Kurulu özel indirim tutarının artırılması konusundaki yetkisini çeşitli zamanlarda kullanmıştır. 1988 ve sonraki yıllarda uygulanmak üzere özel indirim tutarları; 1988 yılı için, günlük 400, aylık 12.000 ve yıllık 144.000 TL. olarak; 1989 yılı için, günlük 600, aylık 18.000 ve yıllık 216.000 TL. olarak; 1990 yılı için, günlük 1.200, aylık 36.000 ve yıllık 432.000 TL. olarak; 1991 yılı için, günlük 1.800, aylık 54.000 ve yıllık 648.000 TL. olarak; 1992 yılı için, günlük 3.000, aylık 90.000 ve yıllık 1.080.000 TL. olarak; 1993 yılı için, günlük 5.000, aylık 150.000 ve yıllık 1.800.000 TL. olarak; 1994 yılı için, günlük 20.000, aylık 600.000 ve yıllık 7.200.000 TL. olarak; 1995 yılı için, günlük 30.000, aylık 900.000 ve yıllık 10.800.000 TL. olarak; 1996 yılı için, günlük 60.000, aylık 1.800.000 ve yıllık 21.600.000 TL. olarak; 1997 yılı için, günlük 105.000, aylık 3.150.000 ve yıllık 37.800.000 TL. olarak; 1998 yılı için, günlük 315.000, aylık 9.450.000 ve yıllık 113.400.000 TL. olarak; 1999 yılı için, günlük 500.000, aylık 15.000.000 ve yıllık 180.000.000 TL. olarak; 2000 yılı için, günlük 625.000, aylık 18.750.000 ve yıllık 225.000.000 TL. olarak; 2001 yılı için, günlük 730.000, aylık 21.900.000 ve yıllık 262.800.000 TL. olarak belirlenmiştir.

(5) Bu yetki sürekli olarak, fiilen, kalkınmada birinci ve ikinci derecede öncelikli yörelerde çalışanlar ile bu yörelerdeki il ve ilçelerde çalışanlar ile kalkınmada birinci ve ikinci derecede öncelikli yöreler ya da diğer yörelerde çalışan asgari ücretlilere farklı özel indirim tutarları tespit edilmek suretiyle de kullanılabilir. Nitekim 2000/1689 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile 01.01.2001 tarihinden itibaren özel indirim tutarlarının Adıyaman, Batman, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elazığ, Hakkari, Mardin, Muş, Siirt, Şırnak, Tunceli ve Van illerinde günde 1.020.000 TL., ayda 30.600.000 TL., yılda 367.200.000 TL. olarak uygulanacağı belirtilmiştir.

Tablo 1. Özel indirimin asgari ücreti karşılama oranı

YILLAR	ASGARİ ÜCRET* (TL) (A)	ÖZEL İNDİRİM* (TL) (B)	OCAK AYI İTİBARIYLA KARŞILAMA ORANI (B/A)
1988	74.250	12.000	16.1
1989	126.000	18.000	14.2
1990	225.000	36.000	16.0
1991	414.000	54.000	13.0
1992	801.000	90.000	11.2
1993	1.449.000	150.000	10.4
1994	2.497.500	600.000	24.0
1995	4.173.750	900.000	21.5
1996	8.460.000	1.800.000	21.2
1997	17.010.000	3.150.000	18.5
1998	35.437.500	9.450.000	26.6
1999	78.075.000	15.000.000	19.2
2000	93.600.000	18.750.000	20.0
2001	139.950.000	21.900.000	15.6

KAYNAK: Maliye Bakanlığı verileri esas alınarak düzenlenmiştir.

* Ocak ayı rakamları esas alınmıştır.

Özel indirim tutarları belirlenirken, sosyal kaygılardan çok, mali kaygılar ön plana çıkmaktadır. İndirim tutarının yükseltilmesi halinde, devletin önemli miktarda vergi kaybına uğrayacağı düşüncesiyle, asgari ücret tutarının en az geçim indirimi ya da özel indirim tutarı olarak kabul edilmesi mümkün olmamıştır. Farklı bir ifadeyle, özel indirim tutarının belirlenmesi konusunda sosyal amaçlarla mali amaçlar çatışmakta ve mali amaçlar tercih edilmektedir. Yıllar itibariyle asgari ücret ve özel indirim tutarları tabloda verilmiştir.

Tablodan görüleceği gibi özel indirim tutarları, yıllar itibariyle, asgari ücret tutarının % 10.4 ile % 26.6'lık bir kısmını vergi dışında bırakabilmiştir. Yılın ikinci yarısı itibariyle hesaplama yapıldığında özel indirim tutarının, asgari ücretin daha az bir kısmını vergi dışında bırakabileceği görülmektedir. Zira yılın ikinci yarısında asgari ücret tutarı artarken, özel indirim tutarı sabit kalmaktadır. Bu durum asgari ücret tutarının bile asgari yaşama düzeyini vermediği ülkemizde, özel indirim uygulamasıyla ayırma ilkesinin gereklerinin yerine getirilemediğini göstermektedir.

Sermaye gelirlerinde ilke olarak, gelirin elde edilmesi için yapılan giderler matrahtan düşülürken, emek gelirlerinde bu tür bir indirim tanınmamış, indirim ihtiyacını karşılamak amacıyla sisteme sokulan özel indirim tutarları ise, zaman zaman enflasyo-

nun getirdiği yıpranmayı telafi etmek amacı ile yükseltilmelerine rağmen, ciddi bir indirim sağlamaktan uzak kalmıştır.

Ücretlilerin vergilendirilmesinde özel indirim uygulamasının yanında sakatlık indirimi uygulamasına da yer verilmiş, bu yolla sakat olan ücretlilerin korunması amaçlanmıştır. Günümüzde sakatlık indirimi tutarları, sakatlık derecesine göre özel indirim tutarının belli katları olarak belirlenmekte, özel indirim tutarına eklenmekte ve indirim aynı koşullar çerçevesinde uygulanmaktadır.

Uygulamada sakatlık, çalışma gücünden kayıp derecesine göre, üç derece üzerinden değerlendirilmekte; çalışma gücünün %80'ini kaybetmiş olanlar birinci derece sakat sayılmakta ve özel indirimin sekiz katı tutarında, %60'ını kaybetmiş olanlar ikinci derece sakat sayılmakta ve özel indirimin dört katı tutarında, %40'ını kaybetmiş olanlar üçüncü derece sakat sayılmakta ve özel indirimin iki katı tutarında sakatlık indiriminden yararlanabilmektedirler.

Sakatlık indirimi uygulamasıyla birinci derece sakat olan ücretlilerde, asgari ücret tamamen vergi dışında kalmakta iken, ikinci derece sakatlarda gelirin asgari ücret tutarına yakın bir kısmı vergi dışında kalmaktadır. Ancak burada asgari ücret tutarının düşük olması temel etken olmakta; özel indirim ve dolayısıyla sakatlık indirimi tutarlarının düşüklüğü gizlenmiş olmaktadır. Ayrıca, çalışma gücünün %40'ından daha azını kaybetmiş olanlar için indirim hakkı tanınmamış olması da indirim uygulamasının işlerliğini kısıtlamaktadır.

Sakatlık indirimi de, özel indirime benzer şekilde, emek gelirlerini korumak için getirilmiş ve başlangıçta sadece sakat olan ücretliler için geçerli bir uygulama iken; 4369 sayılı Kanunla kapsamı genişletilmiş, mesleki faaliyet icra eden ya da basit usulde vergilendirilen mükelleflerden, tüccar ve ücretli durumuna girmeksizin yapılan imalat, tamirat ve küçük sanat işleriyle uğraşan özürliülerin gelir vergisi matrahına esas kazançlarına, özel indirim ile ilgili esaslara göre hesaplanan ve sakat olan ücretliler için geçerli olan yıllık indirim tutarlarının uygulanması benimsenmiştir. Ayrıca bu indirim, bakımla yükümlü olduğu özürliü kişi bulunan serbest meslek erbabı ve ücret geliri elde edenler için de uygulanacaktır.

Sakat olan kimselerin iş bulma imkanlarının daha zor olması ve dolayısıyla daha fazla korunmaları gerektiği düşüncesine dayanan sakatlık indirimi müessesesi kapsamına yukarıda belirtilen grupların da alınması yerinde bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca, indirim hakkı tanınmış olanların genel olarak emek yoğun faaliyetlerden gelir elde eden gruplar olduğu dikkat çekmektedir. ABD'de uygulanan kazanılmış gelir vergi kredisi sistemi de (sakatlıkla ilgili olmamakla birlikte) sermaye gelirleri için söz konusu olmamakta, ücret ve serbest çalışma karşılığında elde edilen gelirler için uygulanmaktadır (Mitrusiil – Poterba, 2000, 779).

Sakatlık indiriminden yararlanma hakkının sadece yukarıda belirtilen gruplara tanınması, diğer alanlarda çalışan sakatların bu durumlarının gelir elde etmelerinde etkili olmadığı anlamına geldiğinden indirim uygulamasının sakat olan tüm mükellefleri kapsar duruma getirilmesi yerinde olacaktır.

B. FARKLI VERGİ TARİFESİ UYGULAMASI VE DEĞERLENDİRİLMESİ

Ücretliler için farklı bir vergi tarifesi uygulamanın zor olacağı ve vergi gelirlerini azaltacağı gibi öngörüler, ücretlilerin korunması için önlem alınmamasını gerektirecek bir sebep olamaz (Pamak, 1978, 228). Vergi ödeme gücüne ulaşmakta vergi tarifelelerinden yararlanılarak, ücretliler için farklı vergi tarifesi uygulamasıyla, vergi yükünün ücretliler lehine farklılaşması sağlanabilir ve bu şekilde ayırma ilkesinin gerekleri yerine getirilebilir. Ancak ücretliler için farklı bir vergi tarifesi düzenlenerek esas tarifieden daha düşük vergilendirilmeleri sağlanmaya çalışılırken; mevcut ekonomik ve mali yapıya uygun ve girişimci sermayeyi özendiren bir vergi politikası yürürlüğe sokulmalıdır (Oyan, 1998, 91).

Ücretliler için farklı vergi tarifesi, gelir vergisi sistemimizde 1998 yılının ikinci yarısında elde edilen ücretleri kapsamak üzere uygulanmış, daha sonra 4444 sayılı Kanun ile benzeri bir uygulamaya 1999-2002 yıllarında elde edilen ücretleri kapsamak üzere, geçici olarak tekrar yer verilmiştir⁽⁶⁾.

4444 sayılı Kanun ile Gelir Vergisi Kanunu'na eklenen geçici 57. madde gereğince, 1999-2002 yıllarında elde edilen ücret dışındaki gelir unsurlarının vergilendirilmesinde Gelir Vergisi Kanununun 103. maddesinde yer alan tarifenin gelir dilimlerine karşılık gelen oranları 5 puan artırılarak uygulanmaktadır. Dolayısıyla ücretler için uygulanacak vergi tarifesi en alt oranı % 15, en üst oranı % 40 iken; diğer gelir unsurları için vergi tarifesi en alt oranı % 20, en üst oranı % 45 olmaktadır.

4444 sayılı Kanun ile getirilen ve gelir vergisi sistemimizde ayırma ilkesinin uygulama şekillerinden biri olan farklı vergi tarifesi uygulaması sonucunda toplam gelir vergisi içinde ücretlilerin payı yıllardır % 50 ve daha üzerinde iken 1999 yılında % 42.7'ye düşmüştür⁽⁷⁾; ücretlilerin ödediği gelir vergisinin toplam vergi gelirlerine oranı da % 14 olarak gerçekleşmiştir.

Farklı vergi tarifesi uygulamasıyla ücretlilerin vergi yükü azalmış olup; kısa sürede istenilen sonuçlara ulaşılmıştır. Bu durum, farklı vergi tarifesi uygulamasının sürekli hale getirilmesinin yerinde olacağını göstermektedir.

(6) Üniter gelir vergisi sisteminde, mükelleflerin her türlü kazanç ve iratları toplanmakta, bu toplamdan mükellefin kişisel ve ailevi durumuna göre gerekli indirimler yapılmakta ve vergi ödeme gücüne ulaşmakta kullanılan diğer araçlar uygulandıktan sonra kalan kısma artan oranlı gelir vergisi tarifesi uygulanmaktadır. Seditler gelir vergisi sisteminde ise, vergiye tabi tutulacak gelirler seditler halinde belirlenerek, her bir seditlün vergi bakımından ayrı ayrı işleme tabi tutulması söz konusu olmaktadır. Konuya bu açıdan bakıldığında, ücretlerin vergilendirilmesinde farklı vergi tarifesi uygulanması şeklinde bir düzenlemeye gidilmiş olması, söz konusu gelir unsuru açısından seditler sisteme yöneldiği biçiminde değerlendirilebilir.

(7) Ücretlilerin gelir vergisi içindeki payı 1998 yılında da % 39.6 olarak gerçekleşmiş olup; bu durum 4369 sayılı Kanunla 1998 yılının ikinci yarısında ücretliler ile ilgili olarak farklı vergi tarifesine yer verilmiş olmasından kaynaklanmaktadır.

SONUÇ

Emek gelirleri kapsamında yer alan gelirlerin özelliği, emek karşılığında elde edilmeleri ya da emek ağırlıklı olarak yürütülen faaliyetlerden doğmalarıdır. Vergi ödeme gücü bakımından emek gelirlerinin diğer gelirlerle (özellikle sermayenin payının ağır bastığı gelirlerle) kıyaslanabilir hale getirilmesi önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Gelir olarak taşıdıkları özellikler nedeniyle, belli miktarda ücret, aynı miktardaki diğer gelirlere kıyasla, vergi ödeme gücü bakımından daha güçsüzdür. Sermaye gelirlerinin akışı düzenli olup, anapara korunduğundan gelir sonsuzdur; mükellef tarafından mirasçılara da düzenli bir akım olarak bırakılabilmektedir. Oysa emek gelirleri düzensiz olup; işçi hastalandığında ya da işsiz kaldığında sona ermektedir.

Ayırma ilkesinden kasıt, emek gelirlerinin düşük, emek ve sermayenin birleştirilmesinden elde edilen gelirlerin daha yüksek ve sermaye gelirlerinin en yüksek oranlar üzerinden vergilendirilmesidir. Gelir vergisi sistemimizde özel indirim ve farklı vergi tarifesi uygulamalarıyla ayırma ilkesine işlerlik kazandırılmaya çalışıldığı görülmektedir.

Ancak buna rağmen, ücretlilerin ödedikleri gelir vergisinin toplam gelir vergisi içindeki payı %40 civarındadır; dolayısıyla ücretliler aleyhine bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan bakıldığında kamu kesimindeki ücretlilerin vergisinin kayıtlardaki bir işlem niteliğinde olduğu, dolayısıyla efektif yönü bulunmadığı; özel kesimde ise ücretin net ücret esasına göre belirlendiği ve bu nedenle durumun sanıldığı kadar kötü olmadığı iddialarının inandırıcı olmadığı görülmektedir.

Ülkemizde uygulanan ekonomik politikaların yanında, enflasyonun da ücret yapısı ve düzeyi ile işgücü kullanımı ve arzına etkileri olmaktadır. Enflasyon, geliri erozyona uğratmanın yanında, vergi yükünü de artırmaktadır. Farklı bir ifadeyle, enflasyon sonucunda ekonomik kararlar ve vergi öncesi gelirin yanında vergi matrahı da etkilenmektedir. Ayrıca enflasyon; vergi oranlarını, vergi tarifesinin genişliğini, istisna, muafiyet ve indirimleri etkilemektedir. Örneğin, ayırma ilkesinin uygulama şekillerinden biri olarak ele alınan özel indirim uygulaması, indirim tutarlarının enflasyon nedeniyle önemini yitirmiş olduğundan etkinliğini kaybetmiştir. Dolayısıyla özel indirim yoluyla ayırma ilkesine işlerlik kazandırabilmek bakımından, sosyal amaçlar ön plana çıkarılarak özel indirim tutarları yeniden tespit edilmeli ve bu tutarlar enflasyonla orantılı olarak yükseltilmelidir.

Ayrıca vergi gelirlerinin azalacağı gibi görüşlere rağmen, ücretliler için ayrı bir gelir vergisi tarifesi uygulanmasının olumlu sonuçları olduğu da açıktır. Nitekim farklı vergi tarifesinin uygulandığı son yıllarda ücretlilerin yükünün azaldığı görülmektedir. Dolayısıyla ücretliler için uygulanan farklı vergi tarifesinin kalıcı hale getirilmesi yerinde olacaktır.

KAYNAKÇA

- AKDOĞAN, Abdurrahman (1999) **Kamu Maliyesi**, Gazi Kitabevi, Ankara.
- BRUCE, Neil (1998) **Public Finance and the American Economy**, Addison-Wesley Educational Publishers.
- KIZILOĞ, Şükrü (1997) "Çağdaş Vergicilikte Oran Yapısı", **Vergi Sorunları Dergisi**, Aralık, S. 111, ss. 65-79.
- MITRUSI, Andrew – POTERBA, James (2000) "The Distribution of Payroll and Income Tax Burdens, 1979-99", **National Tax Journal**, Vol. LIII, No. 3, Part 2, ss. 765-794.
- OYAN, Oğuz (1998) "Vergi Tasarısının Emek Kesimi Açısından Genel Eleştirisi", **Ekonomide Durum Dergisi**, Bahar, S. 5, ss. 81-106.
- ÖNCEL, Mualla (1995) "Enflasyon ve Vergilendirme", **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 44, S. 1-4, ss. 489-519.
- PAMAK, Mehmet (1978) "Sosyal Adalet Açısından Türk Gelir Vergisinde En Az Geçim İndirimi, Müterakkilik ve Ayırma Prensibi", **Maliye Enstitüsü Konferansları**, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Enstitüsü Yayınları, No: 2453/419-59, 24. Seri, Yıl 1975, Y. Güryay Matbaası, İstanbul, ss. 187-229.
- ŞAFAK, Mehmet (1988) "Gelir Vergisi Tarifesi ve Türkiye Uygulaması", **Vergi Dünyası Dergisi**, Kasım, S. 87, ss. 43-66.

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

ASSESSING THE IMPACTS OF PRIVATISATION: A COMPARATIVE CASE STUDY OF THE UNITED KINGDOM AND TURKEY

Yrd. Doç. Dr. Selami SEZGİN
Araş. Gör. Şennur SEZGİN
Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ABSTRACT

This paper proposes that privatisation may be viewed as a policy for reforming the public sector. It further argues that privatisation should not be viewed as a social movement, it gains political momentum from government itself. The spread of privatisation policies has been a significant phenomenon in the 1980's with a wide range of countries having taken radical steps towards privatisation. This paper examines the impact of privatisation with a particular focus upon fiscal arrangements, economic efficiency and popular capitalism via comparative analysis of two differing experiments. The UK experiment is characterised by a unique and successful policy design and has provided the model case in developed countries. In contrast, the Turkish case illustrates a limited privatisation experience within a developing country.

ÖZET

Bu çalışmada özelleştirme kamu kesimini reform eden siyasa olarak ele alınmaktadır. Aynı zamanda özelleştirme sosyal bir hareket olarak görülmeyip, ivmesini hükümetin kendisinden almaktadır. 1980'lerden sonra özelleştirme olgusu yayılmış ve bir çok ülke özelleştirmeye doğru radikal adımlar atmışlardır. Bu makalede özelleştirmenin etkileri özellikle mali düzenlemeler, ekonomik etkinlik ve popüler kapitalizme önem vererek karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. İngiltere deneyimi başarılı ve eşsiz siyasa örneği sunmakta ve gelişmiş ülkeler için bir model olmaktadır. Buna karşılık Türkiye özelleştirme konusunda sınırlı deneyime sahip bir ülke olarak ortaya çıkmaktadır.

1. INTRODUCTION

The spread of privatisation policies has been a considerable phenomenon in the 1980's. Many countries initiated a privatisation program irrespective of their political regimes or level of socio-economic development. The pursuit of privatisation policies has not been limited purely to neo-liberal regimes. Socialist governments have also pursued similar policies. Government with different political ideologies were equally committed to changing the public-private balance in their economies (Ikenberry, 1990: 88).

Privatisation can be defined as the transfer of public assets to the private sector. Privatisation programs can be understood in the national context. However, international contexts have influenced privatisation policies at several ways.

In practice application of privatisation is quite mixed. Many third world countries, such as Mexico, Nigeria, have taken a radical pace about the transfer of public assets to the private sector. In contrast other developing countries such as Turkey and India have prepared and implemented privatisation programs but have not carried out large-scale transfer of public assets, because of the institutional economic and political constraints on the ability of state elites (Öniş, 1991: 232). According to a World Bank Report "the effectiveness of privatisation is closely tied to the government's political credibility" (The Financial Times, 9 October 1995).

While this paper examines the effect of privatisation policies, it will also consider political and institutional constraints on the ability of the state elite. This paper consists of two main parts. Firstly it will deal with the question of what privatisation is and which elements and forms are identified as privatisation before going on to elaborate the aims of privatisation and arguments for or against its implementation. The second part of the paper compares two privatisation experiments, one in the United Kingdom and the other in Turkey.

The UK experience represented radical steps of privatisation. Large-scale privatisation has been operated effectively. On the other hand, the Turkish case illustrated the limits of political and institutional constraints on the privatisation program. However, there are a number of similarities between these two cases. Privatisation policy has been applied by right-of-centre political parties as a fundamental economic program for setting up of liberal free market ideology. In both countries, privatisation represented a strong ideological commitment by state elites (Öniş, 1991: 232). It is worth mentioning, however, the Turkish authority in implementing their privatisation policy, to a large extent were attempting to emulate the British experience.

2. THE MEANING OF PRIVATISATION

In general, privatisation covers a set of policies. These policies attempt to restrict the role of the public sector, enhance the role of the private sector and improve the performance of the remaining public sector. The conventional approach is just concern the processes of selling off state assets and contracting out services. However, there are arguments about types of privatisation. For example, nationalised industries open up to competition. Further, the public sector charges the market rates for services provided which can be accepted as a form of privatisation. Consequently, privatisation policies can take a variety of forms and are a complex phenomenon.

2.1. Elements of Privatisation

Young (1986) discusses four elements of privatisation policy. The first element of a privatisation policy concern the change in balance between the public sector and private sector. Privatisation results in reduction of the scope, role and size of the public sector in the economy. Secondly, the target of privatisation is to change the balance between the public and private sectors in the longer term. This ultimately will lead to the growth of the private sector. In order to do this the necessary regulations must be set. It is likely that the private sector will have already been responsible for producing some part of goods or a service. However, after a while, the private sector is actively encouraged to broaden its activities to provide most of the goods or services. The third element of privatisation policies is use private sector resources for solving government problems. The fourth element of privatisation as Young sees it is to use market pressure to remove assets from the public sector (Young, 1986:237).

2.2. Types of Privatisation

In general, privatisation means the reduction in the role of the state in the production of goods and services. Such a situation may be provided through a variety of forms. Among the most important of these are denationalisation, deregulation and contracting out (Veljanovski, 1987: 1).

Denationalisation involves the sale of special assets which are transferred from the public to the private sector. Examples of this in the UK are British Airways (BA), Rolls Royce and British Petroleum (BP), in Turkey the sale of Teletaş. This transfer can occur in two ways. The first way is through offers for sales of shares at a set price, however there is a problem in deciding the share price. The second way is through selling shares by tender. Applying the sale of assets guarantees government will obtain revenue (Domberger & Piggott, 1994:50). Selling assets is a clear form of privatisation and covers all elements of privatisation (Young, 1986).

Deregulation and other means of relaxing state monopolies and liberalisation may be interchangeably used. In this form, individual public sector organisations are introduced to competition. One example of deregulation can be observed in the bus industry in Britain (Marsh, 1991: 462). The main function point of this form of privatisation is to provide free entry into the market.

The third form of privatisation is contracting out. Despite the fact that the public sector still pays for the work, public sector organisations will give parts of their work out on a contract to private firms. One example of this can be seen in the case of local authorities who contract out to the private sector for such services as school meals and cleaning. This form of privatisation changes the balance between the public and private sectors. It gives limited roles to the public sector and allows the expansion of the private sector. So a private sector uses its own resources for the government services (Young, 1986: 240).

The private provision of services to the public is the fourth form of privatisation. One such example is the establishment of private nursing homes for the elderly people (Marsh, 1991: 462). Fifth form of privatisation involves pushing the private sector into investment projects in deprived areas. The sixth form of privatisation extends private sector practices into the public sector. This form does not change the existing or future balance between the public and private sector, but private sectors use its resources for government. The final form of privatisation is to reduce subsidies and increase charges. It relates to some services provided by the public sector especially welfare services. This situation changes with regard to charging (Young, 1986: 238-244). These seven types of privatisation are indicated by Young in the British experience. On the other hand, Marsh draws attention the sale of council houses as another type of privatisation. This type of privatisation reduces public sector housing provision in Britain (Marsh, 1991: 462). Privatisation is introduced in order to meet some objectives. The form of privatisation chosen will depend on these objectives (Kirkpatrick, 1988: 236). Therefore, the objectives of privatisation must be identified.

3. THE OBJECTIVES OF PRIVATISATION

Privatisation may have a number of objectives. However, some of these objectives would seem to be contradictory and arise from the government having multiple objectives (Ott & Hartley, 1991). For example, the aim of increased efficiency is not compatible with the need to ensure quick and successful asset sales (Marsh, 1991: 447). Bishop and Kay suggest that privatisation is a political concept and argue that it is "a policy which was adopted almost by accident but has become politically central: a policy which has no clear-cut objectives but has become almost an end in itself" (Bishop & Kay, 1988: 10).

In Britain, there is no coherent set of objectives the use of privatisation. Veljanovski argues that "the goal of privatisation evolved gradually and the emphasis gives the each of these goals has been different for each privatisation" (Veljanovski, 1987: 7). It is possible to indicate a number of different privatisation aims in the UK government's privatisation programme. These are reducing the government involvement in the decision-making of industry, the improvement of efficiency and competition in privatised industries, reduction of the public sector borrowing requirement (PSBR) and the raising of revenue, the reduction of the power of public sector unions, the encouragement employee share ownership and promotion of share ownership on a wider scale, gaining political advantages (Marsh, 1991: 463).

In contrast, the Turkish government identified clearly the objectives of privatisation and these were defined in the master plan completed by the Morgan Bank mid 1986. These objectives can be summarised under four general headlines:

1. The transfer of the decision making process in the economy from the public to private sector in response to market forces. Expectation is to increase the efficiency and rate of growth in the economy.
2. The development of a capital market and the promotion of wide share ownership.
3. The reduction of the burden of State Economic Enterprises (hereafter SEEs) on the government.
4. The increase of revenues for the treasury (Israfil, 1987: 20).

4. THE LOGIC OF PRIVATISATION

Privatisation momentum comes from the government. Politicians and public officials use it as a means of reform (Ikenberry, 1991: 90). However, privatisation may sometimes be a response to external pressures. In reality, privatisation is not the outcome of social movement and commitment of the state elites is not sufficient reason for its effective implementation (Öniş, 1991: 234).

4.1. Response to Fiscal Crisis

In the late seventies, many countries had similar fiscal problems. In the post-war period the public sector became a huge power for economic growth, but after the second oil shock, economic growth slowed down and public sector expenditure increased in the forms of subsidies, welfare and expenditure on. As a result, public deficits and public borrowing increased and under these conditions, selling state assets was very useful, because of the resulting increase to state revenues and decreased public borrowing. The aim of liquidating assets was to raise revenue in response to the budget crisis (Ikenberry, 1990: 91).

According to Rodrik, the public sector should not consider privatisation revenue as a current income, "the revenues from the sale of public enterprises cannot be generally considered a net increase in government resource. This is because the private sector is unlikely to pay more for an enterprise than its value that is its present discounted stream of profits. Since these profits would have accrued to the government without the sale, privatisation simply brings forward in time the revenues that would have been generated down the line, without increasing the net discounted present value of income" Rodrik also pointed out that, however, decreasing the public sector borrowing requirements with privatisation was purely an accounting trick (Rodrik, 1990: 195).

In our view, selling public asset via privatisation will help to reduce budget deficit. This is because in less developed countries most of SEEs losses are financed by the national budget. By selling the SEEs the government gains revenue in two ways. One is from the revenue from selling SEEs and the second result from the fact that government no longer needs to transfer money to SEEs.

4.2. Efficiency Goals

Efficiency is the most important reason for privatisation, because removing monopoly constraints is provided by privatisation. This goal is also concerned to enterprise management. It is important that for enterprise management, whether privatisation focuses on the improvement of competition or the reform of management. Efficiency goals are targets to raise levels of efficiency and productivity, increase quality and reduce costs (Ikenberry, 1990: 92).

In the future, even if competition were not realised government elites would want privatisation. Their reason being that "managers come under pressure from new constituencies, workers are exposed to the discipline of a share price; projects have to be attractive to a private capital market rather than public officials. Moreover, the privatisation of some enterprises may indirectly stimulate more efficient management of firms that remain in the public sector" (Ikenberry, 1990: 92). There are many comparative empirical studies between public and private sector enterprises. Some studies found private enterprises more efficient than public enterprises, whereas others found exactly the opposite results. Furthermore, according to one indicator, public firms to be more efficient whereas another indicator shows private firms to be more efficient (Bös, 1991: 7).

4.3. Reworking the Instruments of State and Political Management

Behind the ideas of public enterprises are economic development, employment, social welfare and national security. Privatisation also has a lot of goals. Privatisation may reflect a change the nature of the state goals or result from the fact that government believes it is no longer necessary to pursue targets. For example, it may be that a nationalised product is not important for national security anymore. The rationale for privatisation is to rework the mechanisms or instruments of state policy. This reworking is sought by government elites. In this sense, privatisation does not show any increase or change in the government's economic or political outcome. These aims of privatisation are under active reform.

Central government elites and state enterprise relationships can change. When a state enterprise is established, it becomes an effective tool for government policy. However, over time government control decreases on state enterprises. Furthermore, there is some evidence to suggest that large state owned enterprises can influence government policy. For example, the French state owned petroleum firm N.J.D had a considerable influence on the French Government energy priority policy.

4.4. Coalition Building

One of the goals of privatisation is to allow government elites to build or rebuild ruling coalitions. This goal may be in conjunction with other goals. Privatisation threatens two groups, firstly established and privileged groups within the public sector and secondly, groups of managers and workers. The government has to design new way of retaining their support. Successful privatisation always needs arrangements voters, workers and owners of capital need to be drawn into the privatisation program. Privatisation is a governmental reform movement, not a social movement. In this sense, coalition building is not an incentive for privatisation, but helps successful privatisation (Ikenberry, 1990: 94).

Ikenberry states that "the most obvious mechanism of coalition building is the characterisation of privatisation as a form of popular capitalism." On the other hand popular capitalism is criticised. Bös claims that the distribution of power is changed by the large-scale of privatisation in a society. Before privatisation, public bureaucrats and policy makers take decisions about prices, investment and technology, but after privatisation, private and public economic power distribution changes the new decision makers being private shareholders. Therefore we can see that capitalist idea re-establish socialist ways of thinking (Bös, 1991: 2).

4.5. Depoliticizing Economic and Social Outcomes

The growth of the public sector is not just a broadening of its size. It also involves in enlargement of the roles and responsibilities of the public sector. As a result, the management of the economy and society becomes one of the state's functions. Judgement accountable of government appears as a very important factor for the country's

social and economic conditions. The state in an early period, politicians and experts were very optimistic about their ability and they believed to manage social and economic conditions. Therefore, government took over these roles and responsibilities. According to this view, privatisation emerges as government elites escape roles and responsibilities because of political failure (Ikenberry, 1990).

5. PRIVATISATION IN COMPARATIVE PERSPECTIVE

5.1. The UK. Privatisation Experiment

The UK privatisation experience is the most radical and broad attempts at privatisation in the world. The public enterprise sector has been reformed within a democratic environment. The successful implementation of privatisation seemed very attractive to in the international agenda. Consequently, privatisation grew rapidly in British literature and became widespread in the international area (Öniş, 1991: 238).

When prime minister Thatcher was first elected in 1979, privatisation was not established as a major aim of her government whose economic goals were to control the money supply, to reduce public expenditure and to cut the income tax. Indeed, the 1979 conservative election manifesto did not mention the term of "privatisation" but they included four specific pledges. "Sell back to private ownership the recently nationalised aerospace and shipbuilding concerns; sell shares in the National Freight Corporation (NFC); and relax licencing regulations to enable new bus services to develop." Allow the council and new town tenants to buy their house with suitable conditions (Marsh, 1991: 458). During the early stage, new conservative government used privatisation as an additional instrument to cut the public sector trade unions' power. The first Thatcher privatisation period occurred between 1979-1983. During this time, the privatisation program was operated very slowly. Some public sector assets were sold, but these were small companies who had already adopted competitive environments. In addition, publicly owned council houses were sold (Öniş, 1991: 238). The Thatcher privatisation program gained impetus after the general election of 1983. In this second phase of the Thatcher administration, privatisation programmes were implemented widely because momentum for privatisation came from the government. Cutting public expenditure or raising the tax revenue is politically very difficult whereas selling public assets was very easy and also popular (Marsh, 1991: 459). Therefore in November 1984, the British Telecom, which was the state-owned telecommunications company, was sold. This is the turning point of the British privatisation program, and first big sale to obtain the capital in the capital market. Privatisation provided a flotation to government, total revenue is, 3.9 billion from selling 51% of the shares of British Telecom. Initially there were doubts whether the capital market could cover a flotation of this kind of big asset sale, but the result was quite successful, and this success encouraged another privatisation wave, British Gas in 1986, British Airways in February 1987 and Rolls Royce in May 1987. By 1987, privatisation had become the most important success of second term of the Thatcher administration (Öniş, 1991: 240).

5.2. The Turkish Privatisation Experiment

In February 1984, the privatisation program was originally conducted by the Prime Ministry and the Mass Housing and Public Participation Administration Presidency (MHPPA) under law number 2983. In 1990 the MHPPA was separated into two units (Mass Housing Administration and Public Participation Administration) by another law. The Public Participation Administration (PPA) was authorised to conduct the privatisation program. PPA also has other functions such as managing the Public Participation Fund and financing major infrastructure projects. The PPA is directly responsible to the cabinet, also there is the Higher Supervisory Council which monitors the performance of the state enterprise sector (Public Participation Administration, 1993: 2). The responsibilities were clearly defined between the cabinet and the PPA for organisation of the privatisation process. The cabinet specified which enterprises were to be privatised and then delegated the responsibilities to the PPA. The PPA is responsible for management, rehabilitation as well as transfer to private ownership (Öniş, 1991: 244).

The first stage of privatisation was the sale of revenue-sharing certificates (RSCs). The reason for the introduction of RSCs "was to enable the public to share in the operating revenues of state-owned enterprises engaged in infra structural activities such as energy, transport and communications" (Öniş, 1991: 244). It is clear that the sale of RSCs was not privatisation in a general sense because there was not a transfer of public assets to private companies or individuals as the government still held on to management. In December 1983, the first sale with RSCs was the Bosphourus Bridge. The sale was quite successful. All certificates were sold in very short time. The second sale was the Keban Dam and Hydroelectric Power Station this sale took place in January 1985 (Öniş, 1991: 245).

The following phase of privatisation was slow moving. "The Privatisation Master Plan" was prepared by Morgan Guaranty Trust Bank and submitted in June 1986. This master plan included: "objectives of the privatisation program, a set of recommendations on necessary legal and accounting changes, the classification of the state-owned enterprises according to their readiness for privatisation, and specific steps for privatising the first five state-owned enterprise in the long-term program" (Leeds, 1988: 163). The Morgan Guaranty study was highly criticised. This program indicated how government was to proceed a privatisation program. However, it did not recognise any difficulties that the government would encounter when implementing such a privatisation program. Shortly after the preparation of this program, public law 3291 was passed by parliament. This identified the procedures and responsibilities of the government in implementing the privatisation program. Although the government arranged the groundwork of privatisation during 1987, there was a general election in November 1987 which brought a halt to the program. As in the UK experiment, in the second term of the Özal administration, privatisation became a dominant theme. The first major case of privatisation happened in February 1988, the company sold being the telecommunications companies' Teletaş and Netaş. The reason for choosing Teletaş and Netaş were the success-

ful example of British Telecom and British Gas in the UK. It was the first time there had been flotation on the capital market.

5.3. The Impacts of Turkish and the UK Privatisation Policy

The Turkish privatisation experiment was an elite-engineered reform and was driven within the government. The implementation of privatisation programs was a highly centralised process. Firstly, a powerful bureaucratic structure was created which was independent from traditional bureaucracy (Öniş, 1990: 248). The British privatisation experiment emerged as "one of the most radical reforms of the UK economic and industrial structure" (Conservative Manifesto) The UK privatisation program was unexpected and it was far more widespread than most people anticipated were. Privatisation was realised before the rationale was created for the program (Veljanovski, 1987). According to Heald, "political events in the UK in the 1980's have been shaped by the absence of constitutional protections and the willingness of the Thatcher government to assert centralised power" (Heald, 1989: 46).

The fiscal impact of the UK privatisation program was considerable. By the beginning of 1988, around 40% of the nationalised sector had been sold via privatisation (Vicker & Wright, 1989: 22). By 1991-1992, the total revenue was almost 42 billion. General government expenditure was about, 160 billion per year, so total privatisation revenue supported a quarter of government spending for a year (Ernst, 1994: 76 and Öniş, 1991: 241). The evidence shows that the government achieved the borrowing requirement target from privatisation revenues. Furthermore, the fiscal impact of privatisation contributed to the reduction in the income tax burden. Consequently, the government became popular among the electorate. The UK privatisation programs had two central objectives: Firstly, the establishment of popular capitalism, secondly, maximising revenues. Although the government had the objectives to maximise revenues, similar to the Turkish case, the public assets were sold heavily under priced (Öniş, 1991: 241).

It is too early to examine the impact of privatisation on economic efficiency. Economic research shows that the private sector is more efficient than the public sector in the Turkish economy. When one looks at the profit ratio, we can see that the private sector is more profitable than the public sector (Table 1).

Table 1. Public and private sector profit ratio

	1984	1986	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Public Enterprises	20.6	19.6	16.8	10.1	2.3	-44.5	-38.2	-32.2
Private Enterprises	30.6	35.3	46.4	39.0	37.0	24.8	42.3	56.4

Source: Istanbul Sanayi Odasi (Trade Chamber of Istanbul)

Furthermore, from 66 public sector firms and 434 private sector firms which were analysed. It was found that only 20 public sector firms made a profit, conversely, almost all private sector firms (402 firms) made profit (Çelebi, 1995: 49). However Rodrik pointed out there is little evidence to show that private enterprises are more efficient than public enterprises in developing countries (Rodrik, 1991: 195).

Efficiency goals provide less product price and less product cost etc. Let us look at Turkish privatised enterprises to see whether the efficiency goal is realised. For this let us look at the example of five cements SEEs which were privatised in 1988, Afyon Ankara, Balıkesir, Söke and Trakya cement companies. The total investments of the enterprises were \$16.4 million between 1986 and 1989, but after privatisation the investments rose to \$183.5 million (1990-1994). It is clear that investments rose sharply after privatisation. Product cost also decreased by 25% in 1994 when compared with 1990. Average costs fell by 20% in the same period as well. The cement enterprises had 2,450,000 tonnes capacities in 1989, but after privatisation their capacities went up to 3,640,00 tonnes. Sale revenues also increased by 45% from \$96.1 million in 1989 to \$139.3 million in 1993. In addition cement prices fell during this period (PPA, 1994).

The other experience of Turkish privatisation is Teletaş communications company. This, however, was a bad experience as Teletaş now uses only 40% of its capacity and the firm is in difficulties. Turkey's privatisation experiment only consists of asset sales. Until now there has been no established competition or removal of statutory restrictions on competition and regulation policy. Privatisation without liberalisation may be harmful for the economy. The firms are still protected from competition. Brittan (1984) argued that "while privatisation without liberalisation will yield disappointing results, so will liberalisation without privatisation. Competitive behaviour is not produced simply by removing restraints on new entrants in enterprises whose losses are made by the state and where profits disappear into the treasury coffers. You do not make a mule into a zebra by painting stripes on its back" (Brittan, 1984: 120).

The impact of British privatisation has had on efficiency should be extensively examined. We can analyse at least three forms of privatisation separately for efficiency goals. Liberalisation/deregulation form tends to create a more competitive environment and removes entry barriers. These conditions are necessary for newly privatised firms to gain efficiency. Many scholars agree that the British privatisation policy for firms with monopoly power was flawed, eg. British Telecom. There are some obstacles for creating competition, which are legal barriers to entry and weak competitive behaviour (Öniş, 1991:248).

When the Özal government started the privatisation program, their target was established by Thatcher style popular capitalism in Turkey. The introduction of RSCs and then the Teletaş experiments in 1988 drove the participation of small investors on a massive scale. The government also used television and other media to influence the public towards popular capitalism. Establishing popular capitalism needs the development of the capital market. The Turkish authorities were aware of this and hoped privatisation

would help to improve the capital markets via the sale of public assets. As a result they attempted to install capital markets and the Istanbul Stock Exchange Market was established in February 1986. The capital market and privatisation programs made a parallel program. Nevertheless, the capital market remained highly restricted. The government was ready to implement privatisation programs. Restricted capital markets and the undefined project of establishing popular capitalism led to brake on the privatisation strategy. The failure of the Teletaş privatisation is clear evidence of this (Öniş, 1991: 248-49). Privatisation programs were driven by foreign investors and also by selling directly to private companies. This has made privatisation unattractive in Turkey.

The sale of public assets occurs in many different ways. Public assets can be sold either to the employees of the enterprise or directly to private companies or via the offer of shares in the capital market. All these three forms have been applied but in the UK the offer of shares on the capital market has been the most dominant method of privatisation. The UK privatisation aims at establishing a form of "popular capitalism". Privatisation seemed the key element for the direction of a free market economy and an individualistic society. According to Öniş "major reliance was placed on the privatisation program as a basis for transforming attitudes and generating an "enterprise culture." There has been a strong bias in the UK in favour of transfer of ownership per se. Substantial underpricing of public assets has been evident as the authorities have deliberately sought to accelerate the momentum of the privatisation drive in an attempt to incorporate a large number of small investors in the process" (Öniş, 1991; 240).

6. CONCLUDING REMARKS

The Turkish experiment represents a piecemeal and limited privatisation model where the effect of privatisation has remained highly restricted. The possibility for using privatisation to respond to fiscal crisis, to improve efficiency and to establish popular capitalism remains a distant pipedream. On the other hand, the UK experiment was a radical privatisation model which had a significant impact an attempt to confront fiscal crisis and to institute popular capitalism. However it is important to note that the UK experiment is unique as a developed country case and could be difficult to adopt to the developing world. Less developed countries generally have greater political and institutional constraints. Turkey provides the example case of this. Leeds has identified these constraints as "political and bureaucratic resistance to change, a sub-optimal macroeconomic policy environment and a relatively unattractive climate for private investment, controversy over the role of foreign advisers, weak and underdeveloped capital markets, inadequate staffing and lack of indigenous technical knowledge of how to implement a privatisation strategy, and political uncertainty that undermined public confidence in the future of the program" (Leeds, 1988: 174). Another obstacle to privatisation may be found in legal constraints. For example, in Turkey some legal regulations related to privatisation were found to impeach the Constitution by Supreme Court. Therefore, the lack of a compatible legal framework delayed the Turkish privatisation program (Çele-

bi, 1995: 58). In contrast to the case in Turkey, there were no such legal constraints in the UK (Vicker & Wright, 1989: 15). Another constraint which operated in Turkey was the unemployment issue. Turkey does not have a well-developed social security system for its workers. When they loose their job due to privatisation there is no compensation system and as a consequence it is not well received by SEEs' workers.

Nonetheless, privatisation policy is an important method for performing public enterprises. Privatisation will lead to efficient resource use and effective administration for Turkey. To try to re-restore state-owned enterprises would not be an acceptable solution for the Turkish economy, as it has already been attempted several times. Privatisation should not be an end product but a policy instrument for providing social and economic development. Furthermore, since Turkey is a candidate for membership of the European Union and already a member of European Custom Union, it has to transfer many regulations from the EU in the fields of competition policy and intellectual property rights. These regulations and competitive schemes makes a Turkish privatisation program and its implementation essential.

KAYNAKÇA

- BISHOP, M. and KAY, J. A. (1988) **Does Privatisation Work? Lessons from the UK**, London, Centre for Business Strategy, London Business School.
- BRITTAN, Samuel (1984) "The Politics and Economics of Privatisation," **Political Quarterly**, 55.
- BÖS, Dieter (1991) **Privatisation: A Theoretical Treatment**, Clarendon Press, Oxford.
- ÇELEBİ, Işın (1995) **A New Order Approach: Privatisation, in Turkish (Yeni Bir Düzen Anlayışı: Özelleştirme)**, Doğan Yayın Holding A.Ş., Istanbul.
- DOMBERGER, S. & PIGGOT, I. (1994) "Privatisation Policies and Public Enterprise: A survey," Bishop, Kay, and Mayor eds. **Privatisation and Economic Performance**, Oxford University Press, Oxford.
- ERNST, John (1994) **Whose Utility?**, Open University Press, Buckingham.
- HEALD, David (1989) "The United Kingdom: Privatisation and Its Political Context," J. Vickers & V. Wright eds., **The Politics of Privatisation in Western Europe**, Frank Cass & Com Ltd., London.
- IKENBERRY, John, G. (1990) "The International Spread of Privatisation Policies: Inducements, Learning and Policy Banwagoning," E. N. Suleiman and J. Waterbury eds., **The Political Economy of Public Sector Reform and Privatisation**, Westview, Oxford.
- İSRAFİL, Cengiz (1987) "The Privatisation Program in Turkey," **Turkish Review Quarterly**, 2.

- KIRKPATRICK, Colin (1988) "The UK Privatisation Mode: Is it Transferable to Developing Countries?" V. V. Ramanadham eds., **Privatisation in The UK**, Routledge, London.
- KOI Republic of Turkey Prime Ministry (1994) New Law and Privatisation Industry Department, (Kamu Ortaklığı İdaresi Başkanlığı Yayını).
- LEEDS, Roger, S. (1988) "Turkey: Rhetoric and Reality," Raymond Vernon eds., **The Promise of Privatisation**, The Council on Foreign Relations, USA..
- MARSH, David (1991) "Privatisation Under Mrs. Thatcher: A Review of The Literature," **Public Administration**, 69 winter.
- OECD Economic Surveys: Turkey (various years) Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
- ÖNİŞ, Ziya (1991) "Privatisation and The Logic of Coalition Building," **Comparative Political Studies**, 24, ss. 231-253.
- OTT, A. F. & HARTLEY (1991) **Privatisation and Economic Efficiency**, Edward Elgar Pub. Ltd. England.
- REPUBLIC OF TURKEY PRIME MINISTRY, Public Participation Administration (1993), **Privatisation in Turkey**.
- RODRIK, Dani (1990) "Some Policy Dilemmas in Turkish Macroeconomic Management," T. Aricanli & D. Rodrik eds., **The Political Economy of Turkey**, The Macmillan Press Ltd., London The Financial Times (9 October 1995).
- VELJANOVSKI, Cento (1987) **Selling The State**, George Weidenfeld and Nicolson Ltd., London.
- VICKERS, John & WRIGHT Vincent (1989) **The Politics of Industrial Privatisation in Western Europe**, Frank Cass & Co Ltd., London.
- YOUNG, Stephen (1986) "The Nature of Privatisation in Britain, 1979-1985," **Western European Politics**, 9 April, s. 235.

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

FİKRİ HAKLAR ve BUNLARIN TELİF KAZANCI İSTİSNASI KARŞISINDAKİ DURUMU

Yrd. Doç. Dr. Mehmet YÜCE
Uludağ Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ABSTRACT

Right over intellectual property are defined as the right which prohibit the other persons to use them expect the owners of properties. Right over intellectual property are created by human intellect, like literature, the work of arts, computer programmes, inventions, projection etc. Works of art and thought which are the main point of social development, are expected from taxation by Income Tax Law 18.code which is called "Tax-Exception of Copyright of Literary ", in order to increase them. But as this code does not contain Income Tax Law 94. code, it wouldn't reach the results that is expect. On the contrary of tax justice, although this exception is disadvantage for authors and inventors whose income is lower and advantage for authors and inventors whose income is higher, it prevents them from some formal commitments.

Ö Z E T

Fikri hak, fikir ürünlerinden sahipleri dışında diğer kimselerin haksız yararlanmalarını önlemek hakkı olarak yorumlanmaktadır. Fikir ürünleri, insan zekası ile ortaya çıkan; edebiyat, sanat eserleri, bilgisayar programları, buluşlar, tasarımlar, vb. ürünleri kapsamaktadır. Toplumsal dokunun ve gelişiminin ana unsuru düşünce ürünleri olan fikir ve sanat eserlerin, belirli koşullar dahilinde gelir vergisinden bağışık tutarak, fikir ve sanat ürünlerini yaygınlaştırmayı amaçlayan GVK'nun 18. maddesiyle ihdas edilen ve literatürde "Telif Kazançları İstisnası" olarak adlandırılan istisnanın hükmü, GVK 94.maddeyi kapsamadığı için kendisinden beklenen sonucu vermesinin mümkün olduğu söylenemez. Bununla beraber hemen belirtmeliyiz ki, bu istisna vergi adaletine zıt olarak, her ne kadar az gelir elde eden müellif ve mucitleri cezalandırıcı, çok gelir elde edenleri mükafatlandırıcı bir vergileme rejimine dönüşmüş ise de, fikir ve sanat eserlerinin mucitlerini bir takım şekli yükümlülüğten kurtardığı da yadsınmaz bir gerçektir.

1. GİRİŞ

Kamu gelirleri arasında özel bir yeri olan verginin, kamu harcamalarını finanse etmek olan mali amacı yanında, ekonomik, sosyal ve siyasal içerikli diğer bazı amaçları da vardır. Bu çerçevede, devletin örgütlenmesindeki siyasî yapı ile toplumsal ihtiyaçların öne çıkardığı bazı faaliyetlerin belli bir kıvama gelebilmesi için, devlet, bu unsurlara ya gelir transferinde bulunarak ya da hukuki alacağından vazgeçerek bir takım maddi ve manevi destek sağlayıp onları himaye eder.

Günümüzün modern toplumlarını ayakta tutan temel dinamiklerin başında kuşkusuz "bilgi" unsuru gelmektedir. Globalleşmeyle birlikte yaşanan köklü yapısal değişimde, endüstri toplumunun stratejik kaynağı olan "sermeye" yerini "bilgi"ye terk ederken, "endüstri toplumu" yerini tamamen farklı bir yapıda olan "bilgi toplumu"na bırakmaktadır. Yaşanan bu süreçte, dünyayı küçük bir kasaba haline getiren, neredeyse beşeri maddi ilişkilerin tamamının sanal ortamda yürütülmesine olanak sağlayan ve bunu insanoglundun hizmetine sunan enformasyon toplumunun taleplerini karşılamaya yönelik bilgi üreten ünitelerin giderek önem kazanmakta olduğu yadsınmaz bir vakiydir. Bilhassa gelişmiş ülkelerde, bilgiyi üreten kişi ve kurumlar hükümetleri tarafından titizlikle korunmakta ve çalışmalarının verimliliği konusu yeteri kadar destek görmektedir.

Bu bağlamda, ülkemizde Gelir Vergisi Kanunu'nun 18. maddesinde yer alan, "müellif, mütercim, heykeltıraş, bestekar, bilgisayar programcısı ve mucitlerin" eserlerini vergiden bağışık tutan düzenlemenin yetersizliği 4444 sayılı Kanunla giderilmeye çalışılmıştır. Söz konusu Kanun ile, teknolojik gelişmeler dikkate alınarak, telif kazancı istisnası kapsamına bilgisayar yazılımı programlarının alınması ve telif eserlerinin yayınlanacağı yerler arasına bilgisayar ve internet ortamı ile CD ve disketin de eklenmesiyle geciken zaruriyetin telafisi sağlanmıştır. Kuşkusuz bu düzenleme, elektronik köy haline gelen dünyamızda, kabiliyetli gençlerin yeni ürün geliştirmelerini teşvik edebileceği gibi yepyeni bir istihdam alanı da oluşturacaktır. Dolayısıyla, telif kazançları istisnası ile Araştırma ve Geliştirme harcamalarında vergi erteleme uygulaması bir arada ele alınarak, bilgi çağında Türkiye'ye rekabet etme olanağını verebilecek kişi ve kurumların gerçek anlamda teşvik edilmesine ilişkin yasal düzenlemelere gidilmesinin kaçınılmazlığı ortadadır.

Bu çalışmada, öncelikle fikri haklarla ilgili genel bir bilgi verilmekte, daha sonra, bu hakların telif kazancı istisnası karşısındaki durumu ele alınmaktadır.

2. FİKRİ HAKLAR VE TELİF KAZANCI İSTİSNASI

Hukuk literatüründe yaratıcı çalışmaların sahiplerine, bu çalışma sonuçlarında üçüncü kişilerin haksızca yararlanmalarını önlemek amacıyla fikri haklar tanınmıştır. Literatürde fikir ürünlerinin sahiplerinin bu ürünler üzerindeki haklarını ifade eden kavrama karşılık kullanılacak terimlerde birlik sağlanmış değildir (Bkz. Dericioğlu, 1988: bul-ten/f1/html/sec2.html).

Fikri hak, fikir ürünlerinden sahipleri dışında diğer kimselerin haksız yararlanmalarını (bkz. Berzek, 1996: 65-69) önlemek hakkı olarak yorumlanmaktadır. Fikir ürünleri, insan zekası ile ortaya çıkan; edebiyat, sanat eserleri, bilgisayar programları, buluşlar, tasarımlar, vb. ürünleri kapsamaktadır. Daha kapsamlı bir ifadeyle, fikri emek ürünleri, modern hukuk sistemleri tarafından, fiziksel emek ürünleri gibi iktisadi değere sahip olan, hukuki düzenlemelere ve işlemlere konu olabilecek "gayrimaddi bir mal" olarak tanımlanır. **Gayrimaddi mal** ise, Medeni Hukuktaki menkul ve gayrimenkul mallar dışında, yaratıcı insan zekasının ürünü olup, üzerinde cisimlendiği maddi mallardan ayrı bir hukuki varlığa ve iktisadi değere sahip olan mallardır. Bu mallarda insan zekası ve sarf edilen fikri emek çok açık bir şekilde kendini gösterir (Erel, 1988: 4-5). 03.10.1999 tarih ve 23835 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 99/13293 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti ile Slovak Cumhuriyeti Arasında Gelir Üzerinden Alınan Vergilerde Çifte Vergilendirmeyi Önleme ve Vergi Kaçakçılığına Engel Olma Anlaşmasının Onaylanması Hakkında Karara göre, "gayrimaddi hak bedelleri", terimi sinema filmleri ile radyo ve televizyon yayınlarında kullanılan bantlar dahil olmak üzere edebi, sanatsal veya bilimsel her nevi telif hakkının, her nevi patentin, alameti farikanın, desen veya modelin, planın, gizli formül veya üretim yönteminin veya sınai, ticari veya bilimsel teçhizatın veya sınai, ticari veya bilimsel tecrübeye dayalı bilgi birikiminin kullanımı veya kullanım hakkı karşılığında yapılan her türlü ödemeleri şeklinde tanımlanmaktadır. Bu bağlamda gayrimaddi

hakları , fikir ve sanat eserleri üzerindeki haklar; ihtira ve icat üzerindeki haklar ve ticari haklar olmak üzere üç ana gruba ayırabiliriz. Zeka ve düşünce ürünü olan bu mallar üzerinde, mucidine, hukuk düzenince tanınan haklar, mutlak hak niteliğinde olup, herkese karşı ileri sürülebilir(Çetin, 1997: 57).

Fikri haklar arasında yer alan **telif hakkı**, düşünce, sanat veya bilimsel bir eseri yaratan kişinin eseri nedeniyle sahip olduğu ve yasalarla korunan haklarının tümü olarak tanımlanabilir (Şeker, 1987: 64). Bilindiği gibi, fikri mülkiyet, telif hakkından daha geniş bir kavramdır ve telif hakları rejimi yanında, patent, ticari marka ve ticari sırlar rejimlerini de kapsamaktadır. Telif hakları, kişinin yarattığı fikir eserleri arasında yer almakla birlikte, mülkten çok kişiye ait düşünceye dayanır (UNESCO, 1987: 17). Telif hakkı mutlak haklardan olup, herkese karşı ileri sürülebilir. Böylece eser sahibi, Fikir ve Sanat Eserleri Hakkındaki Kanun (FSEK) tarafından getirilen hukuki koruma yanında tamamlayıcı olarak diğer kanunlarda öngörülen (Medeni Kanun, Borçlar Kanunu ve Ticaret Kanunu) mutlak haklarla ilgili talep haklarına da sahiptir (Kınacıoğlu, 1999: kincioglureform.html).

Eser yaratmak, uzun süreli bir çalıştırmayı gerektirmesinin yanı sıra, o alanda belli bilgi birikimini ve deneyimini gerektirmektedir. Kişinin sahip olduğu bu özelliklerin zaman zaman yaratıcılık yönü ile de birleşmesi sonucu ortaya çıkan eserler yorucu ve sabırlı çalışmaların ürünü olmaktadır. Ülkelerin ekonomik gelişmelerinde, yeniliklerin ve yeni buluşların sanayiye uygulanması büyük önem taşımaktadır. Yenilikler ve buluşların sanayiye uygulanması ve sonuçta ekonomiye katkı sağlamasında en önemli etken, buluş sahibinin ödüllendirilmesi ve buluş yapılmasının özendirilmesidir. Diğer taraftan, "eserler gelecek nesillere bugünkü kültürün seviyesini gösteren birer şahittirler. Yaratıcı fikir, eserlerde ebedileşir. Eserler kültür hayatının canlı taşıyıcılarıdır. Bu nedenle, yaratma gücüne sahip kişilerin yetişmesini sağlamak; haklarını vermek, ekonomik endişelerden uzak çalışma ortamını hazırlamakla" mümkündür (Kınacıoğlu, 1999: kincioglugelisim.html).

İşte, ülkemizin sosyal, kültürel ve bilimsel alanda yapmak zorunda olduğu atılımlar göz önünde bulundurularak, bu alanda faaliyet gösterenlerin korunması amacıyla getirilmiş bulunan serbest meslek kazançlarındaki istisnalar ile eser sahipleri korunmak ve teşvik edilmek istenmiştir (Bkz. Kızılot, 1994: 2333; Şenyüz, 1998: 131). Bu istisna ile sanat sahiplerinin ve kanuni mirasçılarının serbest meslek kazançlarından telif hakları ve ihtira beratları şeklindeki sınai haklardan elde ettikleri kazanç gelir vergisinden bağışık tutulmuştur. Ancak hemen belirtelim ki, telif kazancı istisnasının asıl amacı sanat eserinin yaratıcısını teşvik etmek olduğundan bu istisnanın kanuni mirasçılara teşmilinin istisnanın amacıyla bağdaştığını söylemek mümkün değildir (Bkz. Bulutoğlu, 1976: 146, dipnot:36).

"Telif hakkı" terimi dar kapsamlı olup diğer fikri haklar ile sınai hakları çağrıştırmadığından, burada literatürde yaygın bir şekilde kullanılan "telif kazancı istisnası" yerine "fikri hak kazançları istisnası" (Güneş, 1997: 79) teriminin kullanılmasının daha uygun olacağı kanısındayız. Ancak burada kavram tartışması bir yana bırakılarak çalışmada her iki kavram da kullanılacaktır.

Patent, Faydalı Model, Ticaret ve Hizmet Markaları, Endüstriyel Tasarım, Ticaret Unvanı ve İşletme Adı, Coğrafi İşaretler (Menşe Adı ve Mahreç İşareti), Yarı İletken Ürünlerin Topografisi, Yeni Bitki Türleri ve benzeri haklar gibi korunan fikir ürünleri, genel olarak, "Sınai Haklar" kavramı içinde değerlendirilmektedir. Fikri haklar içinde önemli bir yer tutan sınai hakların etkili ve kendi içinde tutarlı uygulanması, verimlilik artışının ve teknolojik ilerlemenin ana faktörlerinden birisidir.

Bilindiği gibi, telif kazançları sayısal bir tutarla sınırlı olmaksızın vergiden bağışık (tevkifat hariç) iken, 4369 sayılı Yasa ile getirilen sınırlamayla kısmi bir istisnaya dönüşmüştü. Bu yasanın geçici 7. maddesine göre, 1.1.1999-31.12.2008 tarihleri arasında uygulanmak üzere o yılın gelir vergisi tarifesinin birinci ve ikinci gelir dilimlerinin toplamını aşmayan (1999 yılı için 7 milyar lira) telif kazançlarına istisna uygulanacak, bu miktarı aşan telif kazançları ise vergiye tabi tutulacaktı. Beraberinde bir takım sorunları getiren bu uygulamaya yönelik olarak Vergi İdaresince çıkartılan Gelir Vergisi 221, 223 ve 224 sayılı Genel Tebliğlerinin (Bkz. Eyüpgiller, 1999:138-147) söz konusu sorunları çözmede yetersiz kalması üzerine, 4444 sayılı Yasa ile 01.01.1999 tarihinden itibaren geçici 7.madde kaldırılarak, telif kazancı elde edenlerin herhangi bir sınıra tabi olmaksızın beyanname verme zorunluluğu kaldırılmış ve 01.01.2000 tarihinden itibaren serbest meslek kazançlarında telif istisnasının kapsamı genişletilmiştir. Böylece, kamuoyunca hararetle bir şekilde tartışılan sorunlar yumağına nihai bir çözüm getirilmiştir.

4444 sayılı Yasa ile GVK'nun 18. maddesi, "müellif, mütercim, heykeltıraş, bestekar, *bilgisayar programcısı* ve mucitlerin ve bunların kanuni mirasçılarının şiir, hikaye, roman, makale, bilimsel araştırma ve incelemeleri, bilgisayar yazılımı, röportaj, karikatür, fotoğraf, film, video bant, radyo ve televizyon senaryo ve oyunu gibi eserlerini gazete, dergi, *bilgisayar ve internet ortamı*, radyo, televizyon ve videoda yayınlamak veya kitap, *CD, disket*, resim, heykel ve nota halindeki eserleriyle ihtira beratlarını satmak veya bunlar üzerindeki mevcut haklarını devir ve temlik etmek veya kiralamak suretiyle elde ettikleri hasılat Gelir Vergisi'nden istisnadır" şeklinde değiştirilmiştir Böylece teknolojik gelişmeler dikkate alınarak telif kazancı istisnası kapsamına bilgisayar programcılarının bilgisayar yazılımı alınmış ve telif eserlerinin yayınlanacağı yerler arasına bilgisayar ve internet ortamı ile CD ve disket de eklenmiştir.

3. TELİF KAZANÇLARI İSTİSNASINDAN YARARLANABİLMENİN ŞARTLARI

Telif kazancı istisnasının uygulanabilmesi için (GVK Gen. Teb. 135);

- Gelir, serbest meslek erbabı durumunda olan, müellif, mütercim, heykeltıraş, bestekar, bilgisayar programcısı ve mucitler ile bunların kanuni mirasçıları tarafından elde edilmiş olmalıdır. Ancak, eser yaratmak işi, genellikle, süreklilik arz eden bir faaliyet olmadığından, arızı olarak serbest meslek kazancı elde eden söz konusu kimseler de bu kapsamda mütalaa edilecektir.

- Kazançlar yukarıda açıklanan kişiler tarafından;

- Şiir, hikaye, roman, makale, bilimsel araştırma ve incelemeleri, bilgisayar yazılımı, röportaj, karikatür, fotoğraf, film, video bant, radyo ve televizyon senaryo ve oyunu gibi eserlerin gazete, dergi, bilgisayar ve *internet ortamı*, radyo, televizyon ve videoda yayınlanması,

- Kitap, *CD, disket*, resim, heykel ve nota halindeki eserleriyle ihtira beratları satmaları veya bunlar üzerindeki mevcut haklarını devir ve temlik etmeleri veya kiralamaları karşılığında elde edilmiş olmalıdır.

- Yukarıda sözü edilen eserlerin 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Hakkındaki Kanun hükümlerine göre, eser niteliğinde olması ve ihtira beratlarının tescil edilmiş bulunması gerekmektedir.

4. TELİF KAZANCI İSTİSNASINDAN YARARLANANLAR

Gelir Vergisi Kanunu'nun 18. maddesinde, telif kazancı istisnasından yararlanabilecekler, yazar, mütercim, heykeltıraş, hattat, ressam, bestekar, *bilgisayar programcısı* ile mucitler ve bunların kanuni mirasçıları (dar veya tam mükellef farkı olmaksızın) şeklinde tek tek sayılmak suretiyle açık bir biçimde belirtilmiştir. Telif haklarının, müellif, mucit ve bunların kanuni mirasçıları dışında kalan kişiler tarafından elden çıkarılmasından doğan kazançlar telif kazançları istisnası kapsamına girmeyeceğinden, bu kazançlar değer artışı kazancı çerçevesinde vergiye tabi tutulacaktır. Ayrıca, bu hakların, alım ve satımının ticari bir organizasyon içinde yapılması ve bir iktisadi işletmenin aktifine dahil olması durumunda ortaya çıkacak kazanç ticari kazanç sayılacaktır.

Diğer taraftan, müellif, mucit ve bunların kanuni mirasçılarının telif kazançları istisnasından yararlanabilmeleri için fiilen yazar, mütercim, heykeltıraş, hattat, ressam, bestekar, *bilgisayar programcısı* olmaları ve bu işlerle bizzat uğraşmaları zorunlu değildir. Kişinin bir işyerinde çalışmakla birlikte yaptığı işle ilgili ya da ilgisiz telif kazançları konusuna giren herhangi bir eseri vücuda getirip satması, kişinin telif kazançları istisnasından yararlanmasına bir engel teşkil etmez. Mesela, herhangi bir kurumun Bilgi-İşlem ünitesinde çalışan ve bilgisayar konusunda yetenekli bir kimsenin iş akdinde belirtilen hizmet dışında bir program yapıp, bu programı CD, disket, internet ortamı ya da başka bir şekilde satması karşılığında elde ettiği gelir arızı serbest meslek kazancı sayılacağından telif kazancı istisnasından yararlanabilecektir.

5846 sayılı FSEK'e göre, birden fazla kimsenin vücuda getirdikleri eserin kısımlara ayrılması mümkünse, bunlardan her biri vücuda getirdiği kısmın sahibi sayılır (md. 9). Birden fazla kimsenin iştirakiyle vücuda getirilen eser ayrılmaz bir bütün teşkil ediyorsa, eserin sahibi, onu vücuda getirenlerin birliğidir (md. 10). Bu bağlamda, eserin birden çok kişi tarafından müştereken veya iştirak halinde meydana getirilmesi durumunda, istisna kişilerin her biri için ayrı ayrı dikkate alınacaktır.

5. FİKRİ HAKLARIN DEVREDİLMESİ DURUMUNDA TELİF KAZANCI İSTİSNASI

Her zaman eserin mucidi ile eserin maliki aynı kişi olmayabilir. Yani, her patent sahibi söz konusu fikri ürünün mucidi olmayabilir. Nitekim, FSEK 48. maddesine göre, eser sahibi veya mirasçıları kendilerine kanunen tanınan mali hakları, süre, yer ve muhteva itibarıyla mahdud veya gayrimahdud, karşılıklı veya karşılıksız olarak başkalarına devredebilirler. Ancak, asıl veya çoğaltılmış mülkiyet hakkının devri, aksi kararlaştırılmış olmadıkça, fikri hakların devrini ihtiva etmez (FSEK md. 57). Bu bağlamda FSEK'e göre, sözleşmeye hüküm ilave edilerek fikri hakların devri de mümkün olduğu söylenebilir. FSEK 17/2 maddesine göre de, aslın maliki, eseri bozmamak, yok etmemek ve sahibinin haklarına zarar vermemek kaydıyla, eser sahibi ile yapmış olduğu sözleşme şartlarına göre eser üzerinde tasarruf edebilir. Markaların korunmasına ilişkin 556 Sayılı KHK'nin 15. maddesine göre de tescilli bir marka başkasına devredilebilir. Diğer taraftan, Borçlar Kanununun 373. maddesine göre, "neşir mukavelesi, müellefin haklarını, mukavelenin ifasının icap ettirdiği miktar ve zaman için naşire nakleyler" demek suretiyle FSEK ile aynı prensibi benimsemiştir. Bununla birlikte, FSEK 16/3 ve 17/3 maddeleri hükmünce bazı manevi hakların sahibinin şahsına bağlı olduğundan, bunların sözleşmeyle devri veya feragati mümkün değildir.

Bilindiği gibi FSEK'na göre eser sahibi meydana getirdiği eser üzerinde mali ve manevi bazı haklara sahiptir. Eser sahibinin uhdesinde bulundurduğu söz konusu hakların başkalarına devredilip devredilmeyeceği konusu "fikri hakkın hukuki mahiyetini" veya "eser sahibinin eser üzerindeki hakkının niteliğini" açıklamaya çalışan teorilerle yakından alakadardır.

Manevi haklar, eser sahibinin, eserinin sahipliğini üstlenme ve eserinin özelliğine ve bütünlüğüne saygı gösterilmesini talep etme hakları ile ilgilidir. Bunlar, umuma arz salahiyeti (FSEK md.14), adın belirtilmesi salahiyeti (FSEK md.15), eserde değişiklik yapılmasını menetmek (FSEK md.16) haklarıdır. Mali haklar ise eser sahibinin eserden kazandığı para ile geçinebilmesini sağlayan haklardır. Bunlar, işleme (FSEK md.21), çoğaltma (FSEK md.22), yayma (FSEK md.23) ve temsil etme (FSEK md.24), radyo ile yayın yapmak (FSEK md.25) haklarıdır. Eser sahiplerinin izni olmadan başkaları bu hakları kullanamazlar. Tanınan bu hakların koruma şekli, süresi ve getirilen istisna ve sınırlamalar eser türüne göre farklılık göstermektedir (Acun, 1999: [InternetTelif.html](#)).

Fikri hakkın hukuki mahiyetini açıklayan teorileri, fikri mülkiyet teorisi, şahsiyet hakkı teorisi, sui jeneris hak teorisi olmak üzere üçe ayırmak mümkündür (Geniş bilgi için bkz. Franko, 1981: 29-34). **Fikri mülkiyet teorisi** kendi içinde maddi mülkiyet anlayışı ve gayrimaddi mülkiyet anlayışı olmak üzere iki şekilde ele alınabilir. *Maddi mülkiyet* anlayışına göre, eser sahibi, emeğinin mahsulü olan eser üzerinde tıpkı maddi mallarda olduğu gibi bir mülkiyet hakkına sahiptir. *Gayrimaddi mülkiyet* anlayışına göre ise, eser sahibinin eserleri üzerindeki hakkının maddi mallarda olduğu gibi mülkiyetle ifade edilmesi mümkün değildir. Zira, burada aynî bir hak mevcut değildir. Bu nedenle, eser

sahibinin fikri ürünleri üzerindeki hakkı, mülkiyet kavramını genişletmek suretiyle ortaya çıkan gayrimaddi bir mülkiyetten ibarettir. Eser sahibinin eserleri üzerindeki hakkını bir şahsiyet hakkı olarak gören **şahsiyet hakkı teorisi** göre, eser, sahibinin fikri mahsulü olduğundan onun şahsiyet hakkına giren bir haktır. Eserin, eser sahibinin zihni mahsulü olması ve onun şahsiyetine bağlı olması nedeniyle fikri hakkın devri söz konusu değildir. **Sui jeneris hak teorisinde** ise, düalist ve monist görüş şeklinde iki ayrı görüş vardır. **Düalist görüşe** göre, eser sahibinin fikri ürünleri üzerindeki hakkı birbirinden farklı ancak aralarında bir ilişki bulunan maddi ve manevi hakları içerir. **Monist görüş** ise, fikri hakların unsurlarını teşkil eden mülkiyet ve şahsiyet haklarının menşe itibarıyla birbirinden farklı olmadığını ve bir tek kaynaktan doğduğunu ileri sürmektedir. Prof. Hırş tarafından hazırlanan 5846 sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nda fikri hakkı en iyi izah eden görüş olarak kabul edilen monist görüş hakimdir.

Ancak, "**Monist Teori**", FSEK md. 48'in "Eser sahibi (.....) kendine tanınan malî hakları (.....) başkalarına devredebilir" şeklindeki hükmü, eser sahibinin eseriyle sıkı bağı olduğunu ileri sürerek bu tür bir görüşü reddetmektedir. Monist teori, fikrî hakların malî ve manevî yanlarını bir ağacın kökünden fıskıran dallara benzetmektedir. Günümüzde bazı ülkelerde telif hakkının bir bütün olarak veya kısım kısım devredilemeyeceği görüşü benimsenerek kanunlarda yerini almıştır. Buna örnek olarak yine Alman Telif Hakkı Kanunu'nun paragraf 29 c.2'deki hükümlerini gösterebiliriz. Eser sahibi, ancak bir başkasına eserden yararlanabilmesi için intifa haklarını bahşedebilir (Kınacıoğlu, 1999: kinacioğlureform.html). Buna karşın, İsviçre hukuku "telif hakkının bütünüyle devredilmesinin imkansız" olduğu şeklindeki Alman görüşü yerine "telif haklarının devredilebileceği ve miras bırakılabileceği" (THKHK, 16. Md. 1. Pr) görüşünü benimsemiştir (Dessementet, 1996: 21).

Eser sahibinin "mali" ve "manevi" olmak üzere iki gruba ayrılan hakları çoğu kez birbiriyle sıkı sıkıya bağlıdır. **Eser sahibi, eserini yaratmakla ekonomik yararlar elde eder.** Fakat o, bununla aynı zamanda ideal hedeflere ulaşmayı düşünür. Mesela eser sahibi, eserini kamuoyuna sunarken, maddi tatminden ziyade şan, şöhret kazanmak; öğretici ve yapıcı bazı mesajlar sunmayı amaç edinebilir. Bu bağlamda **"eser, bağımsız, ekonomik bakımdan değerlendirilebilen bir fikir ürünüdür ve eser sahibinin şahsı ile sıkı bağ içindedir"** denilebilir. Bunun sonucu olarak eser sahibinin menfaatleri, kısmen fikir ürününün değerlendirilmesine kısmen de fikir ürünüyle ilgili olmak üzere şahsi ilişkilere saygıyı sağlama ve korumaya yöneliktir (Kınacıoğlu, 1999: kinacioğlureform.html). Gerçekten eser ile onu meydana getirenin arasında yaratma eylemi nedeniyle manevi bir bağ söz konusu olup bu bağ eser sahibinin kişiliğine bağlıdır. Özellikle salt fikir ve sanat eserlerinde bu bağlılık en yüksek düzeye çıkmakta ve eser kendisini yaratan kişinin kişiliğine perçinlenmektedir. Bu bakımdan bir eser çeşitli maddi yararlar sağlamak amacıyla başkasına devredilmiş olsa bile, mucidi ile arasındaki manevi ilişki sürebilir (Bingöl, 1996: 41). Bu bakımdan kimi görüşlere göre, hakkın bizzat kendisinin değil, kullanımının devri söz konusu olabilir. Ancak, günümüzde eser sahibinin eseri üzerinde sahip olduğu haklardan mali hakların devredilmesinde bir sakınca görülmemektedir.

Bu bakımdan, devredilmiş hakların malik veya mutasarrıfını mucit olarak nitelendirmek mümkün değildir. Dolayısıyla, mucit olmayan ama istisnaya konu eserin maliki olan bir kimsenin telif kazançları istisnasından yararlanması söz konusu değildir. Zira, eserin mucit ve kanuni mirasçıları dışındaki kimseler tarafından kiraya verilmesi gayrimenkul sermaye iradı, satılması ise sair kazanç ve iratlar (değer artış kazançları) kapsamına girmektedir.

6. TELİF KAZANCI İSTİSNASININ KONUSU

Serbest meslek kazancı niteliğinde olan fikir ve sanat eserleri veya telif kazançlarını belirli şartlar dahilinde gelir vergisinden istisna tutan "Telif Kazancı İstisnası" GVK'nun 18. maddesinde "Serbest Meslek Kazançlarında İstisna" başlığı altında düzenlenmiştir. Dolayısıyla, telif kazancı istisnasından hem yapısı hem de yasal düzenleme gereği sadece "serbest meslek kazancı" sayılan gelir unsurları yararlanabilir. Yani, eserin bir serbest meslek faaliyeti sonucu olarak meydana gelmesi gerekir. Dolayısıyla, bir yazarın iş akdi ile bağlı bulunduğu bir dergi ya da gazetede yazı yazması veya bir bilgisayar programcısının aynı şekilde bağlı olduğu işveren adına yeni programlar icat etmesi durumunda, elde ettikleri gelir ücret olduğundan, bu istisnadan yararlanmaları söz konusu değildir. Buna karşılık, ücretli statüsündeki bir kimsenin iş akdi dışında, kendi adına telif kazançları istisnası kapsamına giren bir işi yapıp 18'inci maddede belirtilen araçlarla sunması telif kazançları istisnası kapsamında mütalaa edilir. Bir öğretim üyesinin yazdığı bir makaleyi dergide yayınlamasını bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Serbest meslek kazancının devamlı değil de arızı olarak elde edilmesi durumu, telif kazancı istisnası hükmünün uygulanmasına engel teşkil etmez. Buna karşılık, ticari şirket bünyesinde yapılan bir fikri sınai hakkın satılmasının, telif kazançları istisnası kapsamına girmesi söz konusu değildir. Diğer taraftan, telif hakkının mucidinin veya kanuni mirasçılarının, telif haklarını bir işletmeye sermaye olarak koymaları halinde elde edecekleri gelir ticari kazanç sayılacağından, bu kimselerin de telif kazancı istisnasından yararlanmaları söz konusu değildir.

Diğer taraftan, yukarıda belirtilen eserlerin istisnadan yararlandırılabilmesi için, bunların *FSEK* hükümlerine göre eser sayılması ve ihtira beratlarının tescil edilmesi gerekmektedir. *FSEK*'nin 1. maddesine göre eser, *sahibinin hususiyetini taşıyan ve kanun uyarınca ilim, edebiyat, musiki, güzel sanatlar ve sinema eserleri sayılan her nevi fikir ve sanat mahsulleri* olarak tanımlanmıştır. Aynı kanunda eser sayılan *fikir ve sanat mahsulleri ile bunların kapsamına giren eserler* ilim eserleri, edebiyat eserleri, musiki eserleri ile güzel sanat ve sinema eserleri olmak üzere dört grup halinde sayılmıştır (GVGT No:149). 3257 sayılı Sinema, Video ve Müzik Eserleri Kanununda eser, film, video, ses taşıyıcıları ve benzerleri üzerine kaydedilmiş hareketli veya sesli fikir veya sanat ürünleri olarak tanımlanmıştır. Bununla beraber, *FSEK* kapsamındaki tüm eserlerin GVK'nun 18. maddesi hükmü uyarınca telif kazançları istisnasından yararlanabileceğini ileri sürmek de mümkün değildir. Zira, söz konusu maddede hangi eserlerin istisnadan yararlanabileceği tadadi bir şekilde belirtildiğinden, bunlar arasında yer almayan bazı fikir ve sanat eserleri genel hükümler çerçevesinde vergilendirilecektir.

Dolayısıyla, bir fikir ve sanat ürününün eser sayılabilmesi için, zihni bir etkinliğin sonucunda ortaya çıkan ve sahibinin özelliğini taşıyan özgün bir çalışma olması gerekmektedir (Arslanlı, 1954: 239). Bu niteliklere, yani eser niteliğine sahip olmayan başka bir ifadeyle yayınlayanın kendi özelliğini taşımayan ve kendinden hiçbir şey katmaksızın bu yayınları olduğu gibi yapıt haline getiren kişinin elde ettiği kazanç telif kazancı istisnası kapsamına girmemektedir (Duman, 1999:88).

Bu bağlamda çeşitli sesleri taklit edip komedyenlik yaparak kazanç sağlayanlar, heykel dökümü yapan kişiler, radyo, televizyon programları ve spot hazırlayanlar, belgesel türde yapılan video çekimi karşılığında elde edilen hasılat telif kazancı istisnası kapsamına girmemektedir.

7. TÜZEL KİŞİLERİN TELİF KAZANCI İSTİSNASI KARŞISINDAKİ DURUMU

Kişilerin, ortak bir amaç gerçekleştirmek üzere kurdukları, teknik, ekonomik ve hukuksal bir boyutu olan ve tüzel kişiliğe sahip ticari işletmeler, amaçlarını gerçekleştirmek üzere bir çok personel istihdam ederler. Bu durumda, işletme bünyesinde meydana gelen eserin telif/patent hakkının kime ait olacağı yani eserin sahibinin kim olacağı konusu, eserin maddi ve manevi hakkının kullanımı açısından önem taşımaktadır.

FSEK'nun 8. maddesine göre bir eserin sahibi, "onu meydana getiren" diğer bir deyişle esere kendi özelliğini yansıtır. Dolayısıyla, bu kişi insanlığın ortak kültür varlığına bir katkıda bulunduğu eserden mali ve manevi bakımdan yararlanma ayrıcalığına sahip olma hakkına sahiptir. Alman doktrininde "yaratma gerçeği" denilen bu ilkenin istisnasız uygulanması, sadece tüzel kişilerin eser sahibi sayılmalarını engellemekle kalmaz, işverenin de işçinin vücuda getirdiği eser üzerinde aslen hak iktisabı imkanı ortadan kaldırmaktadır. Bu ilkeye göre, eser üzerindeki hakkın iktisabında irade rol oynamadığından temsil yoluyla da eser sahibi olunmaz (Ayiter, 1972: 86).

Her ne kadar, Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'nun 8'inci maddesinde "bir eserin sahibi, onu meydana getirendir" demek suretiyle "yaratma gerçeği" ilkesi benimsenmişse de, aynı maddenin diğer fıkralarında bir takım istisnalar getirilerek bu ilke yumuşatılmış, işveren, tüzel kişiler, yayınlayan ve sinema prodüktörü lehine, eser üzerindeki hakkın aslen iktisabını mümkün kılacak düzenlemelere yer verilmiştir. Bu suretle, Türk Fikir ve Sanat Hukuku'nda "yaratıcı olan ve yaratıcı olmayan eser sahipleri" (Ayiter, 1972: 86) şeklinde ikili bir ayrıma gidilmiştir. Fikir ve sanat eserlerinden doğan hakların kullanılması ile ilgili FSEK'nun 18. maddesinde "...eser sahibi gerçek kişi ise yaşadığı ve tüzel kişi ise devam ettiği..." yer alan ibare, Türk Fikir ve Sanat Eserleri Hukuku'nda tüzel kişilerin de eser sahibi olabileceğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir.

FSEK'nun 8'inci maddesinde, "aralarındaki özel sözleşmeden veya işin mahiyetinden aksi anlaşılmadıkça, memur, hizmetli ve işçilerin işlerini görürken meydana getirdikleri eserin mali hak sahipleri bunları çalıştıran veya tayin edenlerdir. Tüzel kişi uzuvları hakkında da bu kural uygulanır" denilmektedir. Bilindiği gibi, hizmet sözleşme-

sinde, ücret karşılığında fikren ve bedenen hizmet sunan hizmet erbabı ile hizmet erbabını işe alarak onu emir ve talimatları doğrultusunda çalıştıran işveren olmak üzere iki taraf bulunmaktadır. Hizmet erbabı iş akdi çerçevesinde aldığı ücret mukabilinde ürettiği ürün üzerinde kural olarak bir hak iddia edemez. Dolayısıyla, hizmet erbabını bu şekilde istihdam ederek bir eser vucuda getiren işveren, FSEK 8/2 maddesinin hükmü gereğince, doğrudan doğruya eser sahibi sayılacaktır (Bu konuda benzer görüş için bkz. Erel, 1994: 145-146).

Nitekim, 551 sayılı *Patent Haklarının Korunması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*'ye göre de, "hizmet buluşları, işçinin bir işletme veya kamu idaresinde yükümlü olduğu faaliyeti gereği gerçekleştirdiği veya işletmenin veya kamu idaresinin büyük ölçüde deneyim ve çalışmalarına dayanan, işçinin iş ilişkisi sırasında yaptığı buluşlardır. Hizmet buluşlarının dışında kalan buluşlar, serbest işçi buluşları olarak kabul edilir". Bu açıdan bakıldığında, kişinin hizmet buluşları sonucu elde ettiği ücret, serbest buluşlar ise, duruma göre arızı serbest meslek faaliyeti veya serbest meslek faaliyeti olarak mütalaa edilir.

Tüzel kişilerin organları tarafından vucuda getirilen eserin sahibi olacakları yolundaki çözüm ise hukuk doktrininde oldukça tartışmalı bir konudur. *Tüzel kişinin hiçbir zaman gerçek eser sahibi sayılmayacağı*, başkalarının çalıştırılmasıyla gerçek anlamda eser sahibi olamayacağı, ancak "*müellif hükmünde*" tutulabileceği için FSEK'nun 8'inci maddesinde "hakiki müellif için düşünülen bu hakkın bu gibi hükmi müellifler için de tanındığı" söylenebilir. Dolayısıyla, tüzel kişinin eser sahipliği bir varsayıma dayanmaktadır (Ayiter, 1972: 89).

GVK'nun 37'nci maddesine göre, her türlü ticari ve sınai faaliyetlerden doğan kazançların ticari kazanç, aynı Kanun'un 65'inci maddesinde de, her türlü serbest meslek faaliyetinden doğan kazançların serbest meslek kazancı olduğu belirtilmiştir. Serbest meslek faaliyeti ise sermayeden ziyade şahsi mesaiye, ilmi veya mesleki bilgiye veya ihtisasa dayanan ve ticari mahiyette olmayan işlerin işverene tabi olmaksızın şahsi sorumluluk altında kendi nam ve hesabına yapılmasıdır. Bu nedenle, ilmi veya mesleki bilgilerden ziyade sermayeye dayalı olup, ticari organizasyon içinde yapılan faaliyetler sonucu elde edilen gelir ticari kazanç sayılacağından telif kazancı istisnasından yararlanması söz konusu değildir.

Gerçi, gayrimaddi malların vucuda getirilmesi işi esasen ticari bir faaliyet değildir. Bilindiği gibi, ticari kazancı belirleyen unsurların başında bu "faaliyetin sürekli olması" ve "faaliyete bulunanın iktisadi yaşama katılması" unsurları yer almaktadır. Oysa, telif veya patente konu olan buluşların sürekli bir biçimde ortaya çıkartılması pek rastlanan bir durum olmadığı gibi, mucidin de bu faaliyetleri nedeniyle iktisadi hayata katılması olasılığı oldukça düşüktür. Bununla birlikte, buluş yapanların bu ürünlerini ticari işletmelere dahil olarak pazarlamaları durumunda ticari kazanç söz konusu olabilecektir (Güneş, 1997: 90-91).

Bilindiği gibi şirketler, kendilerini meydana getiren kişilerden ayrı bir hukuki varlığa sahip ise, ticaret şirketi, değilse, adi şirket olarak adlandırılırlar. Vergi mevzuatı

açısından adi ortaklıklar ile şahıs şirketlerinin elde ettikleri gelir, genel olarak ticari kazanç sayıldığından gelir vergisine tabi tutulmakta, sermaye şirketlerinin her ne şekilde olursa olsun elde ettikleri kazanç, kurum kazancı sayılarak kurumlar vergisine tabi tutulmaktadır.

Kurumların yazar, mütercim, heykeltıraş, hattat, ressam, bestekar, *bilgisayar programcısı* olmaları söz konusu olamayacağı yani fiilen fikir ve sanat mahsullerini bizzat kendileri icat edemeyecekleri için telif kazancı istisnasından yararlanmaları mümkün değildir. Diğer bir ifadeyle, kurumun mucit olması yaratıcılık faaliyetinin zihinsel bir faaliyet sonucu gerçekleşmesi nedeniyle faaliyetin doğası, yapısı ve gerekleri ile uyusmamaktadır (Güneş, 1997: 112). Gelir Vergisi Kanunu'nda telif kazancı istisnasından sadece buluş yapanla kanuni mirasçılarının yararlanabilecekleri belirtilmektedir. Oysa, şirketlerin yapıları ve hukuki statüleri gereğince bunlar arasında yer almaları mümkün değildir. Nitekim, Gelir Vergisi 149 sayılı Genel Tebliği'nde, *ihтира beratlarına (patente) konu olan buluşların ticari veya sınai bir işletmeye dahil iken satılması*, devir ve temlikli veya kiralanması ya da ihтира beratlarına (patente) konu olan buluşun üretilerek satılması hallerinde elde edilen kazanç serbest meslek kazancı kapsamına girmeyeceğinden dolayı telif kazançları istisnasından yararlanmayacağı belirtilmektedir. Diğer taraftan, kurumlar vergisinde, kazançlar hangi kaynaktan sağlanırsa sağlansın ticari kazanç olarak nitelendirildiğinden, kurum kazançları serbest meslek kazancına yönelik vergisel bir avantaj olan telif kazancı istisnası konusuna girmemektedir.

Ancak, şirket ortaklarının, kanunda sayılan sıfatlarla yine kanunda yer alan herhangi bir eseri icat edip, emsaline göre göze çaracak bariz bir fark olmaksızın (muvaazadan arı) makul ölçülerde işletmeye satmaları durumunda elde edecekleri kazanç telif kazançları istisnası kapsamına girmektedir. Nitekim, Maliye Bakanlığı'nın bir özeldesinde, "yayın işleriyle ilgili kooperatifin, ortaklarla yapılan işlemlerden doğan kurum kazancının, ortaklara, kooperatifle yaptıkları işlemler oranında dağıtımı halinde, söz konusu kazançlar elde edenin serbest meslek faaliyetinden doğan serbest meslek kazancı niteliğindedir ve ortakların telif kazançlarının bir parçası oluşturur. Bu nedenle söz konusu kazançların, ortakların GVK'nun 18'nci maddesinde yer alan istisna kapsamına giren kazançları ile birleştirilmesi ve istisnanın bütün toplam kazanca uygulanması gerekir" (Maliye Bakanlığı, 30.02.1982 tarih ve 22106-461 sayılı Özelgesi) denilmektedir.

Bilindiği gibi, kolektif ve adi komandit şirketlerin TTK hükümlerine göre tacir sayılmalarına karşın GVK'nun 66/3'e göre, serbest meslek faaliyetinde bulunmaları halinde ortaklar (adi komandit şirketlerde komandite ortaklar) bu işler dolayısıyla serbest meslek erbabı sayılırlar. Vergileme rejimi açısından kolektif ve adi şirket ortakları ile adi komandit şirketlerde komandite ortağın şirketin faaliyetinden sağladıkları gelir kişisel kazanç sayıldığından ortakların her birinin kendi adına beyanname verip vergi ödemesi gerekir. Dolayısıyla bu ortakların telif kazancı istisnasından yararlanıp yararlanmayacakları tereddüde yol açmaktadır. Bu konuya Maliye Bakanlığı'nın açıklık getirmesi gerekmektedir.

Ancak, vergi yasaları ekonomik koşullara bağlı olarak değişen olay ve durumlara uygulandığından, yasa koyucunun yasayı çıkarırken neyi amaçladığından çok, yasanın değişen ekonomik ve sosyal koşullar altında kazandığı objektif anlam üzerinde durulmayı öneren amaçsal yorum yöntemine (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 1998: 21) göre telif kazançları istisnasına bakıldığında, bu istisnanın amacı, ilim ve kültür sahasında çalışanları teşvik etmek olduğundan kişilerin gerek yalnız başına gerekse birlikte gerçekleştirdikleri ilim ve kültür ürünlerinin tamamının bu istisnadan yararlanması gerekir. Bu bağlamda yukarıda zikredilen şirketlerin telif kazancı istisnasından yararlandırılması gerektiği kanaatini taşımaktayız. Hatta günümüzde hayati bir öneme sahip olan teknolojik gelişmeleri takip edecek veya katkıda bulunacak her türlü eserin gerçek veya tüzel kişiler tarafından gerçekleştirildiğine bakılmaksızın tümünün bu istisnadan yararlanmasına olanak sağlayan yasal değişikliğe biran önce gidilmesi zaruriyeti de ortadadır. Bu bağlamda telif kazançları istisnası ile AR-GE ile ilgili "vergi erteleme" uygulaması bir arada ele alınarak Türkiye'ye bilgi çağında rekabet etme olanağını verebilecek kişi ve kurumları sembolik değil, gerçek anlamda teşvik edecek yasal düzenlemelere gidilmesinin kaçınılmazlığını vurgulamak gerekir.

21'inci yüzyıla girerken uluslararası iktisadi ve siyasi ilişkiler köklü değişikliklere uğramış ve ulusal devletlerin kendilerini bu dinamiklerin dışında tutmaları zorlaşmıştır. Türkiye'nin de, fikri haklarla ilgili yasal mevzuatının güncelleştirilmesi, gerekli kurumsallaşmanın eksiksiz biçimde gerçekleştirilmesi ve fikri hakların temel insan hakları arasında önemli bir yer işgal ettiği gerçeğinin kamuoyu tarafından yeterli derecede anlaşılması, uluslararası toplumla bütünleşme çabasının ayrılmaz bir parçası olarak görülmektedir. Bu nedenle, yaratıcı düşünce ürünleri ile düşünce ürünü eser sahipleri ve toplumlar arasındaki ilişkinin düzenlenmesi gereği, toplumların yaratıcı düşünce gücüne duydukları saygının en belirgin göstergesidir. Fikri haklarla ilgili uluslararası sözleşmelerin ilk maddelerinde açıkça belirtildiği üzere, eserler üzerinde eser sahiplerinin manevi ve maddi hakları en iyi şekilde korunmalıdır. Bu konuda sağlanan başarı, toplumların yaratıcı ve üretici düşünce gücüne duyduğu saygının, toplum hayatının daha da güçlenmesi ve zenginleşmesi için özendirmenin bir ölçüsü olarak görülmektedir (TÜSİAD, 1998).

Bununla beraber, fikri haklardan sağlanan kazançların vergiden bağışık tutulması insanların yaratıcı ve üretici düşünce gücünün gelişmesine katkıda bulunacağından, toplumsal dokunun ve gelişiminin ana unsuru olan düşünce ürünlerinin yaygınlaşmasına hizmet edecektir. Nitekim, günümüzde fikri haklar, sağlam bir ekonominin alt yapısını oluşturmadaki etkisi yanında büyük bir endüstri kolu olmaya da namzettir. Mesela, fikri hakların endüstrileştiği ABD'de, bu alandaki üretimin ABD ekonomisine katkısı, 1997 yılında 400 milyar dolar olarak gerçekleşmiştir. Aynı zamanda bu fikri hak ürünleri ABD'nin en büyük ihracat kalemlerinden birini oluşturmaktadır (Mann, 1998: 57).

Unutulmamalıdır ki, mükemmele ulaşmak için araştırma-geliştirme faaliyetlerinin teşviki ne kadar önemli ise, bu amaçla sarf edilen çaba, kaynak ve zaman da o kadar önemlidir. Diğer taraftan, düşünce, tasarım, araştırma, geliştirme süreçlerinin nemalarının mülkiyetinin korunması da şarttır. Bunlar sağlanamaz ise, yenilik ve gelişmeye kay-

nak tahsisi engellenmiş olacaktır (Alptekin, 1998). Dolayısıyla, telif kazancı istisnasının kapsamı daha geniş tutularak, bu vergisel avantaj ile AR-GE'ye yönelik teşvik tedbirleri bir arada düşünülerek aynı amaca hizmet edecek şekilde uyumlaştırılmaları gereği ortaya çıkmaktadır. Zira, fikri hakların etkin olarak korunmadığı, teknolojik ilerlemenin temel koşulu olan yaratıcı faaliyetlerin teşvik edilmediği riskli bir ülkede yerli teknoloji üretiminin gerçekleştirilmesi beklenemeyeceği gibi, yabancı yatırımcının da yeni teknolojiye dayalı yatırım yapma ve araştırma-geliştirme faaliyetlerinde bulunmak için böyle bir ülkeyi tercih etmesi beklenemez.

Diğer taraftan, kanunlaştırma sırasında kanun koyucunun amacını araştırarak anlam vermeyi öneren tarihsel yorum yöntemine de başvurulduğunda yukarıda iddia edilen sonuca varmak mümkündür. Nitekim, 5421 sayılı Kanunun 18.madde gerekçesinde, "Telif kazançları istisnası: Memleketimizin ilim ve kültür sahasında yapmağa mecbur olduğu hamleleri göz önünde tutarak, yeni vergi sistemi kurulurken bu sahada çalışanları teşvik edecek hükümler derpiş edilmiş..." denilerek telif kazancı istisnasının amacı ortaya konulmuştur.

Vergi tekniği açısından bakıldığında, adından da anlaşıldığı gibi bu hükme istisna başlığı altında yer verilmiştir. Bilindiği gibi istisna, vergi kanunlarında esas itibariyle vergilendirilmesi öngörülen bir *konunun* kısmen veya tamamen, süreli veya süresiz, şarta bağlı veya bağlı olmayarak vergi dışında tutulmasını ifade ettiğinden objeye yöneliktir. Diğer bir ifadeyle istisna, konudan hareket ettiğinden herkim tarafından kazanç elde edilirse edilsin önemli olan kazancın kendisidir. Dolayısıyla, telif kazancının yukarıda sayılan şirketlerce elde edilmesi durumunun telif kazancı istisnası kapsamında değerlendirilmesi vergi teorisi açısından da uygun düşmektedir.

8. TELİF KAZANÇLARINDA VERGİSEL YÜKÜMLÜLÜKLER

Kültürel ve sosyal niteliği bulunan telif kazançları istisnası, sürekli veya arızı nitelikte olan ve belirtilen nitelikleri taşıyan kazançları kapsamına karşın, bu açıdan ortaya çıkabilecek vergi yükünü tamamen ortadan kaldırmamaktadır (Akdoğan, Kızılot ve Eyüpgiller, 1987: 166). GVK'nun 18. maddesinde belirtildiği üzere, telif kazançları istisnası kapsamına giren gelirlerin, GVK'nun 94. maddesi uyarınca tevkifata tabi tutulmalarına bir engel bulunmamaktadır. Bu çerçevede, telif geliri üzerinden 01.09.1999 tarihinden itibaren 94/2-a maddesi uyarınca % 15 oranında (99/13230 sayılı BKK) tevkifat ve bu tevkifat üzerinden % 10 oranında fon payı kesilmektedir. Dolayısıyla, 18. maddede belirtilen kazançlar miktarla sınırlı olmaksızın % 16.5 oranında vergi yüküne maruz kalmaktadır. Böylece, telif kazancı istisnası, gelir vergisi tarifesinin ilk gelir dilimi kadar telif kazancı elde edenler hakkında istisna olma vasfını kaybederken, bu miktar üstünde kazanç elde edenler hakkında ise kısmi bir istisnaya, hatta, sabit oranlı bir vergileme rejimine dönüşerek, gelir vergisinin özünde yer alan yatay ve dikey adaleti zedelemektedir. Dolayısıyla, bu istisna, ekonomik ve sosyal hedefler gözetilerek belirlenen belli bir gelir düzeyine kadar elde edilen telif kazançlarının tevkifat dahil hiçbir vergisel yüke tabi tutulmaması, belirlenen sınırın geçilmesi halinde ise limiti aşan gelir hakkın-

da normal vergi tarifesine göre verginin tatbik edilmesi şeklinde düzenlenirse, hem yükümlü psikolojisi hem de ödeme gücü ilkesi açısından daha anlamlı bir uygulama olacağı kanısı taşımaktadır.

Telif geliri üzerinden yapılan tevkifat nihai vergileme olduğundan, artık, bu geliri elde eden kimselerin Vergi Usul Kanunu açısından defter tutma ve yıllık beyanname verme yükümlülükleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte, söz konusu kişiler, gider pusulasını imzalamak (arızı olarak telif kazançları elde edilen) veya serbest meslek makbuzunu (sürekli bir şekilde serbest meslek kazancı elde edenler) düzenlemek, aldıkları belgeleri tanzim edip saklamak ve istenildiğinde yetkililere göstermekle yükümlüdürler. Bununla birlikte, vergi mevzuatında arızı olarak elde edilen telif kazançları için hangi belge düzenleneceği konusunda açık bir hüküm yoktur. Gider pusulasını düzenleyen VUK mad. 234'e bakıldığında, bu pusulayı birinci ve ikinci sınıf tüccarlar, kazancı basit usulde edinenlerle defter tutmak mecburiyetinde olan serbest meslek erbabının ve çiftçiler; vergiden muaf esnafa yaptırdıkları işler veya onlardan satın aldıkları emtia için tanzim edip işi yapana veya emtiayı satana imza ettireceklerdir. Telif kazancı elde eden kimse *vergiden muaf esnaf* olmadığı için, gider pusulasına ilişkin bu düzenlemenin telif kazançlarını ilgilendirdiğini söylemek pek olası değildir. Dolayısıyla, bu konudaki yasal boşluğun giderilmesi için kanun koyucunun yasama tasarrufunu kullanarak söz konusu maddenin bu arızı serbest meslek kazançlarını da içine alabilecek şekilde gerekli ilaveleri yapması gerekir. Ancak, her ne kadar "yükümlü işlemlerini istediği belgelerle değil, hukuki mevzuatın gösterdiği belgelerle belgelendirmek durumunda" ise de, VUK'da yer alan belge düzenleme ile ilgili hükümlerin ruhu esas alındığından gerekli düzenleme gerçekleşinceye kadar, arızı olarak telif kazancı elde edenlere yapılacak ödemelerin, fatura düzenlenmesi mümkün olmayan durumlarda kayıtların tevsikini temin etmek amacıyla düzenlenen gider pusulasıyla belgelendirilmesi gerektiği inancındayız.

Telif kazançları istisnasını düzenleyen GVK'nun 18.maddesine bakıldığında, kişilerin telif kazançları istisnasından yararlanabilmeleri için tam veya dar mükellef olmaları hususunda herhangi bir ayırıma gidilmemiştir. Bu bakımdan, dar mükellef müellif, mütercim, heykeltıraş, bestekar, bilgisayar programcısı ve mucitler ile bunların kanuni mirasçıları tarafından telif hakları ve ihtira beratlarının Türkiye'de elden çıkarılmasından sağlanan kazançlar da telif kazançları istisnasından yararlanabilecektir. Bu durumda, GVK 94/4 maddesi hükmü gereğince, dar mükellefiyete tabi olanlara, telif ve patent haklarının satışından dolayı yapılacak ödemelerden % 25 oranında gelir vergisi tevkifatı yapılacaktır. Ancak, dar mükelleflerin vergilendirilmesinde çifte vergilendirmeyi önleme anlaşması varsa bu anlaşmanın göz önünde tutulması gerekir. Geliri telif ve patent haklarının satışından ibaret olan ve tamamı üzerinden tevkif suretiyle gelir vergisi ödenmiş bulunan dar mükellefiyete tabi kimselerin bu gelirleri için münferit beyanname vermeleri de ihtiyaridir (GVK mad. 101).

Müellif, mütercim, heykeltıraş, bestekar, bilgisayar programcısı ve mucitler ile bunların kanuni mirasçıları fikri haklarını yurt dışında değerlendirerek telif kazancı elde etmeleri durumunda, 18. maddedeki şartları taşımak koşuluyla, telif kazançları istisnasından yararlanabilirler. Ancak, bu kimseler, faaliyetlerinin devamlı olup olmadığına

bakmadan gelir vergisi beyannamesi vereceklerdir. Bununla beraber, beyan ettikleri gelirlerinin tümünü istisna olarak göstereceklerinden herhangi bir gelir vergisi yükü ile karşı karşıya kalmayacaklardır (Bu konuda geniş açıklama ve tartışmalar için bkz. Kar-yağdı, 2000: 140-149).

Diğer taraftan, Katma Değer Vergisi Kanunu'nun 1.maddesine göre, serbest meslek kazancı çerçevesinde yapılan teslim ve hizmetler Katma Değer Vergisi'ne tabidir. Bu bağlamda, telif hakkına konu olan hususlarda devamlılık arz edecek şekilde faaliyette bulunulması ve işin mutad hale getirilmesi durumunda telif kazancı üzerinden % 17 oranında KDV kesilecektir. Ancak, arızı şekilde elde edilen serbest meslek kazancı (telif kazancı) KDV'ye tabi değildir.

Serbest meslek faaliyetinin mutad hale gelmesinden ne anlaşılması gerektiği konusu yasada açık bir şekilde ifade edilmediği gibi idare ile yargı kararları arasında görüş farklılığı söz konusudur. Maliye Bakanlığı "aynı yılda veya birbirini takip eden yıllarda birden fazla eser vücuda getirilmesini" devamlılık kriteri olarak kabul ederek, "arızılık vasfının kaybolacağını ve eser meydana getirmenin mutad meslek sayılması gerektiği" (Maliye Bakanlığı, 23.10.1985 tarih ve 2601001-706/6784 sayılı Özelgesi) görüşünü taşımaya karşın, Danıştay eser sayısı yerine "herhangi bir iş yeri açma ve herhangi bir organizasyonda bulunma"yı (Danıştay 7. Dairesi, 17.12.1991 tarih ve E: 1987/4177, K: 1991/3088 sayılı Kararı) devamlılık kriteri olarak kabul edip, eser sayısı ile arızılık vasfının bozulmayacağı dolayısıyla bu şekilde eser meydana getirmenin mutad meslek sayılmayacağı görüşünü taşımaktadır (Bu konuda geniş bilgi için bkz. Süral, 1995: 7-12).

GVK'nun 18. madde kapsamına giren teslim veya hizmetlerin sürekli yapılması durumunda KDV mükellefi esasen bu kazancı elde eden kişi olduğu halde, Maliye Bakanlığı, KDVK'nun 9.maddesinin kendisine verdiği yetkiyi kullanarak, telif kazancı elde eden kişi yerine, işleme taraf olanın GVK'nun 94.maddesinde öngörülen vergi sorumlusu kapsamındaki kişi ve kuruluşlardan olması halinde, KDV'nin bu kişi ve kuruluşlar tarafından sorumlu sıfatıyla beyan edilip ödenmesini uygun görmüştür (Bkz. KDV Genel Teb. No: 19). KDV'yi işleme taraf olanların sorumlu sıfatıyla beyan (2 No'lu KDV Beyannamesi ile) edip ödeyebilmeleri için, telif kazancı elde eden söz konusu kişilerin mükellefiyetlerinin sadece GVK'nun 18. maddesi kapsamına giren işlemlerden ibaret olması, işlemlerinin tamamının GVK'nun 94. maddesine göre tevkifata tabi tutulmuş olması, bu uygulamadan yararlanmak isteyen telif kazancı sahiplerinin teslim işlemlerinden önce ilgili vergi dairesine yazılı olarak başvurmaları ve tevkifat yapmak durumunda olan vergi sorumlusuna önceden bildirmeleri gerekir. Aksi takdirde, telif kazancı elde eden kişi KDV'yi alıcıdan alarak bizzat kendisi beyan etmek zorundadır.

9. SONUÇ

Günümüze damgasını vuran küreselleşme süreci bir taraftan uluslararası ticaretin çehresini hızla değiştirirken, diğer taraftan da ticareti düzenleyen ulusal yasalar ve çok taraflı anlaşmalarla fikri haklar kavramına ve fikri hakların korunmasına özel önem ve

öncelik getirmiştir. Fikri haklarla ilgili uluslararası sözleşmelerin ilk maddelerinde açıkça belirtildiği üzere, eserler üzerinde eser sahiplerinin manevi ve maddi hakları en iyi şekilde korunmalıdır. Bu konuda sağlanacak başarı, toplumların yaratıcı ve üretici düşünce gücüne duyduğu saygıdan öte toplum hayatının daha da güçlenmesi ve zenginleşmesi için özendirilmenin bir ölçütü olarak görülmektedir. Bu nedenle, hukuk sistemi içinde yer alacak sağlıklı ve etkili kurallarla yaratıcı düşünce gücünün desteklenip özendirilmesi zaruri bir hale gelmiştir.

Toplumsal dokunun ve gelişiminin ana unsuru olan düşünce ürünleri olan fikir ve sanat eserleri, belirli koşullar dahilinde gelir vergisinden bağışık tutularak, fikir ve sanat ürünlerini yaygınlaştırmayı amaçlayan GVK'nun 18. maddesiyle ihdas edilen ve literatürde "Telif Kazançları İstisnası" olarak adlandırılan istisnanın hükmü GVK 94. maddeyi kapsamadığı için kendisinden beklenen sonucu vermesinin mümkün olduğu söylenebilir. Bununla beraber hemen belirtmeliyiz ki, bu istisna vergi adaletine zıt olarak, her ne kadar az gelir elde eden müellif ve mucitleri cezalandırıcı, çok gelir elde edenleri mükafatlandırıcı bir vergileme rejimine dönüşmüş ise de, fikir ve sanat eserlerinin mucitlerini bir takım şekli yükümlülükten kurtardığı da yadsınmaz bir gerçektir.

Yorucu ve sabırlı bir çalışma ile mucitlerin bilgi birikimi, engin deneyimi ve yaratıcılık yönünün birleşmesi sonucu ortaya çıkan, kültür hayatının canlı taşıyıcıları olan fikir ve sanat eserlerinden gerek ulusumuzun tüm fertlerinin faydalanması, gerekse evrensel kültürle birleşerek, uluslararası alanda hak ettiği yere çıkabilmesi için, bu alanda yapılacak diğer hukuksal düzenlemelerle birlikte, bir taraftan, telif hakları üzerinden alınan vergi yükünün mümkün olduğu ölçüde minimuma indirilmesi, diğer taraftan, GVK'nun 18. maddesinin kapsamına tüm fikir ve sanat ürünlerinin alınması gerektiği kanısındayız. Unutulmamalıdır ki, ülkelerin ekonomik gelişmelerinde, yeniliklerin ve yeni buluşların sanayiye uygulanması büyük önem taşımaktadır. Yenilikler ve buluşların sanayiye uygulanması ve sonuçta ekonomiye katkı sağlamasında en önemli etken, buluş sahibinin ödüllendirilmesi ve buluş yapılmasının özendirilmesidir. Bu bakımdan, ülkemizin sosyal, kültürel ve bilimsel alanda yapmak zorunda olduğu atılımları göz önüne alarak, bu alanda faaliyet gösterenlerin korunup, teşvik edilmesi amacıyla, GVK'nda yer alan telif kazançları istisnasının ele alınıp, adil, etkin ve özellikle yeni kabiliyetleri ortaya çıkarabilecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerektiği inancını taşımaktayız.

KAYNAKÇA

- ACUN, Ramazan, "İnternet ve Telif Hakları" <http://www.history.hacettepe.edu.tr/archive/InternetTelif.html>, 1999.
- AKDOĞAN, A., Ş. Kızılot ve S. Eyüpgiller, *Türk Vergi Sistemi*, Ankara: Gazi Üniv. Yayın No:104, 1987.
- ALPTEKİN, Atilla T., "Başlarken", *TÜSİAD BÜLTEN*, Fikri Haklar-1, Temmuz, 1998.
- ARSLANLI, Halil, *Fikir Hukuk Dersleri*, II. Fikir ve Sanat Eserleri, İstanbul, 1954.

- AYİTER, Nuşin, **Hukukta Fikir ve Sanat Ürünleri**, Ankara: AÜ. Hukuk Fak. Yayınları No:309, 1972.
- BERZEK, Ayşe Nur, "Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu Bakımında Haksız Rekabet", **Vergi Sorunları**, Sayı: 98 (Kasım, 1996).
- BİNGÖL, Pınar, "Türkiye'de Fikri Mülkiyet Hakları", **Fikri Mülkiyet Hakları ve Uluslar Arası Uyum Sorunları Semineri** (9 Ekim, 1995), İstanbul: İTO Yayınları, 1996.
- BULUTOĞLU, Kenan, **Türk Vergi Sistemi**, 5. Baskı, İstanbul, 1976.
- ÇETİN, Mehmet Ali, "Gayrimaddi Haklar ve Amortismanı", **Vergi Sorunları**, Sayı: 109 (Ekim, 1997).
- DERİCİOĞLU, M. Kaan, "Fikri Haklarla İlgili Temel Kavramlar", **TÜSİAD BÜLTEN**, Fikri Haklar Bülteni-1, (Temmuz, 1998), <http://www.tusiad.org.tr/yayin/bulten/f1/html/sec2.html>, 1999.
- DESSEMONTET, Francois, "Fikri Mülkiyet Hakları Uygulamaları İsviçre Modeli", **Fikri Mülkiyet Hakları ve Uluslar Arası Uyum Sorunları Semineri** (9 Ekim, 1995), İstanbul: İTO Yayınları, 1996.
- DUMAN, Ömer, "Telif Haklarından Elde Edilen Kazançların GVK Karşısındaki Durumu", **Vergi Dünyası**, Sayı: 217 (Eylül, 1999).
- EREL, Şafak N. Erel, "Fikri Hukukta Bilgisayar Programlarının Korunması", **Ankara Üniv. S.B.F. Dergisi**, Prof. Dr. İlhan Öztrak'a Armağan, Cilt: 49, No: 1-2 (Ocak-Haziran, 1994).
- EREL, Şafak N., **Türk Fikir ve Sanat Hukuku**, Ankara, 1988.
- EYÜPGİLLER, Saygın, "221 ve 223 Seri No'lu Tebliğler Çerçevesinde Telif Kazançlarında Vergileme", **Yaklaşım**, Sayı: 76 (Nisan, 1999).
- FRANKO, Nisim İ., **Türk Borçlar Kanunu'na Göre Yayın Sözleşmesinin Hükümleri**, Ankara: A.İ.T.İ.A. Yayınları, 1981.
- GÜNEŞ, Gülsen, **Türk Hukukunda Entelektüel Sınai Haklar Ve Vergilendirilmesi**, İstanbul: Alfa Basım ve Yayınları, 1997.
- KARYAĞDI, Nazmi, "Yurt Dışında Telif Kazancı Elde Eden Kişilerin GVK Karşısındaki Durumları", **Yaklaşım Dergisi**, Sayı: 86 (Şubat, 2000).
- KINACIOĞLU, Naci, "Telif Hukukunda Reform Yapma Gereği Üzerine", <http://www.ilesam.hacettepe.edu.tr/kinacioglureform.html>, 1999.
- KINACIOĞLU, Naci, "Türkiye'de Fikrî Hakların Gelişimi Ve Nazari Esasları", <http://www.ilesam.hacettepe.edu.tr/kinacioglugelisim.html>, 1999.
- KIZILOT, Şükrü, **Gelir Vergisi Kanunu ve Uygulaması**, C:1, Ankara: Yaklaşım Yayınları, 1994.

- MANN, Charles C., "Who Will Own Your Next Good Idea?", **The Atlantic Monthly**, 282/ 3 (September 1998).
- ÖNCEL, M., A. Kumrulu ve N. Çağın, **Vergi Hukuku**, 6.b, Ankara: Turhan Kitabevi, 1998.
- SÜRAL, Arıcan, "Telif Kazançlarının Katma Değer Vergisi Açısından Vergilendirilmesi", **Vergi Sorunları**, Sayı: 78 (Mart, 1995).
- ŞEKER, Sakıp, "Bilimsel Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinde Mali Teşvikler", **Vergi Sorunları Dergisi**, 1987.
- ŞENYÜZ, Doğan, **Türk Vergi Sistemi**, 4.Baskı, Bursa: Ezgi Kitabevi, 1998, s.131.
- TÜSİAD Sanayi ve Şirket İşleri Komisyonu, "Görüş" **TÜSİAD BÜLTEN**, Fikri Hakları, (Temmuz, 1998).
- UNESCO, **Telif Haklarının Temel İlkeleri** (Çev. Çiğdem Yıldırım), Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Fikir ve Sanat Eserleri Dairesi Başkanlığı Yayını, 1987.

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

DEĞİŞİM YÖNETİMİ : İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİNİN YENİ GÖREV ALANI

Yrd. Doç. Dr. Tekin AKGEYİK
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Çalışma Ekonomisi ve Endüstri İlişkileri Bölümü

ABSTRACT

Change management is the discipline that ensure organizations and employees meet new and existing performance targets rapidly en effectively. Change management encompasses theory and intervention strategies, human resource management, project management and strategic change. Change management creates new processes, organization structures, culture, competencies and capability for superior human performance so that change goals are achieved and sustained. In that case, change management is based a strategic factor: That human performance is at the core of business performance. The aim of this artical is to explain change management from human resource management. It is divided into four sections. In the first section, it is explored the teory and framefork of change management. Secondly, it is analyzed emergence of change management. In the third section, it is reviewed four basic change management strategies. Finally, the artical describes the human side of change management from human resource management.

Ö Z E T

Değişim yönetimi, organizasyonların ve çalışanların yeni ve mevcut performans hedeflerine hızlı ve etkin bir şekilde cevap verebilmesine olanak sağlayan yeni bir disiplindir. Bu süreç doğru değişim stratejilerinin, uygulama modelleri ve süreçleri ile organizasyon yapılarının, örgüt kültürü ve çalışanların geliştirilmesiyle değişim hedeflerine ulaşılmasını ve bu hedeflerin sürdürülebilmesini kapsamaktadır. Değişim yönetiminin başarısı çalışanların değişim karşısındaki tutumlarına bağlıdır. Bu açıdan, değişim yönetiminde nihai hedef çalışanın bakış açısını, davranış modelini ve yaklaşımını değiştirmektir. Bu makalenin amacı değişim yönetimini insan kaynakları boyutuyla incelemektir. Makale bu amaçla dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde değişim yönetimi kuramsal bir çerçevede tanımlanmakta, ikinci bölümde değişim yönetimi kavramının gelişim süreci açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde değişim yönetimi stratejileri üzerinde durulmak ve nihayet son bölümde de değişim yönetiminin insan kaynakları boyutu analiz edilmektedir. Makale ayrıca üç örnek uygulama ile zenginleştirilmektedir.

1. GİRİŞ

Örgütsel değişim talepleri ve organizasyonların dışsal değişim baskılarına cevap verme gerekliliği 1990'lı yılların en önemli konusudur. Organizasyonlar belli bir zaman diliminde ve belli bir örgütsel alanla sınırlı tutmak yerine değişimi bir bütün olarak almak ve örgütsel bir yaşam ilkesi haline getirmek zorundadırlar. Örgütsel değişimi bu perspektiften algılama eğilimi değişim yönetimi kavramını ön plana çıkarmaktadır.

Değişim yönetimi, organizasyonların ve çalışanların yaratıcılık ve piyasa liderliği gibi performans hedeflerine hızlı ve etkin bir şekilde cevap verebilmesine olanak sağlayan yeni bir disiplindir. Değişim yönetimi, bu açıdan 1980'li yılların en önemli örgütsel değişim yaklaşımı olan örgütsel gelişimden ve 1990'lı yılların egemen kavramı değişim mühendisliğinden (reengineering) açık biçimde farklılaşmaktadır. Hareketinin yaratıcısı Michael Hammer, değişim mühendisliği yaklaşımında insan faktörünü ihmal edildiğini, bunun da büyük ölçüde mühendislik geçmişine sahip olmasından kaynaklandığını kaydetmektedir. Hammer, insan faktörünün değişimin başarısını belirleyen ve dolayısı

sıyla ihmal edilemeyecek derecede kritik bir değişken olduğunu açık biçimde kaydetmektedir (Worren & Ruddle & Moore; 1999; p.287).

Buna karşılık, insan faktörüne belirgin biçimde önem atfeden örgütsel gelişim yaklaşımı ise, 1990'lı yılların en önemli konuları olan piyasa, strateji ve bilgi teknolojilerini ihmal etmektedir. Değişim yönetimi, tüm bu faktörlerin birarada ele alınması gerektiği noktasından hareket etmekte ve değişimi yönetmede bu unsurlardan birinin diğerlerinden ayırt edilemeyeceği sonucuna varmaktadır. Değişim yönetimi, değişim kavramına bütünsel bir anlam yüklemektedir.

Değişim yönetiminde nihai hedef, çalışanın bakış açısını, davranış modelini ve yaklaşımını değiştirmektir. Çünkü tüm örgütsel sistemlerin, teknolojik alt yapıların ve yönetim modellerinin değiştiği bir organizasyonda çalışanların değişime gösterecekleri direnç veya değişimi yeterince içselleştirememiş olmaları programı başarısız kılacaktır. Dolayısıyla değişim projelerinin asıl amacı organizasyonun en önemli sermayesi olan insanı değiştirmektir. İnsan kaynakları yönetimi bu nedenlerle değişim yönetimde oldukça kritik bir sorumluluk üstlenmektedirler.

Bu makalenin amacı değişim yönetimini analitik bir perspektiften değerlendirmek ve konunun insan kaynakları yönetimi boyutunu analiz etmektir. Makale bu amaçla dört bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde değişim yönetimi kuramsal bir çerçevede tanımlanmakta, ikinci bölümde değişim yönetimi kavramının gelişim süreci açıklanmaktadır. Üçüncü bölümde değişim yönetimi stratejileri üzerinde durulmak ve nihayet son bölümde de değişim yönetiminin insan kaynakları boyutu analiz edilmektedir. Makale ayrıca üç örnek uygulama ile zenginleştirilmektedir.

A. KURAMSAL ve ANALİTİK ÇERÇEVE

1. Değişim Yönetimi Kavramı

Günümüzde organizasyonlar değişim konusunda geleneksel yaklaşımlarını değiştirmeye yönelmektedirler. İşletmeler klasik modellerin dışında değişimi küçük parçalara ayırmak ve sonra bu parçaları yönetmek yerine dinamik bir değişim anlayışını benimsemektedirler. Değişim yönetiminde yöneticiler artık değişim çabasının tüm parçalarını bir bütün olarak ve dengeli bir şekilde koordine etmek durumundadırlar (Duck, 1999; s.61).

Değişim yönetimi, bu açıdan organizasyonların ve çalışanların yaratıcılık ve piyasa liderliği gibi performans hedeflerine hızlı ve etkin şekilde cevap verebilmesine olanak sağlayan yeni bir disiplindir. Bu süreç doğru değişim stratejileri, uygulama modelleri ve süreçleri ile organizasyon yapıları, örgüt kültürü, yetkinlikleri ve çalışanların geliştirilmesiyle değişim hedeflerine ulaşılmasını ve bu hedeflerin sürdürülebilmesini kapsar. Değişim yönetiminin özellikle iki kritik değişkene bağlı olduğu söylenmelidir: işletme performansı ve çalışanların etkinliği (Worren & Ruddle & Moore; 1999; p.274)

Değişim yönetimindeki temel prensip organizasyonun sürekli olarak saptanmış hedef ve beklentileri gözden geçirmesi ve yenilemesidir. Organizasyon zamanla bu hedef ve beklentiler çerçevesinde bir sistem yaratır ve bunu geliştirir (Markle; 2000; p.41).

Değişimi yönetmek en azından iki farklı boyutu içeren bir anlama sahiptir. İlk olarak, değişimi yönetmek süreci planlanmış bir tarzda veya sistematik bir modelde gerçekleştirilmektir. Amaç, bir organizasyonda daha etkili metod ve sistemler geliştirmektir. Değişimler organizasyon içinde gerçekleşmekte, onun tarafından kontrol edilmekte ve yönetilmektedir. Buna karşılık, bu içsel değişimler organizasyonun dışındaki faktörlerle de yakından ilişkilidir.

Değişim yönetiminin bir diğer tanımı ise, organizasyonun kontrol etmediği ya da çok az kontrol ettiği değişimlere (yani sosyal ve politik krizler, rakip firmaların davranışları, ekonomik koşullardaki değişimler vb.) cevap verebilmektir. Araştırmacılar organizasyonların değişimlere karşı reaksiyoner ve proaktif olmak üzere ikili farklı biçimde karşılık verebileceklerini ifade etmektedirler (Nickols; 2000; p.1).

Değişim yönetimi kaçınılmaz bir biçimde bilgi teknolojilerini de kapsamaktadır. Bu açıdan değişim yönetimi, entegre edilmiş teknolojik değişime planlı bir yaklaşımı ifade etmektedir. Böyle bir tanımın değişimin hem çalışana hem de çalışanın çevresine etkisini değerlendirmesi gerektiği açıktır. Ayrıca, çalışanların teknolojinin yol açtığı değişimi benimseyebilmeleri de bu süreçte dikkate alınacaktır (Goff; 2000; p.54).

Değişim yönetiminin bir diğer boyutu mesleki uygulama alanı ile ilgilidir. Değişim yönetiminde çok sayıda farklı mesleki alan yer alabilmektedir. Nitekim, değişim sürecinde proje yöneticileri, işletme analistleri, eğitimciler ve farklı alanlardaki işletme yöneticileri görev yapabilmektedir. Dolayısıyla değişim yönetimine ilişkin bilgi alanı psikolojiden, sosyolojiye, işletme yönetiminden ekonomiye, endüstriyel mühendislikten insan ilişkilerine kadar pek çok alanı kapsamaktadır.

Mesleki boyutun bir uzantısı da değişim yönetimine ilişkin bilgi alt yapısıdır. Değişim yönetiminin kapsamı ve konusuna ilişkin bilgiler, özellikle model, metod, teknik, araç, vasıf ve diğer bilgileri içermektedir.

Sonuç olarak, değişim yönetiminin tanımı, değişimi yönetme görevini (reaktif veya proaktif duruş), mesleki uygulama alanını (farklı uygulamacılar arasında kabul edilen uygulama modelleri), bilgi teknolojilerini (teknolojik değişimin çalışanlara etkisi) ve bilgiyi (modeller, metodlar, araç ve teknikleri) kapsamaktadır.

2. Değişim Sürecinde Problem Analizi ve Problem Çözümü

Değişim yönetiminin kalbinde değişim problemi yatmaktadır. Diğer bir ifade ile geride bırakılacak mevcut bir durum, gerçekleştirilecek bir hedef ve bu geçişi gerçekleştirecek bir süreci ve yapılanmayı organize etmek değişim yönetimidir. Problem alanı, küçük veya büyük ölçekli olabileceği gibi, birey veya grup odaklı ya da bir ya da birden fazla departman veya birimi ya da tüm organizasyonu kapsayabilmektedir. Problemin boyutları bazen organizasyonun çevresindeki bir veya birden fazla değişkeni de kapsayabilmektedir.

Dolayısıyla değişim yönetimi bir durumdan diğer bir duruma geçişi özellikle de problematik bir durumdan sorunun çözülmüş olduğu bir duruma geçmeyi tanımlamaktadır. Bu nedenle problem analizi önemli bir yetkinlik alanıdır. Problem analizi sorunun kökenlerine dönük detaylı bir değerlendirmeyi ifade etmektedir. Böylece ortaya çıkan problemin niteliği, kökenleri ve onu ortadan kaldıracabilecek ipuçları keşfedilebilir (Muller & Alves & Fair; Modi; 1999; p.882).

Problem kavramı aslında pek çok insanın kaçınmak istediği negatif bir çağrışım içermektedir. Rasyonel açıdan ise, problem aksiyon gerektiren bir durumdan başka bir şey değildir. Mevcut problem için bir çözüm gereksinimi duyulmaktadır. Böylece geçerli bir aksiyonla mevcut sorun çözülmüş bir konuma geçecektir. Çözümde ulaşmak için gerçekleştirilen bu araştırma sürecine "problem çözme" aşaması denilmektedir.

Problem çözme sürecinde, problematik bir durumdan (A) bir diğer duruma yani sorunun çözüldüğü duruma (A') geçişe dönük alternatifler ortaya çıkarılmaktadır. (A)'dan (A')ya geçişi üç farklı hedefin saptanması ve bunların gerçekleştirilmesinin bir sonucudur: dönüşüm, uyumlaştırma ve uygulama. Dönüşüm hedefleri, iki durum arasındaki farklılıkları saptamayı gerektirir. Uyumlaştırma hedefleri bu iki durum arasındaki farklılıkları azaltma çabalarını ve metodlarını belirleme aşamasıdır. Uygulama hedefleri ise, bu farklılıkları elimine edecek politikaların ortaya konulmasıdır.

Bu hedefleri gerçekleştirmek için, değişim problemi analizi özellikle değişim çabalarının sonuçlarına, bu sonuçları üretecek değişimleri tanımlamaya ve gerekli değişimleri gerçekleştirecek metodlara ve bunları gerçekleştirecek araçlara yoğunlaşmayı gerektirmektedir (Nickols; 2000; p.3).

Sonuç olarak, değişim yönetiminde problemlerin gerçekçi bir şekilde çözümünü diğer bir ifade ile kökenlerine inilerek problemin bütünüyle ortadan kaldırılması sürecin sağlıklı işleminin bir ön koşuludur. Değişim sürecinde bir anlamda "sorunlarla savaşmanın" (fighting fires) kaçınılmaz metodu problem çözme yaklaşımıdır (Akin, & Griffin; 1999; p.67).

3. Değişimde "Ne", "Nasıl" ve "Niçin" Sorusu

Değişimde "ne" sorusu hedef belirlemeyi ve nereye hangi amaçla ulaşmak istediğini tanımlamaktadır. Ulaşmak istenilen sonuçlar nelerdir? Öncelikli olarak hangi değişimler gerekmektedir? Başarı göstergeleri nelerdir? Hangi standartların uygulanması gerekmektedir? Hangi performans kriterleri tercih edilmektedir?

Değişim probleminde cevaplandırılması gerekli bir diğer soru "nasıl" sorusudur. Nasıl sorusu insanları daha açık davranmaya, daha fazla düşünmeye ve daha yaratıcı olmaya yönlendirmektedir. Acaba insan kaynakları departmanında kendi kendini yöneten takımlar nasıl uygulamaya geçirilebilir ? Pazarlama departmanında sistem X'ten sistem Y'ye nasıl geçilebilir? Organizasyonda teknolojik yeniliğe nasıl gidilebilir? Organizasyon daha rekabetçi, daha yenilikçi ve daha yaratıcı bir konuma nasıl getirilebilir? Piyasa engelleri ortadan nasıl kaldırılabilir? Üretim süresi nasıl kısabilir? Kısaca, bu aşama-

Case Study(1): Ontario'da Değişimi Yönetmek

1987 yılında Kanada'da Ontario Eyaleti'nde Tüketim ve Ticaret Bakanlığı'nın (Ontario Ministry of Consumer and Commercial Relations (MCCR) öncülüğünde başlatılan değişimin temel amacı kaynakların daha etkin kullanımı ve harcamalarda tasarruf yaratılmasıydı.

Başlatılan değişim programı kapsamında müşteri hizmetine odaklanmak, çalışanların katılımını sağlamak ve teknolojik alt yapı olanaklarını güçlendirmek hedeflenmiştir. 17 bağımsız projede 200'den fazla çalışanın gönüllü olarak katıldığı değişim programı iki yıl sürmüştür. Oluşturulan proje takımları yönetimi, çalışanları ve sendikaları temsil eden farklı grupların katılımları ile oluşturulmuştur. Proje katılımcılara yetkinlik ve bilgilerini geliştirme fırsatı yanında kariyer olanağı da sağlamıştır.

Projenin öncelikli hedefi müşteri beklentilerinin değişen koşullara göre yeniden karşılanması olarak belirlenmiştir. İki yılın sonunda müşteri şikayetleri büyük ölçüde elektronik veri ortamına aktarılmış, oluşturulan özel bir çağrı merkezi ile de müşterilerin merkeze kolaylıkla ulaşmaları sağlanmıştır.

Programın ikinci önemli ayağı olan insan kaynakları alanında da önemli değişimler yaşanmıştır. Program kapsamında öncelikle 500'e yakın iş gereksiz bulunarak elimine edilmiş veya diğer işlerle birleştirilmiştir. Böylece mevcut iş tanımları %30 azaltılmıştır. Kalan işler de esnek bir yapıda yeniden biçimlendirmiştir. İkinci olarak çalışanların değişim sürecine katılımları sağlanarak entellektüel birikimlerinden yararlanılmıştır. Ayrıca, katılımı daha güçlendirmek ve teşvik etmek amacıyla yeni bir ödüllendirme mekanizması oluşturulmuştur. Kazanan gruplara ve çalışanlara Bakanın da katıldığı bir yemekte ödülleri verilmiştir (Daniel & LeClerc; 1993; pp.17-21).

da değişim problemi kaba taslak biçimlenmekte ve hedeflere göre dizayn edilmektedir. Amaçlar ve araçları tanımladıktan sonra, değişimin hangi nedenlerle gerçekleştirilmek istendiği saptanmalıdır.

Değişimde nedenleri tanımlamak değişimin içselleştirilmesi ve uygulamaya geçirilmesi açısından çok önemlidir. Neden sorusu sormak fonksiyonların nihai amacını netleştirir ve bunları gerçekleştirmede daha etkili metodların keşfedilmesini olanaklı kılar. Değişim neden isteniyor? Kullanılan metodlar neden tercih edilmektedir? Bu sorulara verilecek cevaplar amaçların açık biçimde ortaya konulmasını sağlar (Nickols; 2000; p.4).

B. DEĞİŞİM YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

1990'lı yıllar geleneksel örgütsel değişim kavramının önemini yitirdiği buna karşılık yeni ve kapsayıcı bir terim olan "değişim yönetimi" kavramının ön plana çıktığı bir dönemi temsil etmektedir. 1993 yılında Academy of Management dergisinde yayınlanan makalesinde Robert E. Quinn örgütsel gelişme modelinin artık geçerliliğini yitirdiği sonucuna varmaktadır. Yazara göre, değişimi daha iyi bir şekilde yönetme talebi işletmelerce daha açık bir biçimde dile getirilmektedir. Quinn'in 1993 tarihinde üzerinde durduğu yeni değişim modeli günümüzde yeni bir mesleki alan olarak kabul edilen değişim yönetimi ile temsil edilmektedir.

Değişim yönetimi kavramı günümüzde gerek akademik dünyada gerekse işletmeler düzeyinde büyük bir ilgi görmektedir. Çok sayıda danışmanlık firması değişim yönetimi anlayışına uygun yeni model ve strateji geliştirirken, çeşitli üniversitelerin de değişim yönetimi alanında eğitim programları düzenlemeye yöneldikleri gözlenmektedir (Worren & Ruddie & Moore; 1999; p.272).

Değişim yönetimi örgütsel değişim kavramından da olarak örgütsel gelişim, davranış bilimlerine dayanmak dan yararlanmaktadır. Oysa değişim yönetimi sosyolojik iş süreçlerinden stratejik değişim teorilerine kadar pek çok olarak örgütsel değişim süreci genellikle fasilatör denilen sü

Tablo 1: Değişim Yönetiminin Gelişme Aşan

	Birinci Aşama	İkinci Aşama	Üçüncü Aşama	Dördüncü Aşama
Yıl	Bilgi teknolojileri eğitimi ile değişim yönetimi anlayışının başlaması (1980)	Değişim yönetimine ilişkin ilk kapsamlı çalışmaların başlaması (1988)	Resmi uygulamalara geçiş (1990)	Orjinal grup çalışmalarının başlaması (1993)
Altbirimler	• Değişim klavuzluğu, • İnsan Kaynağı, • Örgütsel tasarım ve gelişme, • Performans tasarımı	• Örgütsel değişim grupları, • Geçiş yönetimi Grupları	• İşletme değişimi, • İnsan kaynaklarının transformasyonu, • Birleşme sonrası entegrasyon	• Bireysel ve örgütsel değişim • Stratejik liderlik, • Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi
Temel Metodoloji	• Değişim Yönetimi Modeli, • Örgütsel tasarım ve kültürel değişim araçları	• Metod: örgütsel değişim • Örgütsel değişim ve kültürel değişim araçları	• Çözüm modelleri, • Örgütsel tasarım, değişim yönetimi, iletişim vb. araçlar	• Genel değişim felsefesi, • Değişim modelleri ve stratejileri

Kaynak: (Warren & Ruddle & Moore; 1999; p.275).

yürütülmektedir. Süreç danışmanları örgütsel değişim modelinde tarafı yer alır. Buna karşılık değişim yönetiminde süreç danışmanları takımlar ve bu takımlar farklı fonksiyonel alanlardan gelen uzmanlardan oluşur. 7 likle müşteri yöneticileri ve çalışanların da yer aldığı gözlenmektedir.

Öte yandan, örgütsel gelişim işletme stratejisi ile yakından bağlantılı o laşım göstermekte ve böylece değişimi sınırlı bir alanda ve uzun döneml çekeştirmektedir. Değişim yönetimi ise, strateji kökenli bir politika i; manlı olarak strateji, insan kaynakları, örgütsel tasarım ve teknoloji alan

maktadır. Değişim yönetiminin örgütsel gelişimin aksine aksiyon kökenli olduğu özellikle vurgulanmalıdır (Worren & Ruddle & Moore; 1999; p.273).

Worren ve arkadaşlarının örgütsel gelişme modeline ilişkin değerlendirmeleri ve alternatif bir model olarak değişim yönetimini önermeleri Gerard Farias gibi bazı araştırmacılar tarafından ciddi biçimde eleştirilmektedir. Farias'a göre, örgütsel gelişme insan unsuruna sadece psikolojik bir açıdan yaklaşmamakta aynı zamanda sosyolojik ve

Tablo II: Örgütsel Değişim ve Değişim Yönetiminin Özellikleri

Karşılaştırma Kriteri	Örgütsel Gelişme	Değişim Yönetimi
• Teorik ve Analitik Köken	• Psikoloji kökenli, • Birey odaklı	• Sosyoloji, enformasyon teknolojisi ve stratejik değişim teorilerinin ilke ve araçlarına dayanmaktadır. • Grup odaklıdır, sistemler, yapılar ve iş süreçlerinden oluşan bir modeli esas almaktadır.
• Değişim Biriminin Rolü	• Fasilitör veya Süreç danışmanı	• Örgütsel tasarımcı, insan kaynakları uzmanı ve süreç danışmanı • Stratejist ve teknolojistlerin de yer aldığı farklı fonksiyonel alanlardan oluşan takımlar, • Çalışanların ve müşteri temsilcilerinin de görev aldığı proje organizasyonu.
• Değişim Stratejisi	• Strateji ile doğrudan bağlantılı değil, • Belli bir zamanda ve sadece belli bir alana sınırlı, • Normatif-redaktif model (davranışları değiştirmeye dönük bir model)	• Strateji kökenli, • Eş zamanlı olarak çeşitli alanları kapsamaktadır (strateji, insan kaynakları, örgütsel tasarım ve teknoloji), • Aksiyon kökenli (tavırlardan önce davranışları değiştirmeyi amaçlamaktadır)

Kaynak: (Worren & Ruddle & Moore; 1999; p.280).

insan kaynakları perspektiflerinden de konuya önem vermektedir. Ayrıca değişim yönetimi yazarları tarafından ileri sürüldüğü gibi örgütsel gelişim sadece sınırlı ve belli bir ölçekteki değişimleri değil aynı zamanda kapsamlı ve büyük ölçekli değişimleri de esas almaktadır (Farias; 2000; p.376-380).

Tablo III: Örgütsel Değişim ve Değişim Yönetiminin Özellikleri

Kavramlar	Stratejistler (Değişim yöneticisi)	Örgütsel Gelişimciler	Teknolojistler
• Organizasyondaki sorunun kaynağı	• Stratejik mantık veya örgütsel yapı	• Kültürel varsayımlar; zihinsel modeller; defansif metodlar	• İş süreçleri ve destekleyici alt yapılar
• İlgi odağı	• Rekabet çevresi, müşteri ihtiyaçları, örgütsel yapı	• Personel destek sistemleri	• Ürün nitelikleri, iş süreçleri, imalat teknolojileri.
• Müdahale metodu	• Strateji raporu; yeniden yapılanma planı	• Örgütsel gelişme fasilitörün liderliğindeki bir yönetim takımı	• Yeni bir enformasyon teknolojisi sistemi

Kaynak: (Worren & Ruddle & Moore; 1999; p.280).

C. DEĞİŞİM YÖNETİMİNDE UYGULAMA SÜRECİ

1. Değişim Stratejileri

a) Rasyonel-Gözlemsel Strateji

İnsanların rasyonel oldukları ve kendi kişisel çıkarlarını izlediklerini öngören stratejidir. Bu modelde değişim enformasyonun aktarımına ve çalışanların teşvik edilmesine bağlıdır.

b) Normatif-Redaktif

İnsanların sosyal varlık oldukları, dolayısıyla kültürel normlara ve değerlere bağlı kalacakları kabul edilmektedir. Değişim mevcut normların, değerlerin yeniden tanımlanmasına ve yorumlanmasına bağlıdır. Yeni norm ve değerler geliştirilerek değişim yaratılmalıdır.

c) Güç-Zorlayıcı

İnsan tembeldir ve ancak kendinden isteneni yapabilir. Dolayısıyla değişim otoriteye ve zorlamaya dayanır.

d) Çevresel-Adaptif

İnsanlar her ne kadar değişime karşı olsalar da zamanla ortaya çıkan şartlara adapte olurlar. Değişim aşamalı olarak insanların eski bir organizasyondan yeni bir organizasyona transfer edilmelerine bağlıdır. (Nickols; 2000; p.10)

2. Strateji Seçmedeki Faktörler

Uygulamada tek bir değişim stratejisinden söz etmek yanlış olur. Seçilen strateji-

ler genellikle karma nitelikli birden fazla stratejinin biraraya getirilmesiyle oluşur. Stratejiler seçilirken çeşitli faktörlerin dikkate alınması gerekmektedir.

a) Direnme Düzeyi

Güçlü direnişlerin söz konusu olduğu durumlarda güç-zorlayıcı ve çevresel-adaptif stratejiler tercih edilebilir. Buna karşılık direnmenin nispeten daha zayıf ve etkisiz olduğu durumlarda rasyonel ve normatif değişim stratejileri ön plana çıkar.

b) Hedef Kitle

Büyük kitleleri kapsayan değişimlerde dört stratejinin bir karması dikkate alınmalıdır. Böylece gruba dahil herkes uygulanan stratejinin bir kısmıyla özdeşleşebilecektir.

c) Menfaatler

Değişimden önemli ve yüksek bir kazanç bekleniyorsa, her dört stratejinin bir karması uygulamaya konabilir. Böylece değişim sürecindeki tüm faktörler kapsanabilir.

d) Zaman Sınırı

Kısa zaman süreleri zorlamaya dayalı bir stratejiyi gündeme getirirken, uzun zaman aralıkları daha yavaş bir geçişi mümkün kılabilir (Nickols; 2000; p.11).

e) Uzmanlık

Yeterli uzmanlık düzeyine sahip bir değişim süreci yukarıda tanımlanan dört stratejinin bir karması biçiminde olabilir, aksi halde güce-zora dayalı bir değişimden söz edilmelidir.

f) Bağımlılık

Organizasyon çalışanlarına bağlı ise, yönetimin yönlendirme ve komuta etme yetkinliği sınırlı kalacaktır. Ancak, çalışanların organizasyona bağlı olduğu durumlarda çalışanların organizasyonun değişim programına direnmeleri sınırlanabilecektir. Karşılıklı bağımlılık durumunda ise, tarafların karşılıklı müzakere ederek bir dengede uzlaşmaları beklenir (Nickols; 2000; p.12).

3. Değişimin Planlanması

Değişim yönetiminde herşeyden önce, organizasyona ve kurduğu ilişkilere yakından bakmak önemlidir. Bu konudaki metodlardan biri değişim yönetiminin değerlendirme aracını organizasyonun niteliklerini belirlemek ve nasıl işlediğini anlamak için kullanmaktır.

Daha sonra bir değişim yönetimi planı oluşturulabilir. Böyle bir değişim planı aşağıdaki alanları kapsamalıdır.

a) Dışsal Çevre

Bu alan organizasyonun mevcut performansını veya gelecekteki konumunu etki-

leyebilecek piyasaları, finansal koşulları ve politik faktörlerin konumunu ve değişimi etkileme düzeyini kapsamaktadır.

b) Yönetimsel Değer ve Uygulamalar

Değişim sürecinin etkinliğini analiz etmede özellikle şu sorulara cevap aranmalıdır: "Üst yönetim çalışanlarla her seviyede iletişim kurmaya çalışmakta mıdır?" "Üst yönetim çalışanları ortak hedeflere yönlendirmede yeterince motive edici midir?" "Çalışanlar organizasyonun yönetim takımına güvenmekte midir?" "Organizasyonun amacı ve ulaşmak istediği hedef çalışanlar tarafından yeterince içselleştirebilmiş midir?" "Misyon ve strateji çalışanlarca algılanabilmekte midir?"

c) Örgütsel Kültür

Çoğu organizasyonda örgütsel kültür yeterince anlaşılamamakta veya benimsenememektedir. Değişim sürecinde organizasyonun dışsal çevreye dönük tavırlarını ifade eden kural, değer ve prensipler gözden geçirilmelidir (Trahant & Burke; 1996; p.37).

d) Örgütsel Yapı

Örgütsel yapının niteliği özellikle organizasyonda kararların alınma biçimini ve yetki paylaşımını ortaya çıkarmaktadır. "Acaba yöneticiler çalışanları işleri konusunda yeterince motive etmekte midir?" "Karar alma sürecine çalışanların katılımı sağlanmakta mıdır?" "Yönetim çalışanların gelişimine katkıda bulunmakta mıdır?"

e) Örgütsel Sistemler

Örgütsel sistemler bilgi yönetimi, hedefler, bütçe, politikalar, prosedürler ve benzeri alanları kapsamaktadır. "Acaba organizasyonun bilgi sistemi çalışanların değişimi kavramasını kolaylaştırmakta mıdır?" "İnsan kaynakları politikaları etkin seçme süreçleri yaratmakta mıdır?"

f) Çalışma Ortamı

Çalışma ortamı çalışanların takım çalışmasını, dürüstlüğü, içselleştirmeyi, işyerindeki etik kuralları ve işbirliğini hangi ölçülerde algıladıklarını göstermektedir. İnsan kaynakları yönetiminin değişim yönetimi kapsamında aşağıdaki sorulara vereceği cevaplar çalışanların işlerini yapmada ihtiyaç duydukları görev gereklilikleri ve yetkinlikleri belirlemeye olanak sağlayacaktır. "Acaba çalışanlar uygun görevde olduklarına inanıyorlar mı?" "İşlerini seviyorlar mı?" "Motive olabiliyorlar mı?" "Çalışanlar organizasyonda iletişim kurma olanağı bulmakta mıdır?"

g) Performans

Değişim sürecinde faktör analizi kullanılarak, farklı kategorilerdeki skorlar belirlenebilir ve organizasyonun genel performansı değerlendirilebilir. Regresyon analizleri örgütsel dinamiklerden hangilerinin daha önemli olduğunu ortaya koyabilir. Misyon, strateji, liderlik ve örgüt kültürüne ilişkin sorular yapı, sistem, yönetimsel uygulamalar, görev gereklilikleri, motivasyon ve bireysel ihtiyaçlar performansı etkilemede daha yüksek skorlara sahip olabilir. Ağırlıklı cevaplar çalışanların öncelikli olarak neye değer verdi-

Case (2): FHWA'da Değişim Yönetimi

Değişim yönetimi konusunda ilgi çekici ve başarılı bir değişim modeli Amerika Birleşik Devletleri Karayolları Yönetimi (United States Federal Highway Administration FHWA)'de 1998 yılı sonunda başlayan ve 1999 yılında da devam ettirilen yeniden yapılanma sürecidir. 1998 yılında gerçekleştirilen yıllık Liderlik Toplantısı'nda şirketin yeniden yapılanması kararı alınmıştır. Yeniden yapılanma ile özellikle karar alma sürecinin etkinleştirilmesi, müşterilere daha iyi hizmet sunulması, hedef ve beklentilerle uyumlu bir strateji geliştirilebilmesi ve genelde birimlerin daha etkin çalışabilmesi hedeflenmiştir.

Şirket bu hedefler doğrultusunda değişim yönetiminin başına Peter Markle getirmiştir. Markle'in görev alanı değişim sürecinin bütünü koordinetmek ve geçiş sürecinin etkinliğini arttırmak olarak belirlenmiştir.

Peter Markle, değişim sürecinde öncelikli hedefini çalışanların değişim misyonunu benimsemeleri olarak belirlemiş ve çalışanları yeniden yapılanma süreci konusunda bilgilendirmiştir. Ayrıca, İnsan Kaynakları Yönetimi Komitesi ile işbirliği yaparak örgütsel değişimin çalışanlara etkilerini değerlendirecek ve özellikle geribildirimlerin sağlıklı akışını sağlayacak bir mekanizma geliştirmeye çalışmıştır.

Markle bir sonraki aşamada kaynak merkezleri, birim ofisleri ve merkezler arasında sağlıklı bir bilgi akışının ve iletişim etkinliğinin geliştirilmesine dönük tedbirler almıştır. Ayrıca, birim ve merkezlerinin rol ve sorumluluklarını yeniden tasarlamıştır.

Markle stratejik planlama olmadan değişimin gerçekleştirilemeyeceği belirtmektedir. Bu amaçla stratejik planları ve performans kriterlerini yeniden tanımlayan Markle organizasyondaki herkesi bunları anlayabileceği bir konauma getirmiştir.

Sonuç olarak 1.5 yıllık bir yeniden yapılanma sürecinde FHWA değişim için önemli mesafeler almış ve bu sürecin yaratılmasına herkes yardımcı olmuştur (Markle; 2000; p.41-42).

ğini belirleyebilir. Böylece değişim için en kritik alanlar saptanabilir. Sonuçta örgütsel etkinliği ve performansı etkileyen alanlar ve konular saptanabilir (Trahan & Burke; 1996; p.38).

Araştırma soruları organizasyonun niteliğine bağlı olarak değişebilir. Bazı organizasyonlar güçlü ve vizyoner liderlere sahip olabilirler ancak mevcut ödüllendirme yapısı çalışanların işletmenin hedeflerine odaklanmasını güçleştirebilir. Veya çalışanlar yöneticilerin değişimi desteklediklerini düşünebilirler ancak organizasyonun teknolojik alt yapısı yetersiz olabilir.

Eğer organizasyon transformasyonel konularda sorunlara sahipse (gelecekteki hedeflerin yeterince açık olmaması, örgütsel kültürün anlaşılabilmesi gibi) araştırma misyon, liderlik, kültür ve performans gibi alanlarda yoğunlaşmalıdır.

Eğer organizasyondaki değişim başarılı bir şekilde yoluna devam ediyorsa (örneğin, küçülme ve yeniden yapılanma gerçekleşmiş, misyon yeniden tanımlanmış ancak moral ve verimlilik sorunları devam etmekte ise) araştırmanın çalışanları potansiyellerini ortaya koyacak işlemsel konulara eğilmesi beklenir. Bunlar arasında örgütsel yapı, sistem, yönetsel uygulamalar, çalışma iklimi, motivasyon, iş gerekliliği ve yetkinlikler bulunmaktadır.

4. Değişimde Başarı Koşulları

1. Liderlik

Değişimi tanımlamak ve uygulamaya geçirmek bir organizasyondaki herkesin sorumluluğu olmakla birlikte her organizasyon değişimin sistemli ve etkin bir şekilde yürütülebilmesi için liderlik gereksinimi duyar (Markle; 2000; p.41).

Değişim yönetimi uygulamada sofistike edilmiş bir değerlendirme ve çok sayıda değişkeni kapsayan bir analizi gerektirmektedir. Araştırmalar, örgütsel değişim konusunda çeşitli bulgular ortaya koymaktadır. Amerika'da yapılan bir araştırmada değişim sürecinde etkili olan faktörleri arasında yöneticilerin iyi bir değişim lideri olmaları (%33), değişim danışmanlarının yetkinlik düzeyleri (%36) ve çalışanların desteğinin kazanılması (%38) yer aldığı görülmüştür (Boles & Sunoo; 1998; p.25).

Eğer organizasyon değişim sürecini başarılı kılmak istiyorsa, yeteri zamanı bu amaçla ayırarak uygun değişim modellerini ve yapılarını geliştirmelidir. Buna karşılık değişim iyi organize edildiğinde bile bazen sonuç istenilen düzeyde olmayabilir. Mesela, çalışanlar hedeflere yeterince inanmadıkları ya da bunları içselleştirmedikleri sürece motivasyon eksikliği çekilebilir.

Çoğu organizasyon sorunlarına kısa dönemli çözümler üretmeye çalışmaktadır. Ancak başarılı yetkin değişimler sürekli bir çaba ve bağlılık gerektirmektedir. Bunu sağlamada, yetkin ve güçlü bir liderin varlığı yatsınamaz.

Lider organizasyonu dönüştürür, lider sınırları aşar ve lider vizyon yaratır. Lider değişimin ivmesi olur. Lider ayrıca değişime direç gösteren gruplara karşı ikna edici bir tarzda yaklaşır, değişimi örgütteki herkesin desteklemesini sağlar. Bunun için lider empati yetkinliğini geliştirmek zorundadır. İletişim ve bilgi paylaşımı liderin sahip olması gereken diğer yetkinliklerdir (Gomolski; 1998; p.98).

b) "Harmony" ve "Stratejik Niyet"

Bir orgaizasyonun en önemli varlığının insan kaynakları olduğu açıktır. Çalışanlar değişim sürecinde rollerini ve fonksiyonlarını tam olarak anlamak zorundadırlar. Çalışanlar ve süreçler kısa, orta ve uzun dönemli hedefleri destekleyecek biçimde ilişki içinde olmalıdırlar. Profesör Vijay Govindarahan'ın ifadesi ile böyle bir ilişki organizasyonun içsel olarak "harmonize" olmasına yol açacak ve yazarın "stratejik niyet" olarak tanımladığı daha yüksek bir yapılanma istekliliğini ortaya koyacaktır.

Stratejik niyet, organizasyonun güçlenme yetkinliğidir. Organizasyon böylece müşterilerin değişen ihtiyaçlarına ve piyasanın dönüşen yapısına cevap verebilecektir. Stratejik niyet aynı zamanda organizasyonun piyasa avantajı kazanması için ana yetkinliklerini kullanabilmesini olanaklı kılmakta, yeni piyasalara girecek konumu almasını sağlamakta ve potansiyel olarak farklı ürünlerde ve piyasa alanlarında sürekli rekabet edebilmesini mümkün kılmaktadır.

Günümüzde işletmelerin stratejik niyeti değişim yönetiminde oldukça kritik bir konu olma eğilimi taşımaktadır. Özellikle karlılık, verimlilik ve uzun dönemli varolabilme yetkinliğinin geliştirilmesi açısından bu, son derece önemlidir. Charley Handy'in ifadesi ile "değişim geçmişte kalmış birşey değildir. Değişimin gerekliliği her zaman var olacaktır" (Trahan & Burke; 1996; p.40).

D. DEĞİŞİM YÖNETİMİ ve İNSAN KAYNAKLARI YÖNETİMİ

1. İnsan Kaynakları Yönetiminin Yeni Görev Alanı

Değişim yönetimi, organizasyonun değişime hazırlığını ölçen, çalışanların değişime direnişlerini ortadan kaldıran ve değişim girişimlerinin sonuçlarını değerlendiren bir süreçtir. İnsan kaynakları uzmanları günümüzde bu konuyu küçülme, yeniden yapılanma ve değişim mühendisliği kavramları çerçevesinde ele almaktadırlar.

Değişim yönetimi çok hassas dengeler üzerine kuruludur. Bunu sağlamak, bir bakıma değişim çabasını yöneten insanlarla yeni stratejileri uygulamaları beklenen insanlar arasındaki iletişimi yönetmektir. Değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt bağlamı yaratmak ve işyerlerinde geleneksel olarak yasaklanmış bulunan oysa başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağlantıları, yani değişimin insan boyutunu yönetmek değişim sürecinde insan kaynakları yönetiminin görev alanını tanımlamaktadır. Bu, belki de değişimin en önemli ve en kritik boyutudur (Duck, 1999; s.61).

İnsan kaynakları yönetiminin değişim sürecinde ortaya çıkan çatışmaların önlenmesi ve çatışmaların yol açtığı örgütsel sorunların ortadan kaldırılması gibi önemli bir görev alanı da vardır. Değişim sürecindeki çatışmaların kaynağını değişim çabasının enformel, belli departmanlarla sınırlı ve çalışanların desteği alınmadan gerçekleştirilmek istenmesi oluşturmaktadır. Değişim çabaları, üst yönetim tarafından tek taraflı olarak planlanmakta ve uygulamaya geçirilmeye çalışılmakta ve ancak bu aşamada çalışanlara bildirilmektedir. Bu yaklaşım çoğunlukla geleneksel yönetim modellerinin bir uzantısı olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü değişimi kaçınılmaz bir süreç olarak gören organizasyonların çoğu değişimi yönetmede insan kaynakları yönetimine etkin bir görev vermemektedir. Bu, değişim girişimlerinde başarısızlıkların en önemli nedeni olarak görülmemelidir (Trahant & Burke; 1996; p.37).

İnsan kaynakları departmanının değişim yönetimindeki görev alanını genişleten bir konu da değişim sürecinde katılımcı yönetim anlayışının kaçınılmaz bir unsuru haline gelmesinden kaynaklanmaktadır. Katılımcı bir modeli içermemesi nedeniyle pek çok değişim girişimi büyük güçlükler yaşamakta veya başarısız kalmaktadır. Katılımcı yönetim değişim sürecini sürekli kılmak için çalışanların işlerini daha farklı yapabilme yetkinliklerini ve algılama biçimlerini geliştirecek kavramsal bir araç konumundadır. (Hennessy; 2000; p.336).

Araştırmalar katılımcı yönetim anlayışının değişim sürecindeki başarısını teyit etmektedir. Sözgelimi, 2000 yılında Viyana'da yapılan bir araştırmada kamu hizmetlerinde değişim yönetiminin çalışanların perspektifine etkisi araştırılmıştır. Araştırma sonuçlarına göre, pasif katılımın olduğu değişim programlarında çalışanların tatmin düzeyi düşmektedir. Buna karşılık katılımın aktif olduğu değişim modellerinde çalışanlar değişim sürecinde kendileri açısından yeni fırsatlar yaratma olanağına kavuşmaktadır. Ayrıca, aktif katılma sahip programlarda çalışanların yeni şeyler öğrenmede daha başarılı oldukları gözlenmiştir (Scharitzer, Dieter & Korunka, Christian; 2000; p.952).

Case (3): Philips'teki Şok Tedavi

Bir zamanların muazzam elektronik şirketi Philips 1980'li yılların ortasında rekabet üstünlüğünü kaybetmiş ve çöküşün eşiğine gelmişti. Piyasa koşulları değiştiği halde şirket ve çalışanlar bu değişimin oldukça gerisinde kalmıştır. 1995 yılında şirketin başkanlığına gelen Timmer değiştirmesi gereken şeyin sadece bir organizasyon değil aynı zamanda bir zihniyet olduğunu almıştı. Timmer'in değişim yaklaşımı bir şok tedaviydi.

Timmer ilk olarak De Ruwenberg'de üst düzey yöneticilerle bir toplantı düzenleyerek şirketin durumunu açık ve yalın bir şekilde tanımladı: Şirketin varlığı tehlikeyeydi. Timmer mesajını güçlendirmek amacıyla Philips'in iflas etmiş olduğunu anlatan varsayımsal bir basın açıklaması da dağıtmıştı. Şirketi eski haline getirmek salondakilere bağlıydı.

Timmer'in değişim yönetimi sıkı ve kesin kriterlere dayanıyordu. Bu koşullardan hoşlanmayan ayrılabilirdi. Bu değişim yaklaşımı Timmer'e ulaşmak, istediği vizyonu yakalama fırsatı verdi ve yöneticilerin yeni hedefler üzerinde yoğunlaşmalarına olanak sağladı. Timmer sektördeki en yüksek üretkenliği kıstas alarak, maliyetlerde önemli tasarruflara gitti.

Timmer şirketteki değişim programının en önemli boyutunun çalışanların değişimi içselleştirmelerini sağlamak olduğunu biliyordu. Çalışanların değişime katılmadıkları bir süreç başarıya ulaşamazdı. Çalışanlar bu şirket girişim konusundaki kaygılarını seslendirmeliydiler. Bu nedenle seminerler ve eğitim programlarıyla çalışanların değişim konusundaki kaygı ve görüşlerini dillendirmeleri sağlandı. Timmer ayrıca bizzat katıldığı "kent toplantıları" ile sorunların yanıtlanmasını ve gelecek hakkında konuşulmasını sağladı.

Timmer'in yaklaşımı insanlara bu operasyonun parçası oldukları duygusunu verdi ve dolayısıyla değişim hamlesinin desteklemesini sağladı. Çok geçmeden çalışanların söyledikleri dinledikleri ve şirketin değişiyor olduğu ortaya çıktı. Bu değişim sonucunda şirketin performansı açık biçimde arttı. Nitekim işletmenin geliri satışların %4.3'ü düzeyinde iken, bu oran 1994 yılında ikiye katlandı (Strebel, Paul; 1999; s. 137. & Goffee & Gareth; 1999; s.11).

2. Değişimin Özü: İnsan

İnsan kaynakları yönetiminin değişim yönetiminin ivmesi olması yönündeki beklentiler çeşitli faktörlere bağlanabilir.

Çoğu değişim yönetimi çabası işlememektedir çünkü değişimin özü olan insan unsuru ihmal edilmekte ya da unutmaktadır. Küçülmeye çalışan veya yeniden yapılanan organizasyonların çoğu, rakipleri ile mücadele etmede yetersiz kaldıklarının farkına varmaktadır.

Çünkü işletmeler değişim sürecinde verimliliği temel kriter olarak alırken, çalışanların moral ve motivasyonunu ihmal etmektedirler. Böyle bir yaklaşım değişim girişimlerini önemli ölçüde başarısızlığa itmektedir (Trahant & Burke; 1996; p.37).

Nitekim 1998 yılında Amerika'da 9144 çalışanı kapsayarak yapılan bir araştırmada değişim süreçlerinde yeterince bilgilendirilmedikleri ya da bilinçlendirilmedikleri durumlarda çalışanların yaşanan değişimden korktukları saptanmıştır.

Araştırma sonuçlarına göre, çalışanların korkuları yeni pozisyonlarının konumu ve buradaki tatmin düzeyleri konusunda endişeye kapılmalarından kaynaklanmaktadır. Araştırmada iyi bir değişim yönetiminde başarıyı etkileyen en önemli faktörün çalışanların değişim sürecinde yeterince bilgilendirilmeleri ve değişimi içselleştirmeleri (%38) olduğu anlaşılmıştır (Boles & Sunoo; 1998; p.25).

Çağdaş işletmeler ise, değişimi sürekli kılmak için insan merkezli bir

modeli esas almaktadır. Bu amaçla liderlik, müşteri odaklılık, kaliteye bağlılık, çalışanların yetkilendirilmesi ve eğitim gibi örgütsel uygulamalar ön plana çıkmaktadır.

Diğer bir ifade ile değişim yönetiminde ana örgütsel değerler çerçevesinde aşağıdaki alanlarda önemli gelişmelerin kaydedilmesi beklenmektedir;

- Müşteri geribildirimlerinin iş süreçlerini tanımlamada kullanılması,
- Çalışma kalitesinin geliştirilmesi için çeşitli düzeylerde iletişimin güçlendirilmesi,
- Çalışanların kaliteye yönelik girişimlerinin desteklenmesi,
- Performans hedeflerinin ödüllendirilmesi ve performans değerlendirme ile bağlantılı konuma getirilmesi.

İnsan kaynakları yönetimi bu değişkenler doğrultusunda değişim en azından iki düzeyde geliştirmesi gerekmektedir. Bunlar transformasyonel ve işlemsel düzeylerdir. Transformasyonel seviye organizasyonun misyonu, vizyonu ve kültürü ile bağlantılıdır. İşlemsel seviye ise, çalışanların iş süreçlerini, çalışanlarla iletişimi ve ödüllendirmeyi kapsar. Böylece organizasyonda değişim yayıldıkça çalışanlar da değişim konseptini içselleştireceklerdir (Trahant & Burke; 1996; p.37).

3. Değişim Yönetimi: Yetkinlik Gereksinimleri

Organizasyonda kurumsallaştırılmış ve planlanmış bir değişim çeşitli yetkinlik gereksinimleri ortaya çıkarmaktadır.

a) Politik Yetkinlikler

Organizasyonlar herşeyden önce sosyal kuruluşlardır. İnsan olmadan organizasyon olmaz. Bu gerçeği gözden uzak tutan bir anlayış değişimi başarısız kılacaktır. Organizasyonlar aynı zamanda oldukça politik kurumlardır. Değişim sürecinde organizasyonun bu boyutu oldukça iyi anlaşılmalıdır.

b) Analitik Vasıflar

Değişim süreci analitik bir bakış açısı gerektirir. Karşılaşılabilecek zorluklar farklı bakış açıları ile değerlendirilmeli, rasyonel bir analiz ihmal edilmemelidir. Rasyonel olmayan bakış açıları değişimin etkinliğini sınırlandıracaktır.

Burada özellikle iki önemli yetkinlikten söz etmek gerekmektedir: iş akışı operasyonları veya sistem analizi ile finansal analiz. Bu iki vasıf literatürde "çözüm mühendisliği" adını almaktadır. Bu kapsamda kurulan değişim takımının yürüteceği operasyonlarda iş süreçlerini ve iş akışlarını parçalamayı ve yeniden bir araya getirmeyi bilmesi beklenmektedir belirlerler (Nickols; 2000; p.8).

c) İnsani Vasıflar

İnsani yetkinlikler değişim sürecinin ayrılmaz bir bütünüdür. Organizasyondaki

insanlar yetenek, kabiliyet, yetkinlik, bilgi düzeyi, farklı kişilik ve sosyal özellikleri ile organizasyonun rengini belirlerler.

Bu alanda çoğunlukla ihtiyaç duyulan vasıflar iletişim ve kişiler arası ilişki geliştirme yetkinlikleridir. Daha etkin olmak için değişim yönetimi uzmanının dinleme yetkinliğini yani ayrıntıları ihmal etmeden konuşmacının söylediklerini anlama ve değerlendirme vasıflarını geliştirmesi gerekmektedir. Bunun için birden fazla dil bilmek değil insanların konuştukları sistem, pazarlama, personel, yasal ve diğer fonksiyel görev alanlarına ilişkin dilleri bilmek gerekmektedir. Çok daha önemlisi, insan kaynakları yönetimi organizasyondaki insanların duygularını okumayı öğrenmek zorundadır. Böyle bir yetkinlik değişim gündeminin önemli bir sorunu olan çatışmaların önlenmesine olanak sağlayacaktır.

d) Sistem Yetkinlikleri

Bilgisayar odaklı bilgi sistemlerine değişim sürecinde önemli bir görev düşmektedir. Bu nedenle teknolojik yetkinlik sistem vasıflarının en önemli unsurudur. Bunun yanında iki önemli sistem yetkinliğinden söz edilebilir. İlk olarak, değişim yöneticileri bilgisayarlarla işbirliği yapmasını ve sistem analisti olmayı öğrenmelidirler. Buna genellikle sistem mühendisliği denilmektedir. İkinci vasıf alanı ise, "Genel Sistem Teorisi" olarak bilinen alanla ilgilidir. Bu alan, insanlar, organizasyonlar, endüstriler, ekonomiler ve sosyo-teknik sistemlerle ilgilidir (Nickols; 2000; p.9).

e) İşletmecilik Vasıfları

Değişim yönetimini yönlendiren ekibin özellikle değişimin konusu olan işletmeyi yeteri düzeyde anlaması ve bilmesi gerekmektedir. Piyasa, ürün ve ürün geliştirme ile müşteri, satış, alış ve diğer işletmecilik konularını yeterince kavramış olmak değişimin sonuçlarının analiz edebilmek açısından kritik nitelikli yetkinliklerdir.

4. Değişim Sürecinde İnsan Kaynakları Yönetiminin Rolü

a) Değişim Stratejisini Oluşturmak ve Rehberlik Sağlamak

İnsan kaynakları yönetimi şirketin vizyonuna ve stratejisine uygun bir değişim programı oluşturmalı ve şirketteki herkesin bunu benimsemesini sağlamalıdır. Organizasyonda beyin fırtınaları, seminer vb. araçlar yardımıyla tartışma gündemi yaratmalı ve şirketin vizyonu ve rekabet konumu çalışanlara benimsetilmelidir. Böylece birey ve takım çalışmalarını şirketin yeni stratejisine uygun olarak düzenlenmek mümkün olabilir.

b) Organizasyonda İletişim Kanallarını Güçlendirmek

Örgüt içinde iletişim kanallarını açık tutmak ve sürekli güçlendirmek değişime dönük tepkileri, ortaya çıkan sorunları ve çözüm önerilerini daha kolay geliştirmeyi sağlayacaktır. Şirketin departmanları arasındaki iletişimi geliştirmek bu nedenle insan kaynaklarının en önemli görevidir.

c) Uygun Kaynakları Sağlamak

İnsan kaynakları yönetimi değişim sürecinde gerekli kaynakları sağlamalı ve ihtiyaç duyulmayan projelere de son vererek tasarruf yaratmalıdır. İnsan kaynakları yönetimi bunu gerçekleştirebilmek için liderlik konumunu açık biçimde ortaya koymalıdır (Duck, 1999; s.80).

d) Projeleri Eşgüdümlü Hale Getirmek ve İlişkilendirmek

Şirketin daha hızlı değişim programlarına geçmesiyle görev birimleri, takımlar ve projeler çoğalır. Bu durum bir yandan karmaşa ve otorite boşluğu yaratacak, diğer yandan kaynak israfına neden olabilecektir. Bunu önlemek için insan kaynakları yönetim departmanı değişim projeleri arasında eşgüdüm yaratmak ve aralarındaki ilişkiyi açık biçimde ortaya koymak durumundadır.

e) Birlikte Yaratmak İçin Ortak Fırsatlar Sağlamak

Değişim yönetiminin en kritik unsuru herkesi bu sürece katmak ve yetkilendirmektir. İnsan kaynakları yönetimi bu amaçla şirketteki herkesi doğru kararları verecek ve doğru eylemi yapacak biçimde bilgilendirmeli ve eğitmelidir.

f) Sorun Alanlarını Saptamak ve Çözümler Üretmek

Rehber, iletişim ve değişim takımlarının yönetiminde insan kaynakları departmanının temsil edilmesinin bir nedeni vardır. Çünkü değişimin merkezinde insan vardır. Örneğin kademe sayısını azaltmak, iş tanımlarını analiz etmek ve değişim sürecini yönlendirmek insanla ilgili konuları kapsar. İnsan kaynakları yönetimi bu açıdan değişimin en kritik görevini üstlenmektedir.

g) Değişim Liderlerini Yaratmak

Şirket içinde değişimi sürekli kılmak değişimi yeterince içselleştirmiş ve bunu bir görev felsefesi haline getirmiş liderlere bağlıdır. Bu liderleri yaratmak insan kaynaklarının görevidir. Liderliğin değişim sürecindeki temel işlevi değişim sinerjisini hareket geçirmektir. Bu sinerji hem organizasyon içindeki yaratıcı düşünceyi ortaya çıkarmak için bir zemin sağlayacaktır hem de şirketin rekabet yetkinliğini güçlendirecektir (Duck, 1999; s.81).

GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

21. yüzyıl işletmeler açısından değişim alanının genişlediği ve rekabet edebilirlik açısından değişime çabuk ve etkin uyum göstermenin ön plana çıktığı bir çağı simgelemektedir. Yenilik ihtiyacı aslında 1990'lı yılların en çok dile getirilen işletmecilik fonksiyonu haline gelmiştir. Yenilik yaratmanın ve sürekli değişen çevresel şartlara göre davranmanın gerekliliği günümüzde değişim yönetimini yeni bir mesleki formasyon olarak ortaya çıkarmaktadır.

Değişim yönetimi, en yalın tanımıyla değişimi yönetme sanatıdır. Diğer bir ifade ile değişim yönetimi organizasyondaki değişim alanını planlamak, uygun bir strateji

geliştirmek ve değişimi sistematik bir model çerçevesinde uygulamaya geçirmektir. Bu açıdan değişimin amacı, organizasyonu daha etkin, daha rekabet edebilir ve performansı daha yüksek bir konuma dönüştürmektir.

Değişim gereksinimi organizasyonun kendi içsel dinamiklerinden kaynaklanabileceği gibi dışsal faktörlerin etkisi altında da ortaya çıkabilir. Bunlar arasında özellikle rekabet yetkinliğini geliştirmeye dönük baskılar ve bilgi teknolojileri ön plana çıkmaktadır. Değişim yönetimi bu boyutuyla organizasyonun kontrol edemediği ya da çok az kontrol ettiği değişimlere (mevzuat, sosyal ve politik krizler, rakip firmaların davranışları, ekonomik koşullardaki değişimler vb.) cevap verebilmesini mümkün kılmaktadır.

Değişim yönetiminin en önemli boyutu insan faktörü yani işletmede çalışanın değişimi algılama biçimi ve bu değişime göstereceği tepkinin niteliğiyle ilgilidir. Özellikle organizasyondaki tüm alt yapıların değiştirilmesine rağmen çalışanların değişimi içselleştiremedikleri bir değişim aksiyonu başarısız kalmaya mahkum olacaktır. Bu açıdan insan kaynakları yönetiminin değişim sürecinde oldukça kritik bir rol üstleneceği açıktır. Bazı araştırmacılar bu nedenlerle değişim yönetiminin başlıca sorumlusunun insan kaynakları direktörü olması gerektiğini savunmaktadırlar.

Sonuç olarak, değişim yönetimi modern insan kaynakları yönetiminin yeni görev alanını tanımlamaktadır. Böylece insan kaynakları yönetimi örgütsel rekabet yetkinliğine katkıda bulunmayan klasik fonksiyonlar dışında işletmenin rekabet gücünü geliştirmeye ve örgütsel strateji ile ilişki içinde bulunan alanlarda sorumluluk üstlenmeye yönelmektedir.

KAYNAKÇA

- AKIN, M.L. & Griffin, J.R.; (Mar99); "Keys to Succesful Systems Administration"; **Computers in Library**; V.19/3; pp.66-69.
- BOLES, Magaret & Sunoo, Brenda Paik; (Jan98); "Three Barriers to Managing Change"; **Workforce**; V.77/1; pp.25.
- DANIEL, Art & LeClerc, Bob; Winter1993; "Managing Change"; **Canadian Business Review**; V.20/4; pp.17-21.
- DUCK, Jeanie Daniel; (İstanbul-1999); "Değişim Yönetimi: Dengeleme Sanatı"; **Değişim** (Çev.: Meral Tüzel); ss.62-83.
- FARIAS, Gerard; (Sep2000) ; "Organizational Development and Change Management"; **Journal of Applied Behavioral Science**; V.36/3; pp.376-380.
- GOFF, Leslie; (14/02/2000); "Change Management"; **Computerworld**; V.34/7; pp.54.

- GOFFEE, Rob & Jones, Gareth; (İstanbul-1999); "Modern Şirketleri Birarada Tutan Nedir?"; **İnsanları Yönetmek** (Çev.: Meral Tüzel); ss.11-50
- GOMOLSKI, Barb; (December 4 2000); "Change Management: is it The Right Remedy for E-Business Growing Pains?"; **Infoworld**; pp.98.
- HENNESTAD, Bjorn W.; (Sep2000)"Implementing Participative Management"; **Journal of Applied Behavioral Science**; V.36/3; pp.314-336
- MARKLE, Peter; (Jul/Aug2000); "Managing Change in FHWA"; **Public Roads**; V.64/1; pp.41-43.
- MUELLER, M. & Alves, L. C. & Fair, M. L.; Modi, I.; (Sep-Nov99) ; "RAS Strategy for IMB S/390 G5 and G6"; **IMB Journal of Research & Development**; V.43/5-6; pp.875-889.
- NICKOLS, Fred; (05.07.2000); "Change Management"; **www.hme.att.net**; pp.1-13.
- SCHARITZER, Dieter & Korunka, Christian; (Sep2000); "New Public Management: Evaluating The Success Of Total Quality Management and Change Management Interventions In Public Services from The Employees' and Customers' Perspectives"; **Total Quality Management**; V.11/7; pp.941-954.
- STREBEL, Paul; (İstanbul-1999); "Çalışanlar Değişime Niçin Direnç Gösterirler"; **Değişim** (Çev.: Meral Tüzel); ss. 137-153.
- TRAHANT, Bill & Burke,W. Warner; (Feb96); "Traveling ThroughTransitions"; **Training & Development**;V.50/2; pp.37-42.
- WORREN, Nicolay A. M. & Ruddle, Keith & Moore, Katl; (Sep1999); "From Organizational Development to Change Management"; **Journal of Applied Behavioral Science**; V.35/3; pp.273-287.

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

TÜRKİYE'DE 1980 SONRASI
SENDİKALAŞMA VE
SENDİKALAŞMAYI ETKİLEYEN
UNSURLAR

Yrd. Doç. Dr. Adnan MAHİROĞULLARI
Cumhuriyet Üniversitesi
İktisadi İdari Bilimler Fakültesi

R E S U M E

LA SYNDICALISATION APRES 1980 EN TURQUIE et LES FACTEURS QUI INFLUENT LA SYNDICALISATION

En Turquie, après 1980, on a approuvé le régime de l'exportation libérale au lieu de l'économie politique basée sur la substitution de l'importation; en outre, le cadre légal du syndicalisme s'est formé de nouveau par "la Loi de Syndicats no: 2821" et "Accord collectif Grève et Lock-out no: 2822". A cause des changements radicaux dans le cadre légal du syndicalisme et dans les économies politiques, le syndicalisme turc est entré à un nouvelle période. Autrement dit, après 1980, c'est le commencement d'une nouvelle période pour le syndicalisme turc.

Dès le 1980 à 2001, les taux de la syndicalisation sont environ de %60. Selon les données appartenant au janvier 2001; le taux de la densité syndicale est de % 56.88.

Dans cet article, on a étudié les facteurs structuraux et légaux qui influencent la syndicalisation en Turquie après 1980, telles que la privatisation, personnelle au contrat, personnelle non-couvertes, l'emploi informel et le chômage.

Ö Z E T

Türkiye'de 1980 öncesi izlenen ekonomi politikalarda 1980 sonrası köklü değişiklikler yoluna gidilerek ithal ikameci politikalar yerine liberal dış ticaret anlayışı benimsenmiş; keza sendikacılığa şekil veren yasal çerçeve 2821 sayılı Sendikalar ve 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunlarıyla yeniden çizilmiştir. Ekonomi politikalarda ve sendikacılıkla ilgili yasal mevzuatta köklü değişikliklere gidilmesi nedenleriyle 1980 sonrası, Türk sendikacılığı, dolayısıyla sendikalaşma için yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

1980 sonrasında sendikalaşma oranları ortalama olarak % 60'lar civarında seyretmiş; sendikalaşma ile ilgili en son istatistik olan 2001 Ocak verilerine göre 4.537.544 işçiden 2.580.927'si sendikalara üye olmuş ve sendikal yoğunluk oranı % 56.88 olarak gerçekleşmiştir.

Bu çalışmada, 1980 sonrası dönemde sendikalaşmayı etkileyen özelleştirme, sözleşmeli ve kapsam dışı personel uygulamaları, kayıtdışı istihdam ve giderek artan işsizlik gibi yasal ve yapısal faktörler irdelenmiştir.

GİRİŞ

Sendikalaşma kavramı, bir ülkedeki yasal olarak sendikalaşabilir bağımlı çalışanların sendikalarda örgütlenme eğilimini ve oranını gösterir.

Sendikalaşma, ülkelerin siyasi yapıları ile ilgili olduğu kadar, kuşkusuz endüstrileşme düzeyi, bağımlı çalışanların sayısı, işgücünün yapısı, işsizlik ve kayıtdışı istihdam oranı, işverenlerin tutumu, mevcut sendikaların çalışma yöntemleri ve endüstri ilişkilerini düzenleyen yasal çerçeveye de yakından ilgilidir.

Türk sendikacılığında sendikalaşma süreci, endüstrileşme düzeyi, bağımlı çalışanlar sayısı, siyasi konjonktür, ekonomi politikalarındaki köklü değişimler, endüstri ilişkileri sistemini düzenleyen yasal çerçeve değişiklikleriyle bağıntılı olarak yasallık kazandığı 1947'den günümüze kadar; 1947-1963, 1963-1980 ve 1980 sonrası olmak üzere üç dönemde incelenebilir.

Sendikalaşma sürecinde, üçüncü dönem başlangıcının 1980 olarak kabul edilmesindeki en önemli etkenler, kuşkusuz 1980 sonrasında ekonomik politikaların önemli ölçüde değişmesi; ithal ikameci politikalar yerine liberal dış ticaret anlayışının benimsenmesi, önemli bir işveren olan devleti ekonomik sahadan mümkün olduğu ölçüde çekebilmek için özelleştirme faaliyetlerine hız verilmesi ve sendikacılığın 2821 ve 2822 sayılı Kanunlarla yeni bir yasal çerçeveye kavuşmasıdır.

Bu çalışmada, sendikalaşma süreci bakımından yeni bir dönem olan 1980 sonrasında; yıllar itibarıyla sendikalaşma oranları, sendikalaşmanın genel özellikleri ve sendikalaşmayı etkileyen unsurlar incelenmektedir.

I- 1980 SONRASI SENDİKALAŞMA VE GENEL ÖZELLİKLERİ

Türk demokrasisi, 12 Eylül 1980 Askeri Müdahalesiyle kesintiye uğramış; ülkede üç yıl süren bir ara dönem yaşanmıştır. Endüstri ilişkilerini şekillendiren yasal çerçeve; başta 1982 Anayasası olmak üzere 2821 sayılı Sendikalar Kanunu, 2822 sayılı Toplu İş Sözleşmesi Grev ve Lokavt Kanunu bu ara dönemde hazırlanmıştır.

Yasa koyucu, endüstri ilişkilerini şekillendiren yasal çerçeveyi hazırlarken, 1980 öncesi yaşanan toplumsal olayları göz önüne almış; yeni düzenlemelerde, gerek 1961 Anayasası, gerekse 274 ve 275 sayılı Kanunlarla işçilere sağlanan bazı haklarda kısıtlama yoluna gitmiştir.

1980 öncesi kimi sendika yöneticilerinin sendika ve toplu pazarlık yasalarındaki boşluklardan, yargı ve yürütme organlarının işleyiş aksaklarından yararlanarak giriştikleri yasa dışı eylemler, 12 Eylül'de gerçekleştirilen askeri müdahalenin gerekçeleri arasında (Işıklı, 1995, 41) yer almıştır. Bu nedenle, çalışma hayatı ile ilgili yeni yasal düzenlemeler hazırlanırken, 1970-1980 arasında çalışma ilişkilerinde yaşanan bunalmalar, uzun süreli grevler, işyerlerini tahribe varan işçi olayları gibi menfi etkenler göz önünde bulundurulmuştur. Bu bağlamda, sendikalara 1997'deki Anayasaya Uyum Yasaları yürürlüğe girene kadar geniş kapsamlı siyasi faaliyet yasağı, toplu pazarlık ve grev hakkının kullanılmasını güçleştirici düzenlemeler getirilmiş; bazı işçilerin, bu arada kamu kesiminde sözleşmeli personelin sendikalara üye olmaları yasaklanmış, dolayısıyla sendikalaşmanın kapsamı daraltılmıştır.

A-1980 SONRASI SENDİKALAŞMA ORANLARI

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı'nın çalışma hayatı ile ilgili istatistikleri düzenli olarak yayımlamaya başladığı yıl olan 1984'te 1.427.744 olan sendikalı işçi sa-

yısı Ocak 2001'de 2.580.927'ye ulaşmış, 17 yıllık süreçte sendikalı işçi sayısı nispeten istikrarlı bir şekilde yaklaşık bir kat artmıştır. Sendikalaşma oranlarının dönem ortalaması %50'ler civarında gerçekleşmiştir.

Çalışma Bakanlığı bu dönemde, çalışma hayatı ile ilgili istatistikleri oldukça detaylı şekilde yılda iki kez ocak/temmuz dönemlerini kapsamak üzere yayımlamaya başlamıştır. Bakanlık, yayımladığı istatistikî verilerin özellikle yetki tespitinde birinci derecede belirleyici olduğunu göz önüne alarak bu konuda titiz davranmak istemişse de, hedeflenen amaca pek erişememiştir.

Tablo 1. Sendikalı işçi sayısı ve sendikalaşma oranları (1984-2001)

Yıllar	Toplam işçi sayısı	Sendikalı işçi sayısı	Sendikalaşma oranı
1984	2.553.384	1.427.271	% 55.89
1985	2.819.517	1.828.471	% 64.85
1986	3.075.343	1.953.892	%63.53
1987	3.268.038	2.044.797	%62.56
1988	3.483.212	2.227.029	%63.93
1989	3.564.214	1.834.968	%51.48
1990	3.563.527	1.997.564	%56.05
1991	3.513.064	2.130.811	%60.65
1992	3.596.469	2.254.271	%62.68
1993	3.742.380	2.485.681	%66.41
1994	3.815.261	2.644.417	%69.31
1995	3.905.118	2.667.014	%68.29
1996	4.051.295	2.708.784	%66.86
1997	4.215.375	2.774.622	%65.82
1998	4.327.156	2.923.546	%67.56
1999	4.350.016	2.987.975	%68.69
2000	4.508.529	3.086.305	%68.45
2000*	4.521.081	2.468.591	%54.60
2001	4.537.544	2.580.927	%56.88

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 24, Ankara, 1999, s 110; 17 Temmuz 2000 tarih ve 24112 sayılı Resmi Gazete mükerrer sayısı.; calisma.gov.tr.

* Temmuz 2000 verileri.

Nitekim ÇSGB'nin kamu sektöründeki sendikalaşma oranları ile ilgili verilerinde, sendikalı işçi sayısı mevcut işçi sayısından hep fazla çıkmaktadır. Bu durum, Bakanlığın sendikalı işçi sayısındaki verilerinin güvenilirliğine kuşkusuz gölge düşürmektedir.

Sendikalaşma oranları ile ilgili sağlıksızlık, öncelikle yasal çerçeveden kaynaklanmaktadır. 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 24. ve 25. maddelerinin, kısa süreli işten ayrılmaların sendika üyeliğini etkilemeyeceğini ve sendika üyeliğinden istifa edenlerin üyeliğinin bir ay sonra sona ereceğini hüküm altına alması, kuşkusuz net sendikalı işçi sayısının hesaplanamamasındaki handikaplardan biri olmuştur. Dolayısıyla Yasa'nın adı geçen maddelerindeki esnekliğe bağlı olarak, ilgililerce yasal sürenin istismar edilmesi, neticede emekli olan işçinin, işkolu değiştiren, vefat eden işçilerin resmi makamlara geç bildirilmesi ya da resmi makamların kendilerine ulaşan bilgileri sadece bildirildiği dönem için değerlendirmeye tabi tutmaları, başka bir deyişle geriye dönük olarak tüm listeleri güncelleştirmemeleri istatistiklerin sıhhatli olmasını büyük ölçüde etkilemektedir.

Bu durumda, yukarıda belirtilen faktörler nedeniyle sendikalı üye sayısının her yıl ortalama 500.000-600.000 kişi fazla hesaplandığı söylenebilir.

Türkiye'deki sendikalaşma oranlarının sağlıksız hesaplanmasına neden olan hususların önüne geçilmesi için çeşitli zamanlarda yasal düzenlemeler yapılmış; ilk olarak 1988 tarih ve 3449 sayılı Kanun'la sendikaların üye bildirimlerinin yenilenmesi ve yenilenen bildirimlerde yer alan işçilerin üyeliklerinin noter tasdikinden geçirilmesi istenmiştir. Bu önlem, Tablo 1'de görüldüğü gibi Temmuz 1989 istatistiğinde istenilen sonucu vermiş, mükerrer yazılım ve listelerden düşülmesi gereken fazlalıkları büyük ölçüde ayıklamıştır. Ancak bu düzenleme, 1989 öncesi biriken haksız yazılımları giderebilmiş, sonraki yıllarda sendikalı işçi sayısının tespit sistemini istenilen sağlıklı çizgiye oturtamamıştır.

Sendikalı işçi sayısının sağlıklı tespiti için 4 Nisan 1995 tarih ve 4101 sayılı Yasa ile yeni düzenlemeler yapılmak istenmiş; bu bağlamda işçi sendikaları, üye kayıt fişlerini, fişlerdeki işlemi yapan noterin adını, üyelerinin çalıştıkları işyerlerinin unvanlarını, aynı şekilde işverenler de işyerlerinde çalıştırdıkları işçileri 6 aylık süre içinde ÇSGB'ye bildirmekle yükümlü tutulmuştur. Ne var ki, 4101 sayılı Yasa ile elde edilmek istenilen sonuç bir türlü alınamamış (Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi, 1996, 3, 50); özellikle kamu kesimi istatistiklerinde, tüm işçi sayısından daha fazla sendikalı işçi sayısı yer almaya devam etmiştir.

ÇSGB, 2000 yılında, sendikalı işçi sayıları ile ilgili istatistiklerdeki mükerrer yazılımdan ve emekli olan, vefat eden üyelerin listelerden düşülmemesinden kaynaklanan hataları en aza indirmek, sistemdeki aksaklıkları gidermek amacıyla yeni bir çalışma başlatmıştır. Bu bağlamda, bizzat Çalışma Bakanı'nın ifadesiyle, "7-8 ay süren bir çalışmayla, 1983'ten bu yana işleme konmamış binlerce evrak üzerinde inceleme yapılarak vefat etmiş, emekliye ayrılmış, mükerrer yazılmış sendika üyeleri tespit edilip" (Milliyet Gazetesi, 20 Temmuz 2000) istatistiklerden düşürülmüştür.

Nitekim, ÇSGB'nin başlattığı çalışma sonrasında, sendikali işçi sayılarında vefat eden, emekliye ayrılan sendikali işçilerin düşülmemesi ve mükerrer yazılımdan kaynaklanan fazlalıklar ortaya çıkmış; ÇSGB'nin Ocak 2000'deki sendikalaşma oranlarıyla ilgili istatistiğinde 3.086.305 olan sendikali işçi sayısı, Tablo 1'de görüldüğü gibi, Temmuz 2000 istatistiğinde 2.468.591'e, dolayısıyla sendikalaşma oranı % 68.45'ten, % 54.60'a gerilemiştir.

Netice olarak, ÇSGB'nin Temmuz 2000 istatistikleri öncesindeki sendikalaşma oranlarıyla ilgili sağlıklı verilerin ortaya çıkmasında iki etken önemli rol oynamıştır:

Birinci etken, 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 24 ve 25 maddelerinden kaynaklanan fazlalıkların Çalışma Bakanlığı'nca zamanında ve titizlikle tespit edilememesi; ikinci etken, 1980 sonrası toplu iş sözleşmesi yapabilmek için yetkinin işkolunda % 10 barajına bağlı olması hesabıyla, sendikaların yasal boşluklardan yararlanarak, üye sayılarında aleyhlerine gelişen değişiklikleri yetkili makamlara bildirmekten kaçınılması, böylelikle üye sayılarını olduğundan fazla göstermek istemeleridir. Nitekim Temmuz 2000 istatistiklerinin yayınlanması sonrasında on sendikanın % 10 işkolu barajını aşmadığı ortaya çıkmıştır.

Tablo 2. Toplam ücretli sayısına göre sendikalaşma oranları

Yıllar	Toplam ücretli sayısı*	Sendikali işçi sayısı	Sendikalaşma oranı
1990	7.290.000	1.997.564	% 27.4
1991	7.171.000	2.130.811	% 29.7
1992	7.584.000	2.254.271	% 29.7
1993	7.648.000	2.485.681	% 32.5
1994	7.631.000	2.644.417	% 34.6
1995	8.504.000	2.667.014	% 31.3
1996	8.554.000	2.708.784	% 31.6
1997	9.790.000	2.713.839	%27.72
1998	9.972.000	2.856.330	%28.64
1999	9.824.000	2.987.975	%30.40

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, 1999 Çalışma Hayatı İstatistikleri, s. 110 ve Petrol-İş 95 Yılı, s. 523; Petrol-İş 97-99 Yılı, s. 715'teki verilerden yararlanılarak düzenlenmiştir.

* Toplam ücretli sayısı, yıllara göre HİAS'da yer alan ücretli sayısını göstermektedir.

Sendikalaşma oranları ile ilgili hesaplamalarda sadece sigortalı işçilerin baz alınmasını eksik gören kimi sosyal siyaset uzmanları, Türkiye'deki sendikal yoğunluğun he-

saplanmasında ikinci bir metot olarak toplam sendikalı sayısının toplam ücretli sayısına bölünmesi yolunu da önermektedirler. Bu bağlamda, Türkiye'de enformel istihdamın önemli boyutlara ulaştığı gerçeği dikkate alındığında, Türkiye'de ücretli çalışanların sayısının resmi istatistiklerde belirtilenlerden çok daha yüksek olduğu görülecektir. Nitekim, 1999 yılı "Hane Halkı İşgücü Anketleri Sonuçları"na (HİAS) göre, 22.000.000'un üzerinde insanın istihdam edildiği Türkiye'de, toplam ücretliler yaklaşık 10.000.000, SSK'ya kayıtlı ücretliler ise sadece 4.350.000 kişidir. Bu bakımdan, Türkiye genelindeki sendikalaşma oranı hesap edilirken iki farklı verinin; "SSK'lı toplam işçi sayısı" yanı sıra, HİAS'taki "ücretliler" sayısının da baz alınarak kullanılması yerinde bir uygulama olacaktır.

Nitekim, Tablo 2'de görüldüğü gibi, HİAS'daki ücretliler toplamı baz alındığında Türkiye'de sendikalaşma oranının % 30'lar civarında olduğu söylenebilir.

B- 1980 SONRASI DÖNEMDE SENDİKALAŞMANIN GENEL ÖZELLİKLERİ

ÇSGB, diğer iki dönemden (1947-1963 ve 1963-1980) farklı olarak bu dönemde çalışma hayatı ile ilgili istatistikleri iller ve işyerleri/işkolları bazında, cinsiyet, kamu/özel kesim ayrımı yaparak oldukça detaylı bir şekilde hazırlamaktadır. Bu nedenle, sadece üçüncü döneme ait olmak üzere, Türkiye genelinde sendikalaşmanın genel özellikleri hakkında detaylı bilgiler vermek mümkün olmuştur.

1. İşyeri Ölçeği Bakımından

İşyeri ölçeği sendikalaşma açısından önemli bir unsurdur. Genel olarak küçük ölçekli işyerlerinde sendikalaşma eğiliminin daha az, büyük ölçekli işyerlerinde daha fazla olduğu bilinmektedir.

Türkiye'de küçük ölçekli işyerlerinde sendikalaşma eğilimi, pek çok ülkedeki gibi son derece düşüktür. Genellikle küçük işyeri işverenleri, işyerinde çalışan işçilerin sendikalara üye olmasını hoş karşılamamakta, ya sendikalaşan işçilerinin hizmet akitlerini feshederek işten çıkarmakta, ya da işyerinde sendikanın yetki kazanmasını önleyecek tedbirlere başvurmaktadırlar (Ekin, 1993, 58). Dolayısıyla küçük ölçekli işletmelerde çalışan işçilerin, işlerini kaybetme korkusuyla büyük ölçekli işletmelerde çalışanlara oranla sendikalaşma eğilimlerinin daha zayıf olduğu gözlemlenmektedir. Doğal olarak, işyeri ölçeği büyüdükçe sendikalaşma oranı da dikkati çekecek derecede artmaktadır.

Bu bağlamda, ÇSGB'nin 1993 Ocak istatistiklerine göre (ÇSGB istatistiklerinde 1993 yılına kadar işyeri ölçeklerine göre sendikalaşma oranlarını vermiştir) 1-9 işçi çalıştıran işyerlerinde çalışan toplam 897.317 kişiden sadece 84.561'i sendika üyesidir. Bu tip işyerlerinde sendikalaşma oranı % 9,4'tür.

10-24 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı yaklaşık % 20'ler civarındadır. 25-49 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı % 30'lar, 50-99 işçi çalıştıran işyerlerinde % 40'lar civarındadır (Akkaya, 1992, 55).

100-249 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranı Türkiye ortalamasının üzerindedir. Bu ölçekteki işyerlerinde sendikalaşma oranı % 65'leri geçmektedir.

250-499 işçi çalıştıran işyerlerinde sendikalaşma oranındaki artış eğilimi sürmekte, sendikalaşma oranı % 95'ler civarında seyretmektedir. Dolayısıyla işyeri ölçeği büyüdükçe sendikalaşma ile ilgili genel eğilimlere uygun olarak sendikalaşma oranları da artmakta, 500 ve daha fazla işçi çalıştıran gerek kamu, gerekse özel kesim işyerlerinde sendikalaşma oranı yüzde yüzlere yaklaşmaktadır.

2.Bölgeler Bakımından

Türkiye'de sendikal örgütlenmenin bölgesel olarak belli yörelerde yoğunlaştığı görülmektedir. Sendikal yoğunlaşma:

1.Bölge: İstanbul, Kocaeli, Bursa, Sakarya

2.Bölge: İzmir, Balıkesir, Aydın Manisa, Muğla Antalya

3.Bölge: Ankara, Eskişehir, Konya

4.Bölge: Adana, Mersin, Hatay, Gaziantep olmak üzere 4 bölgede ağırlık kazanmaktadır.

Sendikalaşma yoğunluğu, Ege bölgesinde yaklaşık %80 oranla en yüksektir. Marmara bölgesinde Ege bölgesine göre daha çok işçi istihdam edilmesine rağmen, bu bölgede sendikalaşma eğilimi bakımından olumsuzluk taşıyan küçük ölçekli işyeri sayısının ve özel sektör işverenlerine ait işyerlerinin fazla olması nedeniyle sendikalaşma oranı %50'ler civarındadır. 3. ve 4. bölgelerde sendikalaşma oranı yaklaşık % 65'ler seviyesindedir (Akkaya, 1992, 58).

3. Sektörler Bakımından

Sanayileşmiş ve sanayileşmekte olan ülkelerde sendikalaşma ile ilgili genel temellere paralel olarak Türkiye'de de, sanayi sektörüne göre "hizmet sektörü"nde sendikalaşma eğilimi daha zayıf ve Türkiye ortalamasının altındadır. Nitekim, 1992 verilerine göre; hizmetler sektöründe sendikalaşma oranı % 50, sanayi sektöründe % 65'tir.

Tarım sektöründe sendikalaşma oranı % 90 gibi yüksek bir rakam olmasına rağmen bu sektördeki işyerlerinin ağırlıklı olarak kamuya ait "devlet üretim çiftlikleri" olması, toplam sendikal işçilerin ancak % 5'inin bu sektörde çalışması bu sonucu doğurmaktadır.

Diğer taraftan sendikal işçilerin % 25'i hizmetler, % 70'i sanayi sektöründe istihdam edilmektedir (Akkaya, 1992, 56-57).

Türk sendikacılığı, "kesimler" bakımından kuşkusuz kamu kesimi ağırlıklı bir sendikacılıktır. Bu kesiminde çalışan işçilerin örgütlenme eğilimi özel kesime göre oldukça yüksektir. Kamu kesiminde sendikalaşma oranı, mükerrer yazılım nedeniyle resmi istatistiklerde % 100'ün üzerinde görülse de, gerçekte bu oranın % 90'lar seviyesinde olduğu tahmin edilmektedir.

Özel kesimde sendikalaşma oranı, işyerlerinin genellikle küçük ölçekli olması, özel kesim işverenlerinin sendikalaşmaya pek sıcak bakmaması gibi nedenlerle Türkiye ortalamasının altındadır. Temmuz 2000 istatistiklerine göre; toplam 3.609.050 olan özel sektörde çalışan işçilerin 1.507.871'i sendikalı olup özel kesimdeki sendikalaşma oranı % 41.78'dir.

4. Cinsiyet Ayırımı Bakımından

Dünyadaki örneklerle bakıldığında genel olarak kadın işçilerin sendikalaşma eğilimlerinin düşük olduğu görülmektedir. Bu sonuç Türk sendikacılığı için de geçerlidir. Çalışma hayatı ile ilgili istatistiklerde kadın işçilerin sendikalaşma oranları erkek işçilere göre daha düşük çıkmaktadır. Bu durum, kültürel yapıyla ilgili olduğu kadar, kadın işçilerin daha ziyade sendikalaşma bakımından elverişsiz olan hizmet sektöründe istihdam edilmeleriyle de ilgilidir.

Çalışma Bakanlığı'nın Temmuz 2000 istatistiklerinde toplam 677.669 kadın işçiden 315.772'si, % 46.60'sı sendikalıdır. Aynı istatistikte tüm çalışan 3.843.412 erkek işçiden 2.152.819'u, % 56.01'i sendikalıdır.

5. İşkolları Bakımından

Sendikalaşmanın en yoğun olduğu işkolları Tablo 3'te görüldüğü gibi özellikle KİT'lerin bulunduğu şeker ve haberleşme, genel işler, savunma, enerji ve madencilik gibi işkollarıdır. Bu işkollarındaki yüksek sendikalaşma oranı, kendi aralarındaki sırala-

Tablo 3. Sendikal Örgütlenmenin Yoğun Olduğu İşkolları (Temmuz 1995)

İşkolu	Toplam işçi sayısı	Sendikalı işçi sayısı	Sendikalaşma oranı
Şeker	38.238	38.193	%99.88
Genel İşler	281.788	280.940	%99.69
Tarım ve orman	134.107	133.200	%99.32
Banka ve sigorta	90.870	89.970	%99.00
Haberleşme	39.160	38.412	%98.09
Milli savunma	37.008	36.042	%97.39
Gıda sanayi	296.685	286.579	%96.59
Dokuma	402.927	375.129	%93.10
Enerji	137.702	127.639	%92.69
Madencilik	125.636	112.736	%89.73

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 18, Ankara 1995, s. 94.

Tablo 4. Sendikal Örgütlenmenin En Az Olduğu İşkolları (Temmuz 1995)

İşkolu	Toplam işçi sayısı	Sendikalı işçi sayısı	Sendikalaşma oranı
Kara taşımacılığı	71.958	15.060	%20.92
Basın ve Yayın	28.695	6.975	%24.30
Konaklama ve eğlence	183.484	58.315	%31.78
Deri	53.318	18.913	%35.47
İnşaat	611.361	217.915	%35.64

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 18, Ankara 1995, s. 94. malarda zaman zaman yerleri değişse de 1980 sonrasında günümüze kadar en yüksek örgütlenmenin bu 10 işkolunda sürdüğünü göstermektedir.

Tablo 5. Sendikalı İşçilerin Konfederasyonlar ve Bağımsız Sendikalara Göre Dağılımı

Yıllar	Türk-İş	DİSK	Hak-İş	MİSK	Bağımsız Sendikalar
1985	1.355.528		129.206		204.064
1986	1.438.475		149.153		223.519
1987	1.513.317		162.313		228.997
1988	1.670.897		180.557		259.841
1989	1.421.257		166.597		245.088
1990	1.567.501		189.090		240.253
1991	1.675.301		249.637		205.873
1992	1.766.535	19.378	268.035		200.323
1993	1.815.271	208.266	272.338		189.806
1994	1.967.260	334.767	283.292	5.959	53.141
1995	1.978.035	329.337	295.729	4.209	59.704
1996	2.014.452	313.046	317.265	3.923	60.098
1997	2.047.708	325.404	335.577	1.805	64.128
1998	2.134.593	358.328	356.642	2.864	71.119
1999	2.178.886	368.743	361.415	3.351	75.580
2000	1.789.873	314.321	283.908	3534	76.955
2001	1.861.146	343.718	293.212	3.807	79.044

Kaynak: Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Çalışma Hayatı İstatistikleri, No: 24, Ankara 1999, s. 98; calisma.gov.tr.

En az sendikal örgütlenme ise; özel kesim ve hizmet kesimi ağırlıklı olan işkollarında; kara taşımacılığı, basın ve yayın, konaklama ve eğlence işkollarındadır.

6 . Konfederasyonlara Dağılımı Bakımından

Sendikalı işçilerin konfederasyonlara göre dağılımında Türk-İş, gerek 1980 öncesi gerek 1980 sonrası en çok üyeye sahip konfederasyondur. DİSK'in faaliyetten uzak kaldığı 1980 sonrası yıllarda bağımsız sendikaların üye sayısı 200 000'lere ulaşmış, ancak bu konfederasyonun 1992'de yeniden faaliyete geçmesiyle bağımsız üyelerin çoğu DİSK'e bağlı sendikalara katılmıştır. Tablo 5'te izlendiği gibi, Hak-İş'in, 1994'den sonra üye sayısını giderek artırdığı, MİSK'in ise, 1980 öncesi performansını 80 sonrasında gösteremediği, hızla güç kaybettiği görülmektedir.

II- 1980 SONRASI DÖNEMDE SENDİKALALAŞMAYI ETKİLEYEN UNSURLAR

1980 sonrası dönemde, önceki dönemlerde olduğu gibi özellikle Türkiye'ye özgü yapısal koşulların sendikalaşmayı olumsuz yönde etkilemesi sürmektedir. Diğer taraftan, özelleştirme ve sendikasızlaştırma politikalarının, keza 1983 yasalarıyla büyük ölçüde değişen endüstri ilişkileri sisteminin yasal çerçevesinden kaynaklanan bazı faktörlerin; sendika aidatlarının kaynağında kesim sistemi (*check-off*) dışında genel olarak sendikalaşma üzerinde olumsuz etkiler yaptığı söylenebilir.

YAPISAL UNSURLAR

1- İstihdamın Sektörel Dağılımında Tarım Sektörünün Payı

Türkiye'de istihdamın sektörel dağılımında, Cumhuriyet döneminden günümüze kadar hep tarım sektörü ağırlıklı olmuştur. Nitekim 1999 yılı itibarıyla toplam işgücünün % 45.8'i tarım sektöründe istihdam edilmektedir. Bu oran, sanayileşmiş ülkelerin tarım sektörü istihdam oranlarının yaklaşık on katıdır. % 45.8'lik tarım kesimi istihdam oranı, Türkiye'nin henüz sanayileşmediğini ifade ettiği kadar, yaklaşık aynı nüfusa sahip sanayileşmiş bir ülkenin toplam ücretli çalışanları sayısından çok daha az bağımlı çalışanı istihdam ettiğinin de bir göstergesidir.

Diğer taraftan, Türkiye açısından tarım sektörü, esas itibarıyla aile işletmelerine dayalı üretim yapan küçük ölçekli, kadın ve çocuk istihdam eden, yoğun şekilde "ücretsiz aile yardımcıları" kullanan mevsimlik dalgalanmalara bağlı bir istihdam anlamına gelmektedir (Ekin, 1996, 130). DİE'nin 1999 istatistiğinde toplam istihdam 22.049.000 kişidir (Petrol-İş, 2000, 459). Bu rakamın % 45.8'ine tekabül eden 10.096.000 kişinin büyük bir kısmı tarım sektöründe kendi işinde çalıştığı, bağımlı çalışmadığı için "sendikalaşabilir" olmaktan uzaktır. Bu durum, sendikalaşma açısından önemli bir kaynak kıtlığı anlamına gelir.

2) Kayıtdışı İstihdam

Kayıtdışı (*enformel*) istihdam, henüz ekonomik gelişmesini tamamlayamamış ge-

İşmekte olan ülkelerde sıkça rastlanan bir istihdam biçimidir. Kayıtdışı istihdamda çalışanların, formel istihdamda çalışanlardan en bariz farklılığı hiçbir sosyal güvenlik kurumuna kayıtlı olmamalarıdır. Bu nedenle çalışma hayatı ile ilgili hiçbir resmi istatistiğin içerisinde yer almazlar. Türkiye'de sendikalaşma oranlarının % 60'lar gibi nispeten yüksek rakamlarla ifade edilmesinin önemli bir nedeni, kuşkusuz sendikalaşabilir çalışanlar içerisine girebilen ve sayısal olarak oldukça önemli boyutlara ulaşan kayıtdışı istihdamın resmi makamlarca sendikalaşma oranları tespit edilirken hesaba katılamamasıdır.

Türkiye'de formel sektör istihdamı, yıllara göre nispi bir kararlılık göstermesine karşılık, enformel sektör istihdamı beklenen ve olması gerekenden daha hızlı bir biçimde artmaktadır (Ekin, 1995(1), 74). Özellikle son yıllarda kırsal kesimden kentlere %4'ler oranının üzerinde yaşanan hızlı göç, nüfus artış oranlarının yüksekliği, ekonomik imkansızlıkların bir sonucu olarak yatırımların yeterli düzeyde yapılamayışı Türkiye'de kayıtdışı istihdamı giderek tırmandıran önemli faktörler olmuştur.

Türkiye'de toplam istihdam içinde formel istihdam oranının % 61, kayıtdışı istihdam oranının ise % 39 olduğu; bu oranın 2000 yılı itibarıyla yaklaşık 2.457.000 kişiye tekabül ettiği tahmin edilmektedir (TİSK, 2000, 42). % 39 gibi hayli yüksek kayıtdışı istihdam, Türkiye'de sendikaları önemli bir potansiyel sendikalaşabilir üye kaynağından yoksun bırakmaktadır. Zira kayıtdışı istihdam içerisinde yer alan işçilerin genel olarak örgütlenmedikleri ya da çeşitli nedenlerle; özellikle işlerini kaybetme endişesiyle örgütlenemedikleri bilinen bir gerçektir. Sonuçta kayıtdışı işçi istihdam eden işyerlerinin çoğunluğu sendikaların örgütlenme faaliyetlerinin dışında kalmakta, dolayısıyla sendikaların gücüne olumsuz etkiler yapmaktadır (Ekin, 1995 (1), 44-69).

3) İşsizlik

Türkiye'de, % 2'ler düzeyinde seyreden hızlı nüfus artışı, 1960'lardan sonra giderek artan ve % 4'lere varan hızlı kentleşme, sanayi ve hizmetler kesimlerinin yeterince gelişmemesi, yapılan yatırımların işgücü fazlalığını emecek yeterli istihdam sahaları açmaktan uzak kalması gibi nedenlerle temelde yapısal bir işsizlik vardır. Kayıtdışı istihdam gibi, işsizlik de, sendikaların üye tabanlarını daraltan (Koray, 1994, 80), sendikacılığın önündeki önemli engellerden biridir (Çelik, 1991, 98). Zira işçi sendikaları güçlerini çok sayıda üye varlığından alır. Diğer taraftan işsizliğin arttığı, yaygınlaştığı dönemlerde genel olarak sendikaların pazarlık güçlerinin azaldığı, dolayısıyla güç kaybettikleri bilinmektedir (Kutal, 1997 (1), 253).

Türkiye'deki işsizliğin boyutları ile ilgili değişik rakamlar ortaya atılmaktadır. Örneğin DİE'nin istatistiklerinde 1998 itibarıyla işsizlik oranı % 6.4, işsiz sayısı ise 1.451.000'dir. Sendikalar ve kimi sosyal siyaset uzmanlarınca bu rakam çok düşük bulunmakta ve inandırıcı olmaktan uzak görülmektedir (Ekin, 1996, 128; DİSK, 1997, 28). Adı geçen çevreler, resmi makamların yayımladığı % 6.4'lük işsizlik oranının, sanayileşmiş pek çok AB ve OECD ülkelerinin işsizlik oranlarından daha düşük olduğundan bahisle, bu rakamın gerçeği yansıtmadığını, aslında Türkiye'de işsizlik oranının % 25'lerde, işsiz sayısının ise 6.000.000 (PETROL-İŞ, 1996, 306) civarında seyrettiğini ileri sürmektedirler. Böylelikle daha çok işçi, daha çok sendikalı varsayımından hareket-

le, Türk sendikacılığı halihazırdaki sendikalı üye sayısının iki katından daha fazla, yaklaşık 6.000.000'lük sendikalaşabilir bir kaynaktan yoksun kalmaktadır.

İşsizliğin sendikalaşma üzerinde, bir başka olumsuzluğu ise; kimi sendikaların yöneticileri tarafından da dile getirildiği üzere, bazı işverenlerin işyerinde çalıştırdığı, özellikle vasıfsız sendikalı işçileri çeşitli nedenlerle işten çıkarmalarında itici faktör olmasıdır. Türkiye'de yeterince iş güvencesinin olmamasının da verdiği cesaretle bazı işverenlerin, basına da zaman zaman yansıdığı gibi, işyerinde çalıştırdığı vasıfsız sendikalı kıdemli işçiye çıkarıp yerine "sendikalı olmamak" kaydı ile asgari ücretten yeni işçi aldıkları görülmektedir (Çelik, 1991, 98). Bu noktada işverenin böyle bir davranış içerisine girmesinde, kuşkusuz işçinin işten çıkarmalara karşı yeterli iş güvencesinden yoksunluğu etkili olduğu kadar, Türkiye'de işten çıkarılan işçinin yerine işverenin dikte ettireceği her koşula hazır, asgari ücretle de olsa işe girecek çok sayıda işsiz bulunması da önemli bir faktördür.

B- YASAL ÇERÇEVEDEN KAYNAKLANAN UNSURLAR

1) Tüm Çalışanlara Örgütlenme Hakkının Verilmeyişi

Günümüzde "sözleşmeli personel" ve "özel güvenlik görevlileri" yasal olarak örgütlenme hakkından yoksundur.

Sözleşmeli personel, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 4. maddesinde öngörülen istihdam biçimlerinden biridir. Adı geçen kanunda "Zaruri ve istisnai hallere münhasır olmak üzere özel bir meslek bilgisine ve ihtisasına ihtiyaç gösteren geçici işlerde" çalıştırılabilecekleri kabul edilen sözleşmeli personel, 1984 yılında yayımlanan 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile, muhtemelen aynı tarihlerde gündeme gelen "özelleştirmeye" hazırlık (Dereli, 1993, 24) amacına yönelik olarak KİT'lerde önemli bir istihdam türü (Kutal, 1997 (2), 133) haline getirilmiştir.

Kararname yürürlüğe girmeden önce sadece 260 olan sözleşmeli personel sayısı, kararnamenin yürürlüğe girmesiyle 200.000'lere, bugünkü rakamlarla yaklaşık 280.000'lere ulaşmıştır.

KİT'lerde çalışan sözleşmeli personelin statüsünü düzenleyen 233 ve daha sonra 308 sayılı KHK'lerin Anayasa Mahkemesi'nce bazı maddelerinin iptali üzerine yeni bir biçim alan sözleşmeli personel statüsü, 1992 tarih ve 3771 sayılı Yasayla değiştirilen 233 ve 399 sayılı KHK'lar ile son şeklini almış ve adı geçen son kararnamenin "Sendikal Faaliyet ve Grev Yasağı" başlıklı 14. maddesi, sözleşmeli personele sendikalaşma hakkı vermemiştir (Özkaplan, 1994, 167-168). Kuşkusuz böyle bir uygulama Türk sendikacılığını önemli bir kaynaktan yoksun bırakmaktadır.

Sendikalara üye olmaları, 22.7.1981 tarih ve 2495 sayılı "Bazı Kurum ve Kuruluşların Korunması ve Güvenliklerinin Sağlanması Hakkında Kanun"un 21. maddesi ile yasaklanmış olan "özel güvenlik görevlileri"nin istihdamının son yıllarda giderek yaygınlaştığı görülmektedir.

2) Yeterli İş Güvencesinin Olmaması

Türkiye'de işten çıkarmaların nedenleri arasında, işletmenin ekonomik problemlerle karşı karşıya kalması, işletmenin yüksek teknoloji kullanarak otomasyona geçmesi gibi objektif hususların yanı sıra, işçinin sendikalara üye olması gibi subjektif faktörler de sayılabilir (Avcı, 1992, 389-390). Gerçi İş Kanunu'nun 13. maddesinin son fıkrasında; "Sendikaya üye olma ve şikayete başvurma" nedeniyle işten çıkarılmalara karşı bir "kötü niyet tazminatı"ndan, yine 2821 sayılı Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesinin 3. ve 5. fıkralarında "Sendikal faaliyet ve üyelik"ten dolayı işten çıkarılmalara karşı işçinin bir yıllık ücretinden az olmamak kaydı ile bir "tazminat"tan bahsedilmekte ise de, tüm bu tedbirler haksız feshe karşı işçiye yeterli iş güvencesi sağlamaktan uzaktır. Zira, İş Kanununun 13. maddesinde ve Sendikalar Kanunu'nun 31. maddesinde belirtilen nedenlerle iş akti fesh edilen işçilerin, mahkemede haklılıkları ispat edilse dahi, bugüne kadar verilen Yargıtay kararlarında tekrar işe iade edildikleri görülmemiştir (Ulucan, 1997, 168). Bu nedenle, Türkiye'de 158 sayılı ILO Sözleşmesi anlamında iş güvencesinin, sadece Sendikalar Kanunu'nun 30. maddesi ile "sendika temsilcileri"ne tanındığı söylenebilir (Ulucan, 1997, 167).

Türk İş Hukuku'nda, yeterli iş güvencesi sağlayamayan bu tip düzenlemeler, özellikle sendika karşıtı küçük işyeri sahibi kimi işverenlerin işyerinde çalışan sendikalı veya sendikalı olmak isteyen işçileri çoğu kez kötü niyet tazminatı dahi ödemedten işten çıkarmalarına imkân tanımaktadır. Zira, Yargıtay'a göre, hizmet akdinin sendikalı olmaktan dolayı feshedildiğini ileri süren işçi, bu durumu yeterli delillerle kanıtlamakla yükümlüdür. Tanık beyanlarında somut bir olaydan söz edilmiyorsa, yeterli olmayan bu beyanlara dayanılarak tazminat talebi kabul edilemez (Çelik, 1994, 308). Dolayısıyla, yeterli iş güvencesinin olmayışı, işverenle işçiler arasında bire bir ilişkilerin kaçınılmaz olduğu özellikle küçük işyerlerinde (Kutal, 1993, 210-211) çalışan işçileri sendikal örgütlenmede cesaretsizlendirmekte, adeta caydırıcı bir unsur olmaktadır.

2001 yılı içinde hükümet tarafından hazırlanan "İş güvencesi Yasa Tasarısı" henüz kanunlaşmamıştır. Dolayısıyla Türkiye'de Anayasa'nın öngördüğü manada sendika üyeliğinin güvencesi, yeterli iş güvencesi ile hala tamamlanamamıştır. Bu nedenle yetersiz iş güvenliği, sendikalaşma oranlarını menfi yönde etkileyen sendikal örgütlenme önünde önemli engellerden biri olmaktadır.

C- ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARINDAN KAYNAKLANAN UNSURLAR

Kamu teşebbüslerinin özelleştirildiği hemen her ülkede, işçi sendikalarının özelleştirme uygulamalarına belirli tepkiler gösterdiği bilinmektedir. Sendikaların özelleştirmeye karşı tepkilerinin ortak paydası, genel olarak özelleştirme sonrası işten çıkarmaların neden olduğu olumsuzluklardır. Bu bağlamda, Türk işçi sendikaları da, özelleştirmeyi sendika hareketini zayıflatacak ve işçi çıkarlarına zarar verecek bir girişim olarak görmektedirler (Dereli, 1993, 24).

Özelleştirmenin sendikalar üzerindeki olumsuz etkisinin kaçınılmazlığı Türkiye'de sendikal örgütlenmenin kamu kesimi ağırlıklı olmasıyla yakından ilgilidir. Zira, kamu kesimi işletmelerinin pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de sendikaların örgütlenmesi bakımından özel sektöre göre daha elverişli bir konumda olduğu bilinen bir gerçektir. Her şeyden önce, kamu kesimi işyerlerinin genelde orta ve büyük ölçekli olması gibi bazı yapısal özellikleri, sendikalaşma için olumlu bir atmosfer oluşturmakta, sendikal faaliyetleri kolaylaştırmaktadır (Alper, 1994, 115). Kaldı ki, Türkiye'de sendikaların örgütlenme bakımından kamu kesiminde ciddi bir güçlüklerle karşılaşmadan bu kesimdeki işçilerin tamamına yakın bir kısmını örgütleyebilmesi, başka bir ifade ile kamu sektöründe sendikal örgütlülük oranının % 90'ları geçmesi, Türk sendikacılığının ağırlıklı olarak kamuya dayalı bir sendikacılık olduğunu göstermektedir (Kutal, 1997(1), 265). Bu bakımdan, bünyesinde yaklaşık bir milyon işçiyi barındıran bu sektörde, özelleştirme sonrasında yeterli iş güvencesinin olmadığı mevcut yasal çerçevede, özelleştirme uygulamalarının bir sonucu olan yoğun işten çıkarmalar, sendikal yoğunluğu ister istemez etkileyecektir. Başka bir ifade ile, işten çıkarılan her on kamu işçisinden dokuzu eğer yeni bir işe giremezse, girdiği yeni işte sendikaya üye olmazsa, sendika üyeliği sona erecek, dolayısıyla sendikalar güç kaybetmiş olacaktır.

Geçen yıllarda özelleştirilen Çitosan, Sümerbank, Teletaş, Aktaş Elektrik, Havaş gibi kurumlarda bir kısım işçilerin işten çıkarıldığı (PETROL-İŞ, 1996, 263), daha sonra, çıkarılan işçilerin bir kısmının yerine sendikasız ve düşük ücretle yeni işçilerin alındığı, bugün sendikaların özelleştirme ile ilgili eleştiri ve kaygılarının odak noktasını oluşturmaktadır (TÜRK-METAL, 1995, 100). Örneğin Fransız "Société des Ciment Français" şirketi tarafından satın alınan 6 çimento fabrikasında % 56.1 oranında, çeşitli Türk şirketlerince alınan 10 çimento fabrikasında da, satıştan kısa bir süre sonra % 40 oranında tensikata gidilmiştir.

Bugüne kadar blok satış yoluyla özelleştirilen 22 adet çimento fabrikasında, özelleştirme öncesi toplam 6442 işçi istihdam edilirken, özelleştirme sonrası yaklaşık % 50 tensikata gidilerek bu sayı 1997 itibarıyla 3456'ya düşmüştür. EBK'na ait on ildeki işletmelerde özelleştirme öncesi 817 kişi çalışırken özelleştirme sonrası aynı işyerlerinde 1997 itibarıyla 443 kişi çalışmaktadır. Özelleştirme öncesi ve sonrası istihdam rakamları, ORÜS'te 1305'ten 444'e, Sümerbank'ta 3406'dan 2204'e gerilemiştir (Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, 1998).

Petrol-iş'in örgütlü bulunduğu Yenisan'da sendika üyesi 120 kişi işten çıkarılmıştır (PETROL-İŞ, 1993, 524). TELETAS'ta 1987 yılında 2119 kişi çalışmakta iken özelleştirmeden sonra bu sayı 1820'ye düşmüştür (ISO, 1993, 19).

Neticede Türkiye genelinde özelleştirilen işletmelerde ortalama sendikalaşma oranı, % 90'lardan % 36'lara gerilemiştir (PETROL-İŞ, 1996, 264).

D- SENDİKASIZLAŞTIRMA POLİTİKALARINDAN KAYNAKLANAN UNSURLAR

Sendikasılaştırma: Yasal düzenlemeler ve işverenlerin tutumlarına bağlı olarak sendikalaşma hakkının kullanılmasının engellenmesi, başka bir ifade ile sendikaların üye sayılarının azal(tıl)masıdır.

Sendikasılaştırma olgusu, tanımda görüldüğü gibi, başlıca iki faktörün, mevcut yasal düzenlemeler veya işverenlerin sendikalaşmaya karşı olumsuz tutumlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

Türkiye'de özellikle 50 kişinin altında işçi çalıştırılan işyerlerinin hemen hemen sendikacılık ve toplu pazarlık sürecinin dışında kalmaya çaba sarf ettikleri, bu tip küçük ölçekli işletme işverenlerinin genelde çeşitli bahanelerle işyerinde çalışan sendikalı işçileri işten çıkardıkları, yeni alacakları işçinin sendikası işçi olmasına özen gösterdikleri, stajyer öğrenci istihdamına ağırlık verdikleri bilinmektedir (Ekin, 1995 (2), 25-26). Sonuçta endüstri ilişkileri sisteminin dışında kalmayı amaçlayan kimi işverenlerin bu tip uygulamaları sendikasılaştırma taktiklerinden başka bir şey değildir.

Sendikasılaştırmının bir başka modeli, son yıllarda yabancı sermayeli şirketlerde gözlemlenmektedir. Bu şirketlerin bir kısmı, sendika karşıtı tutum izleyerek, benimzedikleri "sendikası yönetim modeli" çerçevesinde firmalarında sendikalı işçi çalıştırmamaktadırlar. Türkiye'de faaliyet gösteren bu tip şirketlere DUSA, SHELL ve TOYO-TASA örnek olarak gösterilebilir (Şenkal, 1999, 285-286).

Sendikasılaştırma politikaları, Türkiye'de aşağıdaki uygulamalarla yaygınlık kazanmaktadır.

1) Kapsam Dışı Personel Uygulamaları

Kapsam dışı personel uygulaması, Türkiye'de 1980-1983 arası olağanüstü hal döneminde YHK'nun bağtladığı toplu iş sözleşmelerinde nitelikli işgücünün kapsam dışı bırakılmasıyla güncellik kazanmıştır. YHK'nın başlattığı bu uygulama, 1983 sonrasında da giderek artan bir oranda devam ettirilmektedir.

Kapsam dışı personel kavramı, toplu iş sözleşmesi taraflarının karşılıklı anlaşması sonucunda sendika üyesi olsun veya olmasın toplu sözleşme rejimi dışında bırakılan kişileri ifade etmektedir (Subaşı, 1998, 170).

Kapsam dışı personelin sendikalara üye olmasında yasal bir engel yoktur. Ne var ki, işveren tarafından nitelikli işçilere, başka bir ifade ile "işletme seçkinleri" (Can, 1994, 10) olarak nitelendirilen kapsam dışı personele nispeten yüksek ücret verilerek toplu sözleşme kapsamının dışında tutulması, elbette ki işçinin sendikalara üye olma eğilimini önemli ölçüde azaltan bir unsur olmaktadır. Zira işçinin sendikası aracılığıyla elde edebileceğini umduğu "ücret artışı" beklentisi, kapsam dışı personel uygulamasında sendikaya lüzum kalmadan doğrudan işveren tarafından karşılanmaktadır. Bu nedenle, böyle bir sonuç, genel olarak kapsam dışı personeli sendikal örgütlenme dışı tutmaktadır. Başka bir ifade ile, toplu sözleşmelerden yararlanmamaları Yargıtay kararlarıyla da

onaylanan kapsam dışı işçiler, kendilerine genellikle toplu sözleşmenin üstünde yarar sağlanması karşısında sendikalara üye olma gereği duymayacaklar, dolayısıyla sendikaların potansiyel üye tabanını daraltmasına neden olacaklardır.

Kapsam dışı personel uygulamasıyla ilgili olarak metal işkolunda yapılan bir araştırmaya göre 1994'te MESS'e bağlı 50 işyerindeki 10.744 işçiden % 26.3'ü kapsam dışıdır (BİRLEŞİK METAL-İŞ, 1995, 58). Petrol-İş'in örgütlü olduğu işyerlerinde 1994 yılı itibarıyla % 12.8 olan kapsam dışı personel oranı 1997'de % 17.4'e ulaşmıştır (PETROL-İŞ, 1996, 546).

Kapsam dışı personel sayısının giderek artması, işyerlerinde sendikaların toplu sözleşme yetkisi alabilmeleri açısından bazen sorun olabildiği gibi, Türkiye genelinde % 15'lere varan oranıyla sendikaları yaklaşık 60.000 gibi önemli bir üye kaynağından da yoksun bırakmaktadır.

2) Alt İşveren (taşeron) Uygulamaları

İşyerindeki işlerin bir kısmının uzmanlık gerektirmesi, asıl işveren tarafından yapılmasının teknik ve ekonomik güçlükler doğurması, sonuçta 1475 sayılı İş Kanunu'nun 1.maddesinin son fıkrasında genel çerçevesi çizilen alt işveren uygulamalarını ve günümüzde alt işverenlerden kaynaklanan sorunları gündeme getirmiştir (Kutal, 1992, 220).

Bütün dünyada işverenlerin "sendikasızlaştırma" yöntemi olarak uyguladıkları, işin bölünerek alt işverenler (taşeronlar) eliyle yürütülmesi yolu (Belediye-İş, 1995, 87), Türkiye'de de son yıllarda yaygınlık kazanmakta ve özellikle toplu iş ilişkilerinde bir takım sorunlara neden olduğu görülmektedir (Çelik, 1993, 163).

Uygulamada bazı işverenlerin işi bölümlere ayırarak, bir takım işleri alt işveren aracılığıyla gördürdükleri, bazen de bütün işi bu yolla dağıtarak kendilerinin hiç işçi çalıştırmadıkları dikkati çekmektedir (Taşkent, 1996, 27).

Taşeron işçisi, Türkiye gerçeğinde ucuz ve sendikasız işçi anlamına gelmektedir. Taşeron işçilerinin sendikalaşmalarında yasal bir engel olmamakla birlikte, hatta Yargıtay'ın sendikalı olmaları yönünde olumlu kararlarına rağmen, taşeron işçilerinin genel olarak kısa süreli istihdam edilmeleri, kimi işverenlerin baskısı yüzünden işlerini kaybetme korkusuyla sendikalaşmadıkları bilinmektedir.

1993 yılında yapılan bir araştırmaya göre, inşaat sektöründe taşeronlara iş yaptırma eğilimi hızla artmakta, bu sektördeki işlerin yaklaşık % 80'i taşeronlara devredilmektedir (Türk-İş, 1993, 2). Yine taşeronlaştırma yerel yönetimlerce özellikle belediye hizmetlerinde yoğun bir şekilde uygulanmaktadır (Belediye-İş, 1995, 87). Taşeron işçisi kamu kesiminde % 17.1, özel kesimde % 7.9 oranındadır. İşin konu açısından önemli boyutu, Türkiye'de taşeron işçilerinin tamamına yakın kısmının sendikasız olmasıdır.

Bazı sosyal siyasetçilerin de dile getirdikleri gibi, Türkiye'de alt işveren uygulamaları yasaya karşı hileye dönüşmekte ve sendikasızlaştırmayı hızlandırmaktadır (Ekin, 1996, 186).

3) Çırak ve Stajyer İşçi Çalıştırılması

3308 sayılı Kanunda tanımı yapılan çıraklar, 1475 sayılı İş Kanunu hükümlerinin dışında tutulmaktadır. Dolayısıyla çıraklar ve stajyer olarak çalışan meslek lisesi öğrencileri işçi niteliği taşımamaktadır. İşçi niteliği taşıyan 16 yaşındaki çalışanlar sendikalar üye olabildikleri halde, çıraklar 19 yaşına girene kadar bu haktan yoksun bırakılmıştır.

Çırakların sosyal güvenliği ile ilgili olarak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu'nun 3. maddesi gereğince, özel kanunla tanımı ve nitelikleri belirtilen çıraklar hakkında analık, malullük, yaşlılık ve ölüm sigortalarının uygulanamayacağı hüküm altına alınmıştır. Diğer taraftan 3308 sayılı Kanun'un 25. maddesi, işverenlere çalıştırdıkları gerek stajyerler gerekse çıraklar için yaşlarına uygun asgari ücretin % 30'una kadar ücret ödeme imkanı vermektedir. Bu nedenlerle, kimi işverenler işyerlerinde stajyer ve çırak çalıştırarak hem daha az ücret ödemekte, kıdem tazminatı ve birtakım sigorta fonlarını ödemekten kurtulmakta, hem de işyerinde sendikaları etkisiz kılmak için bu yola başvurabilmektedir.

4) Esnek Çalışma

1980 sonrası bütün sanayileşmiş ülkelerde giderek uygulama alanı bulan kısmî süreli (*part-time*) ve esnek (*flexible*) çalışma şekillerinin, Türkiye'de de, özellikle 1990 sonrasında bazı sektörlerde uygulandığı görülmektedir.

Esnek çalışma ile üretimde esneklik sağlanması, emek maliyetini düşürerek uluslararası alanda rekabet şansının artırılması hedeflenmektedir. Bu tip çalışmanın en belirgin özelliği, işçiyi işyerinden uzaklaştırarak iş piyasasını segmentasyona uğratması (Şenkal, 1999, 302), geleneksel işçi-işveren ilişkisini, keza çalışma yeri ve süresini önemli ölçüde değiştirmesidir (Aykaç, 1996, 118-119).

Türkiye'de esnek çalışmanın bir türü olan "evde çalışma", fason olarak "eve iş verme" özellikle konfeksiyon ve tekstil sanayiinde giderek yaygınlaşmaktadır. Türkiye'de mevcut yasalar ve sendikal yapı esnek ve kısmî süreli çalışmaya uygun olmadığı için, günün veya haftanın belirli saatlerinde çalışan, ya da işyerine hiç gitmeden kendi evinde çalışan işçilerin sendikalaşma eğilimlerinin hiç olmadığı ya da diğer işçilere göre çok zayıf olduğu bilinmektedir. Kuşkusuz böyle bir olgunun, sendikalaşmayı olumsuz etkilemesi kaçınılmazdır.

SONUÇ

1980 sonrası dönemde, çalışma hayatı ile ilgili veriler, detaylı bir şekilde ÇSGB tarafından derlenip her yılın ocak ve temmuz aylarında yayımlanmaya başlanmıştır. Bu dönemde, toplu iş sözleşmesi yapma yetkisinin ÇSGB'nin yayımladığı istatistikler esas alınarak hesaplanma yoluna gidilmiştir. Bu bakımdan ÇSGB, yayımladığı verilerin güvenilir olması gerektiğinin bilinciyle hareket etmişse de, netice itibarıyla bazı istatistiklerde, özellikle sendikalaşma oranlarında istenilen sağlıklı sonuçlara erişememiştir.

Resmi makamlarca her yıl ocak ve temmuz aylarında yayımlanan sendikalaşma oranlarının, mükerrer yazılım, emekli olan, vefat eden sendikalı üyelerin zamanında istatistiklerden düşürülmemesi gibi nedenlerle sağlıklı olmadığı, maddi hatalar içerdiği çeşitli dönemlerde; son olarak Temmuz 2000 istatistiklerinin yayımlanması öncesinde yetkililerce yapılan düzeltmeler sonunda ortaya çıkmıştır.

Bu nedenle, resmi istatistiklerde ortalama olarak yaklaşık % 60'lar civarındaki sendikalaşma oranının en az 15 puan, üye sayısı bakımından 500-600 bin yüksek hesaplandığını, dolayısıyla 1983 sonrası sendikalaşma oranının ortalama % 50'ler civarında olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Ancak, % 50'lik sendikalaşma oranı, rakamsal olarak küçümsenecek bir rakam olmamasına rağmen, Türkiye'nin 65.000.000'lük nüfusu göz önüne alındığında, gerçekte bu oranın kapsadığı işçi sayısı 2.500.000 sendikalı işçi sayısı oldukça küçük bir rakamdır. Bu durum, kuşkusuz istihdamın sektörel dağılımında sendikalaşma için elverişli sanayi kesiminin küçüklüğü, aksine tarım kesiminin ve kayıtdışı istihdamın büyüklüğü, dolayısıyla Türkiye'nin yapısal özellikleriyle izah edilebilir. Türkiye'de, sendikalaşabilir işçi sayısı resmi verilerde sadece 4.500.000, Hane Halkı İşgücü Anketlerine göre sendikalaşabilir toplam ücretli sayısı 10.000.000 civarındadır; Türkiye ile yaklaşık aynı nüfusa sahip gelişmiş pek çok batı ülkesinde bu rakam, 20.000.000-25.000.000'a yakındır. Sendikalaşabilir işçi sayısı 20.000.000 olan bir ülkede % 50 sendikalaşma oranı söz konusu ise, sendikalı üye sayısı Türkiye'nin dört katı; 10.000.000 kişi demektir. Nitekim, Avrupa Birliği ülkelerinde sendikal yoğunluğu en az ülke Fransa'da % 9'luk sendikalaşma oranının karşılığı olan 2.000.000 sendikalı üye, Türkiye'deki % 50 sendikalaşma oranının karşılığına yakındır. Keza Almanya'da % 35'lik sendikal yoğunluğun karşılığı yaklaşık 10.000.000 sendikalıdır.

Türkiye'de, sendikalaşmanın önemli özellikleri arasında; kamu kesimi işyerlerinde özel kesim işyerlerine göre sendikalaşma oranının çok daha yüksek olduğu, sendikalaşma eğiliminin 10 kişiye kadar işçi çalışan küçük işyerlerinde son derece zayıf, oran olarak % 10'lara dahi varamadığı, işyeri ölçeği büyüdükçe sendikalaşma eğiliminin arttığı, 250 kişiden daha fazla işçinin istihdam edildiği gerek kamu, gerek özel kesim işyerlerinde sendikalaşma oranlarının oldukça yüksek olduğu, sektörler açısından dünyadaki eğilimlere paralel olarak hizmet sektöründe sanayi sektörüne göre sendikalaşma eğiliminin daha az olduğu sayılabilir.

Sendikalaşmayı olumsuz yönde etkileyen gerek yapısal, gerekse yasal etkenler zamanla ortadan kalktığında, tüm çalışanlara sendikalaşma hakkı verildiğinde, sendikal özgürlükleri korumaya yönelik gerçek anlamda bir istihdam güvencesi sağlandığında, özellikle kayıtdışı istihdam kayıt altına alındığında kuşkusuz sendikalı işçi sayısı daha yüksek rakamlara ulaşacaktır.

Ne var ki, bilgi çağına geçiş süreciyle gerçekleşen ileri düzeyde teknolojik gelişmeler, yeniden revaç bulan neo-liberal politikalar, keza uluslararası rekabeti kamçılayan küreselleşme süreci gibi unsurlar, 1980 sonrasında sanayileşmesini tamamlamış ülkelerde sendikacılığa giderek güç kaybettirdiği, bir anlamda sendikaları etkisiz kılma-

ya yönelik "sendikasıız endüstri ilişkileri", "insan kaynakları yönetimi" gibi modellerin gündeme geldiği göz önüne alınırsa, söz konusu evrensel boyutlu "değişim" faktörlerinin, sanayileşme düzeylerindeki artışa ve ekonomilerinin dışa açılmalarına paralel olarak zamanla gelişmekte olan ülke sendikacılıklarını da olumsuz yönde etkilemesi kuvvetle muhtemel görünmektedir.

Gelişmekte olan bir ülke olarak Türkiye'de, 1980 sonrasında ekonomide ithal ikameci politikalar yerine liberal dış ticaret anlayışının benimsenmesi, keza Gümrük ve Avrupa Birliği'ne katılma gibi ekonomik entegrasyon çabaları, işveren olarak devleti ekonomik sahadan mümkün olduğu ölçüde çekebilmek amacıyla hızlı bir özelleştirme faaliyeti içine girilmesi ve kararlılıkla devam ettirilmesi, daha şimdiden küreselleşme sürecinin kamçılacağı esnek çalışma biçimlerinin bazı sektörlerde yaygınlık kazanma eğilimi göstermesi gibi etkenlerin, eğer sendikalarca yeni çalışma stratejileri geliştirilmez, üyelere sunulan hizmetler çeşitlendirilmezse, bir süre sonra, resmi istatistiklerde kararlılık gösteren sendikalaşma oranlarını olumsuz yönde etkilemesi kaçınılmazdır.

KAYNAKÇA

- AKKAYA, Yüksel. "Türkiye'de Sendikalaşma ve Bazı Özellikleri", *İktisat Dergisi*, Sayı: 332, Kasım 1992.
- ALPER, Yusuf. *İktisadi Amaçları ve Sosyal Sonuçlarıyla Özelleştirme*, Sağlık-İş Yayınları, Ankara, 1994.
- AVCI, Mustafa. "İş Güvencesi", *91 Yılı Eğitim Seminerlerimiz*, Öz İplik-İş Sendikası Yayınları, Ankara, 1992.
- AYKAÇ, Mustafa. "Esneklik ve Çalışma Hayatı", *Sabahaddin Zaim'e Armağan*, İ.Ü. İktisat Mecmuası Yayını, İstanbul, 1996.
- BAŞBAKANLIK ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, 3 Eylül 1998 tarih ve 5754 sayılı "Özelleştirilen Kuruluşların Personel Sayıları" Başlıklı Resmi Yazısı.
- BELEDİYE-İŞ. *5. Olağan Genel Kurul Çalışma Raporu*, İstanbul, 1995.
- BİRLEŞİK METAL-İŞ. *1992-1995 Çalışma Raporu*, İstanbul, 1995.
- CAN, Mevlüt. *Toplu İş Sözleşmesi Özerkliği Bağlamında Kapsam Dışı Personelin Niteliği*, Sentez Yayınları, İstanbul, 1994.
- ÇSGB. *Çalışma Hayatı İstatistikleri*, No. 20, 24, 25, Ankara, 1999.
- ÇELİK, Necati. "Dünyada ve Türkiye'de Sendikal Hareketin Geleceği", *16. Kuruluş Yıldönümü Etkinlikleri*, Hak-İş Yayını, Ankara, 1991.
- ÇELİK, Nuri. "Türk İş Hukukunda Asıl İşveren-Alt İşveren İlişkisinden Doğan Bazı Uygulama Sorunları", *İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Sorunları*, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993.

- **İş Hukuku Dersleri**, 12. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 1994.
- DERELİ, Toker. "Özelleştirmenin Endüstri İlişkilerine Etkisi", **Basisen Dergisi**, Sayı: 51, Ekim 1993.
- DİSK, 10. **Genel Kurul Çalışma Raporu**, İstanbul, 1997.
- EKİN, Nusret. **Küçük İşyerlerinde Endüstri İlişkileri**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993.
- **Kayıtdışı Ekonomi, Enformel İstihdam**, İTO Yayınları, İstanbul, 1995(1).
- "1995'in Başlarında Türk Endüstri İlişkileri", **Basisen Dergisi**, S. 54, Mart 1995(2).
- **Küreselleşme ve Gümrük Birliği**, İTO Yayını, İstanbul, 1996.
- İSO, İSO Dergisi, Eylül 1993.
- İŞIKLI, Alpaslan. **Sendikacılık ve Siyaset**, Öteki Yayınevi, C. 1, Ankara, 1995.
- KOÇ, Yıldırım. "Türkiye'de Sendika Üyeliği ve Sendikalı İşçiler", **Türkiye Sendikacılık Ansiklopedisi**, C: 3, T. Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Yayını, İstanbul, 1998.
- KORAY, Meryem. **Değişen Koşullarda Sendikacılık**, TÜSES Yayını, İstanbul, 1994.
- KUTAL, Metin, "Küreselleşme Sürecinin Türk Sendikacılığı ve Sosyal Güvenlik Hukuku Üzerindeki Olası Etkileri", **Kemal Oğuzman'a Armağan**, İş Hukuku ve Sosyal Güvenlik Hukuku Milli Komitesi Yayını, Ankara, 1997(1).
- "151 Sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumunu", **ILO Normları ve Türk İş Hukuku**, Ankara, 1997(2).
- "İş Güvencesinin İktisadi ve Sosyal Etkileri Üzerine Bazı Düşünceler", **İş Hukukunun Ulusal ve Uluslararası Temel ve Güncel Sorunları**, Kamu-İş Yayınları, Ankara, 1993.
- "Türk Toplu İş Hukuku Açısından Alt İşveren ve Sorunları", **KİPLAS 1990 Yılı Eğitim Programı Tebliğler, Sorular ve Cevaplar**, İstanbul, 1992.
- MİLLİYET GAZETESİ**, 20 Temmuz 2000.
- ÖZKAPLAN, Nurcan. **Sendikalar ve Ekonomik Etkileri**, Kavram Yayınları, İstanbul, 1994.
- PETROL-İŞ, **95-96 Petrol-İş**, İstanbul, 1996.
- PETROL-İŞ, **97-99 Petrol-İş**, İstanbul, 2000.
- SUBAŞI, İbrahim. "Türk İş Hukukunda Kapsam Dışı Personel", **Metin Kutal'a Armağan**, Tuhis Yayını, Ankara, 1998.

- ŞENKAL, Abdulkadir. **Sendikasız Endüstri İlişkileri** (Genel Olarak Dünyada ve Türkiye'de), Kamu-İş Yayını, Ankara, 1999.
- TAŞKENT, Savaş. "İş Güvencesi ve Taşeron Uygulamalarında Sorunlar ", **Türkiye Sendikacılığının Temel Sorunları**, Birleşik Metal İşçileri Sendikası Yayınları, İstanbul, 1996.
- TİSK. **Kayıtdışı Çalışma**, Yayın No: 199, Ankara, 2000.
- TÜRK-İŞ. **10. Genel Kurul Çalışma Raporu**, Ankara, 1976.
- TÜRK-METAL. **İkibine Beş Kala Türkiye ve Dünya**, Türk-Ar, Ankara, 1995.
- TÜRKİYE SENDİKACILIK ANSİKLOPEDİSİ**, C. 3, T. Vakfı Yayını, İstanbul, 1996.
- ULUCAN, Devrim. **"158 Sayılı ILO Sözleşmesi ve Türkiye'nin Uyumu"**, ILO Normları ve Türk İş Hukuku, Ankara, 1997.

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
40. Seri / Yıl 2001

EKONOMİK-PARASAL BİRLİK SÜRECİ VE TÜRKİYE

Doç. Dr. Abdülkadir MERCÜL
İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
İktisat Bölümü

ABSTRACT

European Communities, born more than four decades ago, is now poised to enter its period of last step to complete the union. After the signing of the Treaty on European Union (Maastricht Treaty) on 1 November 1993, it is now moving towards Economic and Monetary and than Political Union as well.

Having completed the third stage o EMU, which is due to culminate in July 2002 with the definitive replacement of national currencies by the Euro the process comes to an end and the new era will begin at that time. European Parliament is going to play a crucial role with European Central Bank in the future of the EU's economic and monetary policies (Article 104c, 107, 108, 109b and 109j).

European Union has already made several steps to set up economic and monetary cooperation. The Treaty of Rome states (Art. 2) that the Community shall have as its task, by establishing an economic and monetary union to promote throughout the Community a harmonious and balanced development of economic activities, creation, by the Treaty, of the Monetary Committee and The European Investment Bank (1958). Bretton-Woods System has been conducted as international monetary system in sixties, so up to early seventies it was not needed another exchange rate mechanism. By the collapse of Bretton-Woods System, the Community has developed some reports on international monetary affairs. Since than (Hague Summit 1969) several attempts have been made to step up monetary and economic cooperation.

The Werner Plan, in the beginnig of seventies, is the origin of all the other steps (snake in tunnel and snake systems). The economic and political conditions were so severe in 70's. In 1978 European Monetary System was set up and worked until 1999, the beginnig of the last step of Economic and Monetary Union which was defined by Delors Report in 1989 and dedicated in Maastricht Treaty. Under the Treaty on EU, the third stage of economic and monetary union is to begin on 1 January 1999. The Euro, a common currency, is to be gradually introduced in those member states which have qualified for EMU. On 1 January 2002 Euro as a banknote (hard currency) will be issued. For a period of six months it will be possible to use the Euro and the national currencies together but from 1 July 2002 the Euro will be the only legal tender in the countries participating in EMU.

Now, it is debated political union after completing the economic and monetary union. Last step will be the United States of Europe. All these steps surely will affect the rest of Europe and World. Competition is and will be the key word in the new era and century. This is a unique case. Also Turkey will be influenced of all these progress and will try to take part in the "new world" by uprising its competition power.

ÖZET

Bölgesel ekonomik entegrasyon hareketleri içinde, üyelerinin gönüllü olarak hükümdarlık haklarının süpranasyonel kurumlara devri ile tek ve çok özel bir örnek oluşturan Avrupa Birliği kırk yılı aşan bir süre içinde tam bütünleşme aşamasına gelmiş bulunmaktadır. 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği kırk yılı aşan bir süre içinde tam bütünleşme aşamasına gelmiş bulunmaktadır. 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Treaty) ile geri dönülmeyecek şekilde Ekonomik ve Parasal Birliğin gerçekleştirilmesinden (104c, 107, 108, 109b ve 109j) sonra, arzulanan Politik Birliğe ulaşılmasıyla tam bütünleşme tamamlanmış olacaktır. Yeni oluşum içinde Parlatmentonun ağırlığı artacak, Birlik tek bir ülke şeklinde yönetilecektir.

Avrupa Birliği günümüze kadar birçok aşamalardan geçmiştir. Roma Antlaşmasının yürürlüğe girdiği 1958 yılının başından itibaren adım adım ekonomik, parasal ve siyasi bütünleşme yolunda önemli aşamalar gerçekleştirilmiştir. 1960'lı yıllarda Bretton-Woods Sisteminin etkisiyle döviz kuru mekanizmaları üzerinde çok durulmadığı halde, altmışların sonu, yetmişlerin başından itibaren sistemdeki aksamlar ve uluslararası iktisadi ve ticari ilişkilerdeki dengelerin bozulması üzerine, önce Barre (1969) daha sonra Werner (1970) Raporlarıyla Birlik, sakıncaları gidermeye yönelik girişimleri başlatmıştır.

Yetmişli yılların olumsuz konjonktürü altında, "Werner Planı" çerçevesinde sürdürülmeye çalışılan "Tünelde Yılan" ve "Yılan" sisteminin yerini 1978 yılında "Avrupa Para Sistemi" almış ve bu mekanizma 1999 yılının başında uygulamaya geçen ve Maastricht Antlaşmasında da onaylanan, Delors Raporuna dayalı "Ekonomik-Parasal Birlik" sürecinin üçüncü ve son aşamasının yürürlüğe girmesine kadar devam etmiştir. 1999 yılından 2002 yılının başına kadar, süreç içinde yer alan ülkeler (m. 109j) geçiş aşamasını tamamlamış olarak Euro'yu hesap birimi ve ödeme aracı olarak kullanmayı gerçekleştirmiş olacaktırlar. 2002 yılının başından itibaren Euro fiziki olarak tedavüle girecek, 2002 Temmuz ayına kadar, süreç içinde yer alan üye ülkelerin ulusal para birimleri ile birlikte tedavül ettikten sonra, bu tarihten itibaren ulusal para birimlerinin tedavülden kalkmasıyla Birliğin tek para birimi olacaktır.

Bu gelişmeler doğal olarak diğer tüm ülkeleri etkileyecektir. Rekabet gücünü artırma mücadelesinin giderek yoğunlaştığı günümüzde ülkeler, oluşan yeni düzenc göre ulusal ve uluslararası ekonomik ilişkilerinin sağlıklı bir şekilde sürdürülebilmesine yönelik olarak çıkarlarını korumak amacıyla gelişmelere uyum sağlamaya çalışacaklardır.

Türkiye, yeni bir dünyanın kurulmakta olduğu günümüzde tüm kurumları ve gücü ile rekabet gücünü artırıcı yönde, gelişmelere uygun yeni düzenlemelere uymak, değişimlere ayak uydurmak ve yapılanmasını gerçekleştirmek zorundadır.

A. BÖLGESEL EKONOMİK ENTEGRASYON HAREKETLERİ HAKKINDA GENEL BİLGİLER

Bölgesel Ekonomik Entegrasyon Hareketleri günümüzde değişik yapılarda ve belirli koşullara bağlı olarak oluşturulmaktadır. Özellikle teknolojiye hızlı gelişmelerin sağladığı üretim artışı ile iletişim ve ulaşım araçlarının sınır tanımazlığı etkileşim ve ilişkileri yoğunlaştırarak ekonomik ve politik açıdan ülkelerin çok boyutlu ilişkiler içine girmelerine yol açmaktadır. Coğrafi yakınlıklarına bağlı olarak, birbirine benzer ekonomik, siyasi ve askeri yapılardaki ülkeler potansiyellerini genişleterek, kaynaklarını daha etkin ve verimli kullanmak amacıyla yakın işbirliği içine girmektedirler. Değişik boyutlardaki bu işbirliklerinin, sinerji etkisiyle, her ülke için tek başlarına sağladıklarından daha büyük yararlar sağladığı gözlenmektedir.

Daha ilerdeki bölümlerde değinmeye çalışacağımız günümüzdeki gelişmelerde, boyutların daha da genişlediğini, ekonomik açıdan sınır ötesi hareketlerin "küreselleşme" adı altında bölgesel olmanın çok ötesine geçtiğini göreceğiz. "Yeni Ekonomik Düzen"⁽¹⁾ olarak anılan içinde bulunduğumuz konjonktürde, teknolojiye gelişmelere bağlı olarak artan üretimin ticaretini kısıtlayıcı ve engelleyici etkiler giderilmeye çalış-

(1) Bu kavram, teknolojiye hızlı gelişmelere bağlı olarak, özellikle 80'li yılların sonlarından itibaren ekonomik ve siyasi yapılardaki değişimlerin ifadesi olarak kullanılmaktadır. Üç temel ayağı vardır: Serbest piyasa ekonomisi, demokratikleşme ve insan hakları.

şılmakta, Dünya Ticaret Örgütü(WTO) gözetiminde korunmacı politikalar sınırlandırılmaktadır.

İkinci Dünya Savaşından sonra etkin olarak başlayan ve "Başharfler Ekonomisi"⁽²⁾ olarak isimlendirilen entegrasyon hareketlerini, bütünleşme derecelerine göre incelediğimizde, günümüzde genel olarak beş farklı ekonomik entegrasyon hareketi ile karşılaşmaktayız:

1- Tercihli Ticaret Antlaşmaları :

Antlaşmaya taraf olan ülkeler açısından hiçbir bağlayıcılığı olmayan ancak kendi aralarında anlaşılan ülkeler açısından sadece belirli mallar üzerindeki gümrük tarifeleri üzerinden indirim yapılmasını öngören bir ekonomik yaklaşma hareketidir. Üye ülkeler üçüncü ülkelere karşı tamamen, kendi aralarında söz konusu mallar ve gümrük oranları dışında, bağımsız hareket ederler.

2- Serbest Ticaret Bölgeleri :

Serbest Ticaret Antlaşması yapan ülkeler, kendi aralarındaki ticarete, belirli mallarda, gümrük tarifelerini ve miktar kısıtlamalarını (kotaları) kaldırmakta, ancak üçüncü ülkelere karşı bağımsız hareket ederek, kendi dış ticaret politikalarını uygulamaktadırlar. Aralarında Serbest Ticaret Bölgesi oluşturan üye ülkeler açısından, belirli malların serbest dolaşımı dışında, üçüncü ülkelere olduğu gibi kendi aralarında da bir bağlayıcılık söz konusu değildir. Diğer faktör hareketleri serbest değildir.

Şimdi Avrupa Birliği üyesi olan bazı Kuzey Avrupa ülkelerinin kurduğu E.F.T.A.; Kanada, A.B.D. ve Meksika'nın oluşturduğu N.A.F.T.A. ile Güney Amerika ülkelerinin kurduğu, eski ismi L.A.F.T.A. olan şimdiki MERCOSUR, bu tanıma uyan ekonomik birlik hareketleridir.

3- Gümrük Birlikleri :

Gümrük Birliğini gerçekleştiren ülkeler, yine belirli ürünler bazında, aralarında gümrük tarifelerini ve miktar kısıtlamalarını kaldırarak ticareti serbestleştirirlerken bu defa birlik dışındaki üye olmayan ülkelere karşı ortak gümrük tarifesine dayalı dış ticaret politikası uygulamaktadırlar. Ortaklık Antlaşması gereği dış ticaret rejimi ile ilgili olarak birlikte aldıkları kararlara uymaları gerekmektedir. Böylece üye ülkeler, Serbest Ticaret Antlaşmaları'nın bir adım ötesine geçerek, belirli ürünler bazında dış ticaretlerini denetim altına alırlar ve ortak politikalar uygulayarak birbirlerine daha bağımlı hale gelmiş olurlar.

Gümrük Birlikleri, dış ticaret teorilerinden bildiğimiz gibi iki etki ortaya çıkarırlar :

- Ticaretin yönünü değiştirici etki
- Ticaret yaratıcı etki

(2) Yüksel Ülken; 20. Yüzyılda Dünya Ekonomisi, İ.Ü.İktisat Fakültesi, 1994 İstanbul, s.47.

Bunlardan ticaret yaratıcı etki olumlu olarak nitelendirilirken, ticaretin yönünü değiştiren etki, ithalatçı ülke açısından, gümrüklerden sağladığı vergi gelirini kaybetmesinden dolayı olumsuz olarak nitelendirilmektedir.

Gümrük Birliği, önemli ekonomik sonuçları ve bağlayıcılığı olan kapsamlı bir bütünleşme hareketidir. Şu anda Türkiye ile Avrupa Birliği arasında, 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren aşamalı olarak yürürlükte bulunmaktadır. Tarım ve hizmet sektörleri bu aşamada kapsam dışıdır.

Türkiye – A.B. Gümrük Birliği ilişkileri, 1963 yılında imzalanan ve 1964’de yürürlüğe giren ve nihai hedefi tam üyelik olan (m.28) Ankara Antlaşmasına dayanmaktadır. Ankara Antlaşması, malların serbest dolaşımını, tarife yerine geçebilecek eş etkili tedbirlerin kaldırılmasını, üçüncü ülkelere karşı ortak gümrük tarifesi uygulanmasını ve gümrük birliği bakımından ekonomik ve sosyal alanlarda Birliğin mevzuatına uyumu hedeflemektedir. Ankara Antlaşmasına göre, A.B. ile Türkiye arasında Gümrük Birliği’nin oluşturulması için üç aşamalı bir süreç düşünülmüştür:

- **Birinci aşama**, hazırlık dönemidir. 1 Aralık 1964 tarihinde başlayıp 5 yıl olarak öngörülmüş, ancak Birliğin isteği ile uzatılarak 7 yıla çıkarılmıştır.

- **İkinci aşama**, Gümrük Birliği’ne geçiş dönemidir. Ankara Antlaşması’na ek olarak 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe girmiş olan Katma Protokol ile başlatılan ve 22 yıl sürmesi öngörülen bu dönemde belirlenen sektörler ve ürünlerde gümrükler sıfırlanarak ortak gümrük tarifesine uyum sağlanmış olacaktır. Katma Protokol, malların serbest dolaşımını gerçekleştirecek yöntem, sıra ve zamanlama ile birlikte kişilerin, hizmetlerin ve sermayenin serbest dolaşımını ve vergileme, ulaştırma, ticaret, rekabet konularında uygulanan politikaların Birliğin politikalarına uyumunu hükme bağlamaktadır.

Bu dönem, 22 yılın sonunda otomatik olarak tamamlanacak iken, Birliğin zamanla kendi içinde gelişerek ve genişleyerek gerçekleştirdiği iç düzenlemeleri gereği, parlamentonun yetkilerinin artması ve onayının alınmasına bağlı olarak bir yıllık bir gecikme ile 1 Ocak 1996 yılında tamamlanmıştır.

- **Üçüncü aşama**, Türkiye ile A.B. arasında gümrük birliğinin uygulanmasında esas teşkil edecek olan 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı’nın onayı ile 1 Ocak 1996 tarihinden itibaren tam üyelik öncesi son aşamaya girilmiş bulunmaktadır. Türkiye’nin, Birliğin dayandığı antlaşmaların tümünü üstlenebileceğini göstermesi halinde tam üyeliğin (bütünleşmenin) ele alınacağı dönemdir. Gümrük birliğinin tamamlanması A.B. ile bütünleşebilmenin ön şartı ve birinci adımıdır. Türkiye, günümüzde bu aşamada bulunmaktadır. Türkiye, günümüzde "aday ülke" statüsündedir. Aralık 1999 Helsinki zirvesinde tescil edildiği şekli ile A.B. tarafından tam üyeliğe aday ülke olarak belirlenmiştir.

4- Ortak Pazar :

Gümrük birliğinin bir üst aşamasıdır. Kendi aralarında daha önce gümrük birliği oluşturan ülkeler, bu aşamada, aralarında yalnız malların değil, hizmetlerin, sermayenin ve emek faktörünün de serbest dolaşımını gerçekleştirmek istemektedirler. Üye ülkeler,

ortak politikalar ve mevzuat çerçevesinde bütün üretim faktörlerinin⁽³⁾ serbestçe dolaşımının sağlandığı ortak bir iç Pazar oluşturmaya çalışmaktadırlar. Kendi aralarında sınırların kalkmış olması üye ülkelerin ulusal politikalarını yakınlaştırarak, yalnız ekonomik açıdan değil, siyasi açıdan da bazı hükümlerlik haklarının birlikte kullanımını, kurumsal yapılanmanın idari organizasyonunu, gerek içte gerekse dışta, dengeli ortak politikaların oluşturulmasını ve uygulanmasını gerekli kılmaktadır. Tam bütünleşme aşamasına geçiş niteliğindedir. Sadece ekonomik amaçlı pazar büyüklüğünün sağlayacağı ölçek ekonomisi avantajlarından yararlanmaya ve rekabet gücünü arttırmaya yönelik girişimlerin çok ötesinde bir oluşumdur.

5- Tam Bütünleşme (Ekonomik-Parasal-Siyasi ve Askeri Birlik) :

Entegrasyon hareketlerinin en ileri düzeyidir. Avrupa Birliği'nin tek örnek olduğu bütünleşme hareketidir. Aralarında gümrük birliği ve ortak Pazar oluşturan ülkelerin artık ekonomik, mali, parasal, sosyal, siyasi ve askeri alanlarda uyguladıkları politikalarını yakınlaştırarak ortak politikalar uygulamalarının ötesinde, "tek politika"nın geçerli olduğu aşamadır. Tek ekonomik politikanın, tek paranın, tek bayrağın ve hatta tek ordunun olduğu bu oluşumda üye ülkelerden meydana gelmiş tek devletten söz edilmektedir: Fransa eski Cumhurbaşkanı Valerie G.D'esting'in tabiriyle Birleşik Avrupa Devletleri (United States of Europe). Tam bütünleşme aşamasında üye ülkeler devrettikleri hükümlerlik haklarını oluşturdukları kurumlar aracılığı ile tek merkezden birlikte yönetmektedirler. Parlemtentosu, merkez bankası, adalet divanı gibi, tüm kurumlarıyla, yasama, yürütme ve yargı erkleri tek bir devlet gibi hareket ederek, tek mevzuatın uygulanmasını üye ülkeler birlikte gerçekleştirmektedirler.

B. AVRUPA BİRLİĞİ'NİN ENTEGRASYON HAREKETLERİ İÇİNDEKİ YERİ VE OLUŞUMU

Bölgesel ekonomik entegrasyon hareketleri içinde en ileri düzeyde tek örnek Avrupa Birliği'dir. Günümüzdeki şekli ile başlangıç noktası arasında nitelik olarak çok büyük değişiklikler olmasına rağmen, Avrupa Birliği'ni diğer tüm birlik hareketlerinden farklı kılan en temel özellik, oluşumun ilk aşamasından itibaren üyelerinin bazı temel hükümlerlik haklarını birliğin uluslararası (süpranasyonel) kurumlarına kendi rızaları ile devretmeleri olmuştur⁽⁴⁾.

Ortaklaşa birlikte hareket etme fikri çok eskilere dayansa bile, uğruna yüzyıllarca savaştıkları hükümlerlik haklarını ortak bir amaç doğrultusunda kendi istekleri ile terk etmeleri, özellikle, aralarında aynı yüzyılda iki büyük savaş yaşamış ülkeler açısın-

(3) Sadece mallarla sınırlı kalmayıp, emeğin, sermayenin ve hizmetlerin de serbest dolaşımının sağlanarak, bu alanlardaki mevzuatların belirlenmesi gerekmektedir. Bölgesel ekonomik entegrasyon hareketlerinin boyutu, üye ülkelerin üretim faktörlerinin ne kadarına ne kadar serbest dolaşım imkanı sağladıklarıyla belirlenmektedir.

(4) Klaus-Dieter Borchardt; *European Unification: The Origins and Growth of the E.C.*, European Documentation, p.3, 1987, Bruxelles.

dan, ortak aklın zaferi ve tarihin en büyük girişimi olarak nitelendirilmektedir⁽⁵⁾. Önce ekonomik amaçlı olarak başlayan, daha sonra siyasi yapılanmaya dönüşen birlik hareketinin oluşumunda şu temel düşünce yer almaktadır : **Çatışma yerine uzlaşma; rekabet yerine işbirliği**. Bu temel felsefenin yarattığı sinerji ve dayanışma ile ancak kaynaklar en etkin ve verimli şekilde kullanılacak ve dünya ekonomisi içindeki rekabet gücü korunabilecektir. Verimlilik, ölçek ekonomisi ve pazar büyüklüğü gibi ekonomik veriler, o günün değimi ile, "bloklaşan" dünyadaki yerini alabilmek ve varlığını sürdürebilmek için birbirleri ile savaşan ülkeleri bile biraraya getirerek rasyonel davranmaya yöneltmiştir.

Sürekli ve kalıcı barışın sağlanabilmesinin, üretim ve paylaşım mücadelesinin birlikte gerçekleştirilmesiyle mümkün olabileceğinden hareket eden ülkeler, iki savaşın da temelini oluşturmuş üretim faktörlerinin ortaklaşa kullanılması arayışlarına girmişlerdir. Bu düşüncelerin ışığında, başlangıçta daha ekonomik nitelikli kararlardan oluşan antlaşmalarla (AKÇT; AET, EURATOM) yola çıkan birlik üyesi ülkeler, ekonomik alt yapılarını oluşturmuş siyasi, sosyal, parasal ve askeri açıdan da tam bütünleşme sürecini tamamlama aşamasına ulaşmışlardır.

1. A.B'nin Oluşum Süreci ve Kilometre Taşları :

Avrupa ülkeleri arasında birleşmeye yönelik ilk hareket, henüz II. Dünya Savaşı sırasında, 1943 yılında Belçika, Lüksemburg ve Hollanda'nın, Benelux adıyla kendi aralarında sınırlarını kaldırmaları ve ortak bir gümrük sahası oluşturmalarıyla başlamıştır. Savaş sırasında İngiltere ve Fransa'nın, Almanya'ya karşı savunma amaçlı işbirliğine 1947 yılında hemen savaştan sonra Dunquergue'de Benelux ülkeleri de katılmış, daha sonra bu birliğin içinde Almanya ve İtalya da yer almıştır.

İlkin, Avrupa'nın yeniden imarına yönelik olarak A.B.D. Dışişleri Bakanı George C. Marshall'ın girişimleriyle 5 Temmuz 1947 tarihinde Avrupa devletlerine ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla yardım çağrısında bulunulmuş, 16⁽⁶⁾ ülkenin katılımıyla Avrupa Ekonomik İşbirliği Komitesi kurulmuştur. Çalışmaların başarılı sonuçlar vermesiyle, daha sonra süreklilik kazandırılmak amacıyla 16 Nisan 1948'de imzalanan antlaşma ile oluşturulan Avrupa Ekonomik İşbirliği Örgütü'nün (bugünkü O.E.C.D.) temelini bu proje gerçekleştirmiştir. Böylece savaştan hemen sonra A.B.D.'nin de desteği ile Avrupa ülkeleri yaralarını sarmak amacıyla biraraya gelerek, geleceğin temellerini atmışlardır⁽⁷⁾.

Bu yıllar aynı zamanda yeni oluşumların gerçekleştiği, coğrafi ve siyasi sınırların yeniden belirlendiği yıllardır. Sovyetler'in savaştan sonra (Finlandiya hariç) Nazi işgalinden kurtardığı Baltık ve Doğu Avrupa ülkelerinden çıkmaması ve kendi yönetim

(5) II.Dünya Savaşının hemen ardından, 19 Eylül 1946'da Winston Churchill'in, "Birleşik Avrupa'nın oluşturulması" ile ilgili Zürih'te yaptığı meşhur konuşması, bu görüşün ağırlık kazanmasında etkili olmuştur.

(6) Bu ülkeler; İngiltere, Fransa, Avusturya, Belçika, Lüksemburg, Hollanda, İsveç, İsviçre, İzlanda, Danimarka, İtalya, Almanya, Norveç, Portekiz, Türkiye ve Yunanistan'dır.

(7) Haluk Kabaallıoğlu; *Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu*, Y.Ü.Yayınları, 1998 İstanbul, s.46.

biçimini o ülkelere empoze ederek kendine bağlı bir egemenlik alanı gerçekleştirme çabaları, Churchill'in deyimi ile Avrupa'yı demir bir perde ile ikiye bölerek, batı ve doğu blokları şeklinde, temelde iki farklı ekonomik ve siyasi sistemin rekabeti ve mücadelesi ile geçecek soğuk savaş yıllarının başlamasına yol açmıştır. Doğu, Kollektivist Sistem olarak adlandırılan merkezi planlamaya dayalı bir kalkınma modeli ile kalkınma mücadelesine girişirken, Batı ise, değişik yapılarda piyasa güçlerine dayalı özgürlükçü demokrasinin hakim olduğu liberal bir anlayışla yoluna devam etmeyi sürdürmüştür. Savaşın sonunda, uluslararası sorunların öncelikle uzlaşmacı yöntemlerle çözümü amacıyla 1945 yılında Birleşmiş Milletler Örgütü kurulmuştur.

Batı blokunda yer alan ülkeler, savaştan sonra uluslararası ödeme mekanizmalarını ve sermaye transferlerini akıcı, düzenli ve dengeli bir şekilde gerçekleştirebilmek için yeni bir parasal düzenleme gereği duymuşlardır. Bu amaçla Bretton Woods'ta toplanan konferansa 44 ülke katılmıştır. Konferansta altın stokları fazla olan A.B.D.'nin desteklediği, "Altın Kambiyo Standardı"na dayalı White Planı ile altın stokları savaş nedeniyle azalmış olan İngiltere'nin desteklediği "Bancor Sistemi" olarak adlandırılan Keynes Planı tartışılmıştır. Sonuçta, White Planı kabul edilmiştir. Bretton Woods Sistemi olarak anılan bu plana göre, dolar, 1 ounce (31.103.48 gr.) altın = 35 dolar üzerinden altına, diğer para birimleri de "sabit fakat ayarlanabilir" kurlarla Amerikan Dolarına endekslenmiştir. A.B.D. isteyene bu sabit kur üzerinden dilediği kadar altın vermeyi taahhüt etmiş, A.B.D. doları, uluslararası ödemelerde altına çevrilebilir para olarak itibar görmüştür.

Sistem 1960'lı yıllara kadar sağlıklı şekilde işlemiştir. Ancak zaman içinde fiyatlarda meydana gelen artışlar, dış ödemeler dengesinde karşılaşılan sorunlar, uluslararası alanda gözlenen karışıklıklar Altın Kambiyo Sistemi'nin işleyişini zorlaştırmıştır. 1965 yılında Fransa Cumhurbaşkanı De Gaulle bir açıklama yaparak, doların sağlamlığını kaybettiğini ve bu sisteme artık güvenilemeyeceğini açıklamıştır.

1971 yılında imzalanan Smithsonian Antlaşması'yla altın ve doların konvertibilitesi kaldırılmış ve yeni düzenlemeler getirilmiştir.

Bu düzenlemeler de yeterli olmayınca 1973 yılında da A.B.D. para birimi doları serbest dalgalanmaya bırakmış ve böylece 1946 yılından beri uygulanan Bretton Woods Sistemi sona ermiştir.

Bretton Woods Konferansı'nın sonunda, sistemin işleyişini sağlayacak iki önemli kurum oluşturulmuştur : Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (I.B.R.D. – Dünya Bankası) ve Uluslararası Para Fonu (I.M.F.).

Dünya Bankası, daha çok uzun ve orta vadeli, kalkınmaya yönelik yatırım finansmanı sağlamaktadır. Günümüzde daha çok gelişmekte olan ülkelerde altyapı projelerine ve sosyal amaçlı yatırımlara yöneldiği gözlenmektedir.

I.M.F. ise, uluslararası ödemeler dengelerinde ve sermaye hareketlerinde ortaya çıkacak sorunların çözümünde kısa vadeli destek sağlayarak, tıkanıklıkları gidermek ve sistemin işlemesine yardımcı olmak amacını gütmektedir. Başlangıçta üye sayısı 44 iken

günümüzde 182'ye ulaşmıştır. Fon' da her ülkenin bir kotası vardır ve gerektiğinde kısa vadeli finansman ihtiyacı için fona başvuruda bulunabilmektedir. Her ülkenin çekış hakları dilimlere ayrılmıştır ve her dilim, ülkenin durumu gözönünde bulundurularak kullanılır.

Günümüzde ülkeler ihtiyaç duydukları fonları daha çok uluslararası para piyasalarından sağlamaktadırlar. Ancak ülkenin uygun şartlarda fon sağlayabilmesi risk durumuyla orantılı olmaktadır. Bunun için de herhangi bir darboğaz anında, öncelikle üyesi olduğu Fon'daki kotalarını kullanabilmek için başvurduğunda, makro dengelerini düzenleyici önlemleri alacağına dair taahhütte bulunması ve bunların Fon tarafından uygun görülmesi gerekmektedir. Bu durum "yeşil ışık" olarak nitelendirilmekte ve o ülkenin uluslararası alandaki kredibilitesinin yükselmesine neden olmaktadır. Özetle, Uluslar arası Para Fonu (I.M.F.) günümüzde uluslararası para ve sermaye piyasalarında jandarma işlevini tüm etkinliği ile sürdürmektedir.

II. Dünya Savaşı sonrası, bu gelişmeler ışığında ekonomilerini yeniden canlandırmaya çalışan Batı Bloğu içindeki Avrupalılar, bunun ancak geniş ve kapsamlı bir işbirliği ile gerçekleşebileceğini kavramışlardır. Bu amaca yönelik ilk büyük adım, Fransa Dışişleri Bakanı R. Schuman'ın, Fransa ve Almanya'nın, üretilen kömür ve çeliğin organizasyonunun ortak bir "yüksek otorite"ye bırakılması planını kabul eden, Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg arasında, 18 Nisan 1951 tarihinde Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Antlaşması'nın imzalanmasıyla atılmıştır. Bu antlaşmanın imzalanmasının ardından beş yıl içinde topluluk üyesi ülkeler arasında kömür ve çelik ticareti yüzde 129 oranında artmış, amaca ulaşılmış, anlaşmazlık konusu ortadan kalkmıştır⁽⁸⁾.

Daha sonra, bugünkü Birliğin temelini oluşturan ikinci büyük adım da, atom enerjisinin barışçıl amaçlara yönelik olarak kullanılmasını öngören Atom Enerjisi Topluluğu (EURATOM) ile ekonomik yaşamın tüm alanlarında bütünleşme ve işbirliğini amaçlayan Avrupa Ekonomik Topluluğunu (E.E.C.) kuran Roma Antlaşmasının 27 Mart 1957 tarihinde imzalanması olmuştur. Antlaşma 1958 yılının başından itibaren yürürlüğe girmiştir⁽⁹⁾. 1951 yılında imzalanmış olan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'nu kuran Paris Antlaşması 50 yıl süreli bir antlaşmadır. Antlaşma'nın süresi 2002 yılında dolacaktır. Ancak, diğer süresiz olarak imzalanan Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ve Avrupa Ekonomik Topluluğu Antlaşmaları gibi süresiz hale getirilmesi öngörülmektedir.

Bu üç topluluğun icra organları 1 Temmuz 1967 tarihinde yapılan antlaşma ile birleştirilmiş ve Avrupa Toplulukları (A.T.) adını almıştır (Mergery Act.). Böylece üç topluluk tek bir konsey, komisyon, parlamento ve adalet divanı altında toplanmıştır. 1993'de Maastricht Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden itibaren Topluluk, Avrupa Birliği (A.B.) adını almıştır.

Bugünkü adıyla Avrupa Birliği'nin temelini bu üç antlaşma, özellikle de Avrupa Ekonomik Topluluğu'nu kuran Roma Antlaşması teşkil etmektedir. Üye ülkeler arasın-

(8) Klaus-Dieter Borchardt, a.g.e., s.8.

(9) Tevfik Saraçoğlu; Avrupa Ekonomik Topluluğu, İ.K.V.Yayınları, İstanbul 1983, s.4.

da faktörlerin serbest dolaşımını sağlayarak sınırların kalkmasına ve iç pazarın oluşumuna yol açan gelişmelerin temeli Roma Antlaşmasına dayanmaktadır. Daha sonra bu antlaşma 1987 yılında "Tek Senet" adı altında yeni bir antlaşma ile revize edilerek (Single Act.) değiştirilmiş, kapsam genişletilerek ekonomik bütünleşmeye ilave olarak siyasi, sosyal ve kültürel boyut eklenmiştir. Bütünleşme hareketini yönlendirecek yeni yasal metin olan Tek Senet'in 20.maddesi ekonomik ve parasal birliğe ulaşılabilmesi yolunda gerekli hukuki düzenlemeleri kapsamaktadır.

Zaman içinde gelişen ve genişleyen birleşme hareketini tam bütünleşme yolunda, tek para, tek bayrak ve tek ordu şeklinde, birleşik devletler yapılanması şeklinde bir organizasyon altında örgütlenmesini sağlayacak düzenlemelerin sonuncunu, 1993 yılının sonundan itibaren uygulamada olan Maastricht süreci (Avrupa Birliği Antlaşması) oluşturmaktadır. Bu antlaşma, Komisyon Başkanı J. Delors'un başkanlığında oluşturulan bir komisyon tarafından hazırlanan, ekonomik ve parasal birliğe üç aşamada geçişi öngören raporun yasalaşmış metnidir. Bu konuyu ilerki bölümlerde parasal gelişmeleri ele alırken ayrıntıları ile inceleyeceğiz. Maastricht Antlaşması, bu zamana kadarki en önemli ve kapsamlı düzenlemedir. Birliğin ekonomik ve parasal açıdan tek bir devlet yapılanması içinde hareket etmesini öngörmektedir.

Avrupa Birliği, 1 Ocak 1973'de; İngiltere, İrlanda ve Danimarka'nın; 1 Ocak 1981'de Yunanistan'ın; 1 Ocak 1986'da İspanya ve Portekiz'in ve nihayet dördüncü genişleme olarak 1 Ocak 1995 tarihinde de Avusturya, İsveç ve Finlandiya'nın tam üyeliklerinin yürürlüğe girmesi ile günümüzde onbeş üyeli olarak, başlangıç noktasına göre, Roma Antlaşması'nın çok ileri boyutlarında yoluna devam etmektedir. Roma Antlaşması'nda parasal konulara çok fazla değinilmediği, sadece ekonomik işbirliği ve yakınlaşma şeklinde düşünüldüğü halde, üye ülkeler bugün ekonomik ve parasal birlik aşamasına gelmiş, 2002 yılının Temmuz ayından itibaren tek para uygulamasına geçme kararı almış bulunmaktadır.

2. Parasal Gelişmeler :

Birlik içinde ekonomik alanda yakın işbirliği yönünde gelişmeler sağlanırken, 1960'lı yılların başından itibaren uluslararası alanda parasal konularda yaşanan olumsuz koşulların etkisiyle Bretton Woods sistemi sorgulanmaya başlamış, birlik ülkeleri gerekli düzenlemeler konusunda girişimlere başlamışlardır. Savaşın sonra oluşturulan, önceki kısımlarda açıklamaya çalıştığımız, dolar-altın sabit kuruna dayalı uluslararası para sisteminin (Bretton Woods) işleyişi nedeniyle Roma Antlaşması'nda (103, 104, 105, 106, 107, 108 ve 109. maddeler dışında) üzerinde pek durulmayan parasal konular gündeme gelmeye başlamıştır. 1969 yılında R.Barre başkanlığında kurulan komisyon, Birliğin para sistemi sorunları ile ilgili olarak I. ve II. Barre Planları'nı hazırlamıştır⁽¹⁰⁾.

Aslında uluslararası para sistemi ile ilgili olarak sabit kur sistemine yönelik çalışmaları, 60'lı yılların başından itibaren ünlü para iktisatçısı Mundell'in (1961) Optimum Para Bölgesi (Optimum Currency Areas-O.C.A.) tartışmalarıyla başlamıştır⁽¹¹⁾. Mal ve

(10) A. Kadir Mercül; A.T. Bütçesi ve Parasal Gelişmeler, yayınlanmamış doktora tezi 1989, s.95.

(11) Emmanuel Apel; European Monetary Integration: 1958-2002, Routledge 1998, s.95

hizmetlerin serbest dolaşımının, ulusal para birimlerinin kur farkları nedeniyle oluşan riskten dolayı arzulanan sonuçları doğurmayacağı endişesi ile yoğunlaşan tartışmalar Birliğin kendi para sistemini oluşturması yönünde atılan adımların temelini teşkil etmiştir.

Daha sonra Kenen'in, aynı gelişmişlik düzeyinde ve aynı malları üreten bölgelerdeki asimetrik şoklar üzerinde yaptığı araştırmalar (1969) ve Emerson'un Avrupa'nın bir O.C.A. olduğunu vurgulayıcı çalışmaları (1990), Birliğin parasal boyutuyla ilgili tartışmaların önemli kilometre taşlarını oluşturmuştur.

3. Döviz Kuru Sistemleri Hakkında Genel Bilgiler :

Önceki kısımlarda vermeye çalıştığımız, genel ekonomik konjonktür, uluslararası para sistemi ve hür Avrupa'nın bütünleşme çabaları hakkındaki kısa bilgilerin yanı sıra, tüm bu gelişmelerin ve parasal alandaki tartışmaların sağlam bir temele oturması ve belirli bir çerçeve içine alınabilmesi amacıyla, genel ve şematik olarak, döviz kuru sistemleri hakkında bazı kısa açıklamalar için küçük bir parantez yararlı olacaktır.

Döviz kuru sistemleri genel olarak iki başlık altında toplanmaktadır: Sabit Döviz Kuru Sistemleri ve Dalgalı (Esnek) Döviz Kuru Sistemleri. Şimdi kısaca bunları ayrı ayrı ele alalım:

I - Sabit Döviz Kuru Sistemleri: Üç değişik sabit döviz kuru sistemi bulunmaktadır.

a) Sabit Fakat Ayarlanabilir Kur Mekanizması (Adjustable Peg) : Bretton-Woods Sistemi olarak adlandırılır. II.Dünya Savaşı'ndan sonra, Altın Para Sistemi'nin yerini almış olan Altın Kambiyo Standardı'dır. A.B.D. doları belirli bir sabit kurla altına bağlanmış (1 ounce altın=35\$), diğer ülkelerin paraları sabit fakat değiştirilebilir kurlarla dolara bağlanmıştır. Bu sistem 1973 yılında A.B.D.'nin doları serbest dalgalanmaya bırakmasıyla sona ermiştir.

b) Para Kurulu (Currency Board) : Bu sistemde bir ulusal paranın dış değeri yabancı bir para birimine sabitlenmekte, piyasaya eldeki döviz rezervi kadar ulusal para sürülmektedir. Dolayısıyla piyasaya çıkan her birim ulusal paranın döviz karşılığı bulunmaktadır. Ulusal paranın dış değeri sabit tutulduğu ve parasal tabanın genişlemesi tamamen ülkeye giren ve çıkan döviz miktarına bağlı olduğu için, serbest olan faiz oranları piyasanın durumuna göre hareket eden ve piyasanın durumunu yansıtan temel bir gösterge olarak hareket etmektedir. Piyasa döviz talep edince parasal taban daralmakta yani ulusal para miktarı azalmakta, paranın fiyatı olan faiz oranları da yükselmektedir.

Bilindiği gibi, Merkez Bankası paranın tek patronu olmasına, yani monopol olmasına, rağmen serbest kambiyo rejimlerinde, aynı anda hem kuru hem faizi kontrol altında bulunduramaz. Faizi kontrol ederse döviz kuruna karışamaz, onu piyasa belirler; kuru kontrol altında tutmaya çalışırsa, faiz serbest kalır ve piyasa tarafından belirlenir. Genellikle gelişmekte olan ülkeler sık sık döviz darboğazlarına girdikleri ve kronik ödemeler dengesi açıklarıyla karşılaştıkları için döviz kurlarını temel iktisat politikası aracı

olarak kullanılmaktadırlar. Gelişmiş ülkelerin ise, makro dengelerini korumakta kullandıkları alet faiz oranlarıdır. Onlar para birimlerinin kurlarının belirlenmesini piyasalara bırakmaktadırlar.

Ancak kambiyo rejiminin serbest olmadığı, kambiyo kontrol rejiminin uygulandığı ülkelerde her iki gösterge de (kurlar ve faizler) baskı altında (1980 öncesinde Türkiye'de olduğu gibi) tutulabilmektedir. Bu duruma literatürde "*ekonomik trilemma*" adı verilmektedir.

c) Yılan Sistemi (Crawling Peg) : Bu mekanizmanın işleyişinde, hükümetler ancak daha önce belirlenen sınırlar içinde (belirlenmiş bir bant aralığında) ulusal para birimlerinin dalgalanmasına izin vermektedirler. Önceden belirlenen sınırların aşılması durumunda para otoritesi tarafından müdahale söz konusu olmaktadır. Bu mekanizma sabit ve esnek kur sistemlerinin arasında yer almaktadır. Serbestlik ancak belirlenmiş dalgalanma marjları arasında söz konusudur. A.B.D. Başkanı R.Nixon zamanında, 1970'de imzalanan Smithsonian Antlaşması'ndan sonra, altınla dolar arasındaki bağın gevşetilmesi üzerine⁽¹²⁾, Avrupa Topluluğu'nu oluşturan ülkeler kendi para sistemlerini bu temel üzerine oluşturmışlardır.

Tünelde Yılan Sistemi olarak adlandırılan mekanizma, daha sonra "tünel" in terk edilmesiyle (birlik üyesi ülkelerin para birimlerinin dolar karşısında serbest dalgalanmaya bırakılmasıyla) sadece "yılan" sistemi olarak devam etmiş, 1978 yılında yenilenen, geliştirilen yeniden düzenlenen (daha sonraki kısımlarda ayrıntılı olarak ele alıp inceleyeceğimiz) şekli ile Avrupa Para Sistemi adı altında 1979 yılının başından 1 Ocak 1999 tarihine kadar çeşitli değişikliklere uğrayarak uygulanmıştır. Daha sonra, bu tarihten itibaren Birlik üyesi ülkelerin para birimlerinin kurları kendi aralarında geri dönüşmez şekilde sabitlenerek "tek para" uygulamasına geçilmiştir (Maastricht süreci).

II- Esnek (Dalgalı) Döviz Kuru Sistemleri: Aslında bir tane esnek döviz kuru mekanizması olmasına rağmen, yani ulusal bir para birimi kurunun piyasada arz ve talebe göre belirlenmesi şeklinde olması gerekirken, uygulamada iki farklı şekilde karşımıza çıkmaktadır.

a) Müdahalesiz Esnek Kur Mekanizması (Clean Floating System) : Merkez bankaları piyasalara hiç müdahale etmemekte, döviz kurları tamamen piyasalar tarafından arz ve talep kurallarına göre belirlenmektedir.

b) Müdahaleli Esnek Kur Mekanizması (Managed, Dirty Floating System) : Gerçek yaşamda, uygulamada karşılaştığımız yöntem genellikle budur. Merkez bankaları para politikalarını uygularken, tespit ettikleri açıklanmamış kur hedeflerine ulaşabilmek ve makro ekonomik dengeleri korumak amacıyla piyasalara zaman zaman çeşitli yöntemlerle müdahale etmektedirler.

(12) A.B.D. yapılan düzenlemelerin istenilen ölçüde yarar sağlamaması üzerine 1973 yılında altın ile doların arasındaki bağı tamamen kopararak, doları serbest dalgalanmaya bırakmıştır.

C. EKONOMİK – PARASAL BİRLİK YOLUNDA ATILAN ÖNEMLİ ADIMLAR

1960'lı yılların sonlarından itibaren, uluslararası para sisteminin olumsuz etkilerine karşı birlikte mücadele etme arzusuyla başlatılan girişimler; I. ve II. Barre Raporları, bugünün temellerini atan Werner Planı, Avrupa Para Sistemi, Tek Senet, Delors Raporu ve nihayet Maastricht süreci, siyasi ve hukuki boyutlarda gerçekleştirilen değişimle birlikte, hedeflenen Tek Avrupa amacına ulaşılmasında en önemli kilometre taşlarını oluşturmaktadır.

1. Werner Planı :

Uluslararası para sistemindeki krizlerin ve ulusal para birimlerinde meydana gelen dalgalanmaların iç ve dış dengeleri bozmasını engellemek ve birlik hareketinin sağlıklı bir şekilde gelişmesini sürdürmek amacıyla, Lüksemburg Başbakanı P. Werner başkanlığında uzmanlardan oluşan bir komisyon "Werner Planı" olarak anılan ve bugünkü ekonomik parasal birlik hareketinin temeli olan raporu hazırlamıştır. Plan, Almanya ve Hollanda ile Fransa ve Lüksemburg'un görüşlerini uzlaştıran 4 Mart 1970 tarihli Komisyon Raporu'nun (II. Barre Raporu) ışığında ekonomik ve parasal birlik yolunda on yıllık bir programı içermektedir ve 15 Haziran 1971 tahinden itibaren uygulanmak üzere 22 Mart 1971'de Konsey tarafından kabul edilmiştir.

Ekonomik ve parasal birliğe 1980 yılına kadar aşamalı olarak geçişi öngören "Werner Planı"⁽¹³⁾ aşağıda belirtilen amaçlarıyla bugünlere ışık tutar niteliktedir. Plana göre :

a) Birlik içinde tek bir para birimi oluşturulacak ya da en azından üye ülkelerin para birimlerinin sabit kurlarla tam konvertibilitesi sağlanacaktır.

b) Para ve kredi politikaları ile ilgili ulusal düzeydeki çeşitli yetkilerin Birliğe devredilmesi ve sermaye hareketlerinin Birlik içi serbest dolaşımının sağlanması gerçekleştirilecektir.

c) Daha ileri aşamalarda, Birliğin tek Merkez Bankası olacak kurumun çekirdeğini oluşturacak Avrupa Parasal İşbirliği Fonu kurulacaktır.

Ancak, sistemin çalıştırılması, A.B.D. dolarındaki istikrarsızlığa bağlı olarak uluslararası para sisteminde meydana gelen olumsuz gelişmeler nedeniyle ve Almanya, Hollanda ve Belçika'nın borsalarını kapatmaları üzerine ertelenmiştir. Birlik üyesi ülkelerin dolar karşısındaki dalgalanma marjlarının (tünel) genişletilmesiyle sistem 24 Nisan 1972'de uygulamaya konulmuştur. Uluslararası ekonomik konjonktürün olumsuz etkileri sonucu (petrol krizi, doların durumu) Konsey, Mart 1973'de, üye ülkelerin para birimlerinin kendi aralarında sabit fakat ayarlanabilir kurlarla, dolara karşı birlikte hareket ettikleri dalgalanma marjını belirleyen "tüneli" kaldırarak, "yılan"ı korumuştur⁽¹⁴⁾.

(13) *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community*, "Werner Report" (definitive text), Luxembourg, October 8, 1970.

(14) *Peter Coffey; Main Economic Policy Areas of the E.E.C., University of Amsterdam, 1983, s.32.*

Üye ülkeler, kendi aralarında ulusal paralarının dalgalanma marjı olan yılan içinde ancak (+), (-) yüzde 2.25 hareket edebiliyorken, dolar karşısında (tünelde) (+), (-) yüzde 4.50 oranında dalgalanabiliyorlardı. Sistemin çalıştırılabilmesi için gerektiğinde müdahale edebilmek amacıyla 1973 yılında Werner Planında yer alan Avrupa Parasal İşbirliği Fonu oluşturulmuştur.

Tünel'in terk edilmesiyle üye ülkelerin para birimleri dolar karşısında serbest dalgalanmaya bırakılmış, bazı üye ülkeler Yılan'dan da ayrılarak, sistemde sadece Benelüks ülkeleri, Almanya ve Danimarka kalmıştır. 1970'li yılların olumsuz konjonktürü içinde, ikinci yarıdan itibaren uluslar arası ticareti sağlıklı bir yapıda sürdürebilmek ve ekonomik dengeleri koruyarak, uygulanan politikaları yakınlaştırmak amacıyla tartışmalar yeniden başlatılmış, birlik içinde istikrarı sağlamaya yönelik girişimler sonucu 1978 Aralık zirvesinde Konsey etkili bir para sistemi oluşturulması kararını almıştır. Gerek siyasi, gerekse ekonomik açıdan 1970'li yılların olumsuz konjonktürü Birlik üyesi ülkelerin makro dengelerini bozduğu için, üye ülkeler para birimlerinde 1973-1977 yılları arasında çok sık ayarlamalara başvurmuşlardır. Yılan sisteminde bir çok defalar ayrılma ve katılma olayları yaşanmıştır. Bu dönemde parasal işbirliği alanında istenilen ölçüde başarı sağlanamamış bile olsa, uzun dönemde gerçekleşecek olan ekonomik ve parasal birliğin temelleri atılmış olmaktadır.

2. Avrupa Para Sistemi (European Monetary System-EMS) :

1970'li yılların olumsuz koşullarında, üye ülkeler arasındaki (özellikle Fransa ve Almanya arasındaki görüş farklılıklarından kaynaklanan) koordinasyonsuzluğun ve Werner Planı'nın başarı ile uygulanamayışının değerlemesinin yapıldığı, Komisyonca hazırlanan "Marjolin Raporu"ndan⁽¹⁵⁾ sonra, 27 Ekim 1977 tarihinde, bütün bu birikimlerin ışığında dönemin Komisyon Başkanı Roy Jenkins Floransa'da, "Topluluk üyesi ülkelerin ekonomilerindeki istikrarsızlığın, enflasyonist baskıların ve işsizliğin artmasının sebebinin dalgalı döviz kurlarından kaynaklandığını" açıklaması üzerine yeni bir para sisteminin oluşturulması gündeme gelmiştir.

R. Jenkins'in önerisinin Temmuz 1978 Bremen zirvesinde kabul edilmesiyle yeni sistem (Avrupa Para Sistemi) oluşturulmuş ve 13 Mart 1979 tarihinde uygulamaya geçilmiştir. Birlik içinde, üye ülkeler arasındaki faktör hareketlerini sınırlayan tüm engelleri ortadan kaldırmayı amaçlayan "İç Pazar" oluşumuna yönelik programın 1985 yılından itibaren gündeme girmesiyle parasal dengelerin sağlıklı bir yapıda oluşturulmasının önemi daha da artmıştır. 1987 yılında Roma Antlaşması'nın revize edilmesiyle Birliğin yeni yasal metni olan Tek Senet'in 20. maddesi parasal birliğe gidişin yasal düzenlemesi ile daha ileri adımların gerekliliğini ortaya koymuştur. 17 Nisan 1989'da dönemin Komisyon Başkanı J. Delors'ın başkanlığındaki bir komisyon tarafından, daha sonraki bölümlerde ayrıntılarını açıklayacağımız Maastricht sürecinin (Avrupa Antlaşması'nın) temelini oluşturan 38 sayfalık raporda, tam bütünleşmenin ekonomik ve parasal birliğin gerçekleşmesiyle mümkün olabileceğinden hareketle, yapılması gerekenler ayrıntılı ola-

(15) Report of the Study Group "Economic and Monetary Union 1980" (Marjolin Report), C.E.C..

arak belirtilmiştir. 1 Temmuz 1990 tarihinde sermaye hareketleri Birlik içinde serbestleştirilmiştir. İngiltere, ekonomik sıkıntıları ileri sürerek, başlangıçta sisteme katılmamış, 1990 yılının Ekim ayından itibaren "Döviz Kuru Mekanizması"na dahil olmuş ancak 16 Eylül 1992 tarihinde, karşılaştığı parasal kriz sonucu Sterling'in Mark karşısında % 4.5 civarında değer kaybetmesi üzerine ve merkez bankasının müdahalesine rağmen dalgalanma marjı içinde kalamayınca parasını serbest dalgalanmaya bırakarak, İtalya ile birlikte mekanizmanın dışına çıkmıştır. İspanya 1989'da, Portekiz de 1992 yılında sisteme dahil olmuşlardır.

1 Ocak 1999 tarihine kadar yürürlükte kalan sistemin temelini, belli bir dalgalanma aralığında hareket edebilen, sabit fakat ayarlanabilir kur mekanizması teşkil etmektedir. Bu sistemin uygulanmasıyla, dünya ticaretinde önemli bir paya sahip olan üye ülkeler, birlik içinde ekonomik, parasal, mali ve siyasi bütünleşme yolunda daha yakın ve etkili ortak politikalar uygulayarak, uluslararası alandaki rekabet güçlerini arttırmayı hedeflemişlerdir.

Avrupa Para Sistemi'nin üç temel unsuru bulunmaktadır :

a) *Avrupa Para Birimi (European Currency Unit-Ecu)* : Avrupa Birliği'nin ortak hesap birimi olarak, üye ülkelerin paralarından oluşan bir sepet paradır. Üye ülkelerin para birimleri, ait oldukları ülkelerin ekonomilerinin performanslarına göre sepette ağırlık oluşturmaktadırlar. Bu ağırlıkların belirlenmesi, üye ülkenin üretimine (GSMH), dış ticaret hacmine ve kısa dönemde sağladığı destek miktarına bağlı bulunmaktadır.

Ulusal para birimlerinin Ecu cinsinden değerleri belirlenmektedir. Ulusal paraların Ecu'ya göre belirlenen kurlarına "merkezi kurlar" (central rates), merkezi kurlara göre her ulusal paranın diğer ulusal paralara göre belirlenen kurlarına da "ikili merkezi kurlar" (bilateral central rates) adı verilmektedir. Merkezi kurlar sapma eşliğinin belirlenmesinde, ikili merkezi kurlar da müdahale sınırlarının hesaplanmasında kullanılmaktadır. Sepet içindeki ilk ayarlama sistemin yürürlüğe girmesinden altı ay sonra yapılmıştır⁽¹⁶⁾. Daha sonra beşer yıllık periyodlarla otomatik olarak ya da sepette yer alan ulusal para birimlerinden herhangi birinin kurunda yüzde 25 oranında bir değişikliğin meydana gelmesi durumunda veya sepete yeni para birimlerinin ilave olması halinde Ecu sepetinin bileşiminin tekrar gözden geçirilmesi kararlaştırılmıştır.

Üye ülkelerin para birimlerinin dalgalanma marjı (+), (-) yüzde 2.25 olarak, İtalya ve sisteme daha sonra katılan yeni üyeler için (+), (-) yüzde 6 olarak belirlenmiştir. Ancak 1990 yılında Doğu ve Batı Almanya'nın birleşmesi üzerine ortaya çıkan yükün ağırlığının sistemi olumsuz yönde etkilemesi üzerine, üye ülkelerin para birimlerinin Ecu merkezi kurları etrafındaki dalgalanma marjı bütün üye ülkeler için (+), (-) yüzde 15 olarak belirlenmiştir. Bunun üzerine İngiltere (zaten sıcak bakmadığı) ve İtalya derhal sistemin "döviz kuru mekanizmasını" terk etmişlerdir.

Ecu, Birliğin resmi hesap birimi olarak işlevini 31 Aralık 1998 tarihine kadar sürdürmüştür. Üye ülkelerin merkez bankaları rezervlerinin yüzde 20'sini, Avrupa Parasal

(16) Richard M. Levich; *The Ecu, European Documentation* 1986, Bruxelles, s.17.

İşbirliği Fonu'nda Ecu cinsinden tutmuşlardır. Birliğin bütçesinin hazırlanmasında, kredi mekanizmasında, uluslararası ticari ilişkilerde, sermaye piyasası ve bankacılık sektörlerinde hesap birimi ve ödeme aracı olarak kullanılmıştır. Nakdi dolaşımın dışında, rezerv para ve ölçü birimi olarak Birliğin ortak parası ve hesap birimi fonksiyonunu yerine getirmiştir.

b) Döviz Kuru Mekanizması (Exchange Rate Mechanism-ERM) : Avrupa Para Sistemi'nin bel kemiğini oluşturmaktadır. Mekanizmanın ana hedefi, Birliğe üye ülkelerin döviz kurlarını sistem dahilinde stabilize ederek, istikrarlı bir para alanı yaratmaktır. Üye ülkelerin para birimleri sabit ancak ayarlanabilir kurlarla, alt ve üst sınırları belirlenmiş bir bant (dalgalanma marjı) içinde hareket edebilmektedirler. "Grid Parity Mechanism" adı verilen bu yöntemle ulusal para birimlerinin kurları, karşılıklı dalgalanma marjlarından oluşan bir alan içinde serbestçe hareket edebilmektedirler⁽¹⁷⁾.

Sisteme göre, üye ülkelerin para birimlerinin Ecu cinsinden merkezi kurları ile kendi aralarındaki ikili merkezi kurları belirlendikten sonra, ancak dar bant olarak adlandırılan (+),(-) yüzde 2.25 ile bazı ülkeler için de geniş bant olarak belirlenen (+),(-) yüzde 6'lık bir bant içinde bulunmalarına izin verilmektedir. Bu sınırlara yaklaşıldığında, sınıra yaklaşan para biriminin ait olduğu ülkenin merkez bankası tarafından müdahale söz konusu olmaktadır. Ancak müdahale için bu sınırlara yaklaşılmaması beklenmemekte, "erken uyarı sistemi" adı verilen ve her para birimi için ayrı ayrı hesaplanan "sapma eşikleri"ne ulaşıldığında müdahale söz konusu olmaktadır. Sapma göstergesi, bir ulusal para biriminin, Ecu cinsinden piyasa kuru ile merkezi kuru arasındaki ilişkiyi belirtmektedir. Herhangi bir ülkenin para biriminin değeri, kendisine ait dalgalanma marjının yüzde 75'ini aştığında sapma eşikine ulaşmış demektir ve müdahale gerekli olmaktadır. Her para biriminin sapma eşiği farklıdır ve ağırlığı yüksek olan para birimlerinin sapma eşikleri oldukça dardır. İkili merkezi kurlarla, merkezi kurlar Ecu cinsinden belirlendikten sonra alt ve üst sınırlara ulaşılması beklenmeden sapma eşiklerine ulaşıldığında merkez bankalarınca müdahale söz konusu olmaktadır. Örneğin, 1 DM=2 FF varsayımı altında, 1 DM için sapma alt sınırı = $2 - (2 \times \%2.25) = 1.955$; üst sınır da = $2 + (2 \times \%2.25) = 2.045$ olacaktır. Dalgalanma bandı içerisinde bu oranların yüzde 75'ine erişilmesi durumunda sapma eşikine varılmış demektir. Dalgalanmanın gerçekleştiği bu alt ve üst sınırlara "Hedef Bölgeler (Target Zones)" adı verilmektedir.

1990 yılında iki Almanya'nın birleşmesinin getirdiği yük ile başlayan süreç ve 1992 yılında İngiltere'nin uluslararası spekülasyonlar nedeniyle karşılaştığı parasal kriz sistemin sağlıklı işleyişini engelleyen en önemli etmenler olmuştur. 2 Ağustos 1993 tarihinde dalgalanma bandının (+),(-) yüzde 15'e çıkmasından önce, Avrupa Parasal İşbirliği Fonu'nun desteği ile 10 kur ayarlaması gerçekleştirilmiştir. 1994 yılından sonra Avrupa Parasal İşbirliği Fonu, Avrupa Para Enstitüsü olarak yapılanmıştır. Sistemin sona erdiği 31 Aralık 1998 tarihine kadar bütün gelişmelere rağmen Hollanda ve Almanya dar bant içinde kalmayı başarmışlardır.

(17) A.g.e., s. 21.

c) *Kredi Mekanizması (Credit Mechanism)* : Birlik üyesi ülkeler, ödemeler dengesi ve diğer finansman zorlukları ile ilgili karşılaşılabilecekleri sorunları çözmek amacıyla, kredi mekanizmalarını oluşturma girişimlerine 1960'lı yılların sonlarından itibaren başlamışlardır. 1973 yılında ekonomik ve parasal bütünleşmeyi sağlamada önemli rol üstleneceği düşünülen Avrupa Parasal İşbirliği Fonu'nu (E.M.C.F.) oluşturmuşlardır.

Yükümlülüklerin yerine getirilmesinde de Basel'deki Uluslararası Ödemeler Bankası (B.I.S.) sorumlu tutulmuştur. Bu fon 1994 yılında yerini, daha sonra Birliğin Merkez Bankası olacak olan Avrupa Para Enstitüsü'ne (E.M.I.) terk etmiştir. Avrupa Para Sistemi'nin uygulandığı yıllarda üye ülkeler altın ve döviz rezervlerinin yüzde 20'sini Avrupa Parasal İşbirliği Fonuna mevduat olarak aktarmış, bu kaynaklar gerekli durumlarda merkez bankalarının müdahalelerinde kullanılmıştır. İki yılda bir gözden geçirilen sistemde, bu fonların kullanılmasıyla sağlanan çok kısa vadeli destek dışında, ödemeler dengesi güçlükleri ile karşılaşan veya makro açıdan kronikleşmiş dengesizlikler yaşayan üyelere kısa vadeli, sermaye ve para piyasaları aracılığı ile de orta vadeli, finansman imkanları sağlanmaya çalışılmıştır.

Para birimlerini belirlenen dalgalanma bandında tutmak amacıyla sürdürülen mücadelede, ekonomik yakınlaşmanın sağlanmasında, merkez bankalarının yakın işbirliğinin geliştirilmesinde Kredi Mekanizması'nın önemli katkıları olmuştur. Avrupa Para Sistemi, Birlik üyesi ülkeler arasında ekonomik, mali, parasal politikaların yakınlaştırılması ve koordinasyonu açısından tam bütünleşmenin altyapısını oluşturmuştur.

3. Tek Avrupa Senedi (Single Act.) :

Avrupa Para Sistemi'nin uygulandığı sırada, Roma Antlaşması'nı değiştirerek, Topluluğun yeni antlaşma metni olacak "Avrupa Tek Senedi"nin 1 Temmuz 1987 yılında yürürlüğe girmesiyle birlikte, bütünleşme hareketi farklı bir boyut kazanmıştır. Tek Senedin temelinde, 1985 yılında, dönemin Komisyon Başkan Yardımcısı Lord Cockfield ve ekibi tarafından, 1992 yılı sonuna kadar iç pazarın oluşumunu tamamlamaya yönelik, her türlü kısıtlayıcı engelin ortadan kalkması için atılması gerekli adımların yer aldığı Beyaz Kitap (White Paper) isimli rapor yatmaktadır⁽¹⁸⁾. Tek Pazar oluşturma yönünde, bütün faktörlerin (kişilerin, hizmetlerin, sermayenin ve malların) serbestçe dolaşımını engelleyen kısıtlamaları kaldırmak ve yalnız ekonomik açıdan olmayıp sosyal, siyasal, parasal bütünleşme yönünde yeniden yapılanmanın alt yapısını hazırlamak projenin ana hedefini oluşturmaktadır. Örneğin daha önceki bölümlerde belirttiğimiz, Roma Antlaşması'nda yer almayan parasal düzenlemelerle ilgili olarak, Tek Senedin 20. maddesinde, Ekonomik Parasal Birliğin oluşturulabilmesi için gerekli hazırlıkların hukuki çerçevesi belirlenmiştir.

1992 yılının sonuna kadar, sınırları kaldırılmış iç pazarın oluşumuna yönelik, fiziki, teknik ve mali engellerin aşılmasını amaçlayan ve Roma Antlaşması'nı revize edecek olan yeni düzenlemelere göre:

(18) *Completing the internal market, White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985), E.C. Commission, Bruxelles 1985.*

- a) Bazı temel standartlarda harmonizasyon sağlanacak,
- b) Parlamentonun ağırlığı artacak, herhangi bir karar için "uygun" görüşü gerekcek ve karar alma süreci kolaylaştırılacak,
- c) Oybirliği ve oyçokluğu ile karar alınacak konular yeniden belirlenecek,
- d) Ortak bir Avrupa dış politikası belirlenecek,
- e) Roma Antlaşması'nda yer almayan, parasal ve sosyal konularda ilaveler yapılarak yeni ortak politikalar saptanacaktır.

Tam bütünleşme yolunda önemli bir dönüm noktası olan "Tek Avrupa Senedi"nin 1 Temmuz 1987 tarihinde uygulamaya girmesinden kısa bir süre sonra, Hannover 1988 Hükümet ve Devlet Başkanları zirvesinde, dönemin Komisyon Başkanı J. Delors ve üye ülkelerin merkez bankası başkanlarından oluşturulacak bir komite tarafından, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesi yolunda görüşlerini içeren bir rapor hazırlanması istenmiştir.

4. Delors Raporu :

17 Nisan 1989'da 38 sayfa olarak yayınlanan ve Haziran 1989 zirvesinde onaylanan rapor, daha sonra Aralık 1991 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht), Ekonomik-Parasal Birlik ile ilgili hükümlerinin temelini oluşturmaktadır. 1 Temmuz 1990 tarihinde yürürlüğe girmesi öngörülen rapor üç aşamadan oluşmaktadır⁽¹⁹⁾:

Birinci aşama: Ekonomi ve para politikaları açısından daha sıkı işbirliği ve koordinasyon sağlanacak ve tüm ulusal paralar Avrupa Para Sistemi'ne dahil olacaktır.

İkinci aşama: Parasal işbirliği ve ortak para politikaları konusunda, oluşturulacak olan Avrupa Merkez Bankaları Sistemi söz sahibi olacaktır (Avrupa Para Enstitüsü'nün kurulması).

Üçüncü Aşama: Ulusal para birimlerinin kurları sabitlenecek ve para politikaları ile ilgili uygulamalar bağımsız olarak Avrupa Merkez Bankaları Sistemi (E.S.C.B.) tarafından gerçekleştirilecektir (Avrupa Para Enstitüsü'nün Avrupa Merkez Bankası'na dönüştürülmesi).

Birinci aşama 1 Temmuz 1990 tarihinde sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesiyle birlikte başlamış, ikinci aşamaya, Roma Antlaşması ve Avrupa Tek Senedi'nde yer almayan ve bazı yeni hükümler içeren, gerekli değişikliklerin yapılmasını sağlayan Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht) 1 Kasım 1993'de yürürlüğe girmesinden hemen sonra, 1 Ocak 1994 tarihinde geçilmiştir. Üçüncü aşamanın başlangıç tarihinin ise, üye ülkeler arasında yeterli derecede yakınlaşmanın sağlandığının tespitinden sonra belirlenmesi öngörülmüştür.

(19) Delors Committee Report, E. C. Commission, 1989.

Ancak, tek paraya geçiş süreciyle ilgili 31 Mayıs 1995 tarihli Komisyon raporu- nun 14 Kasım 1995 tarihinde kabul edilmesinden sonra Aralık 1995 Madrid zirvesinde üçüncü aşamanın 1 Ocak 1999 tarihinde başlaması kararlaştırılmıştır. Birlik içinde ulusal para birimlerinin terkedilerek tek para uygulamasının da en geç 1 Temmuz 2002 tarihinde başlaması öngörülmüştür.

Birliğin geleceği ile ilgili konuların ele alınacağı 29 Mart 1996'da başlayan "Hükümetlerarası Konferans"ta da parasal bütünleşme ile ilgili kararlar gözden geçirilmiş ve teyid edilmiştir. Delors Raporu, kendi içinde süreklilik arzeden ve kendinden önce atılan adımların bir devamı olarak, değişen ve gelişen koşullara uygun şekilde, tam bütünleşme yolunda belirleyici yasal metin olan Avrupa Birliği Antlaşması'nın (Maastricht), ekonomik-parasal birlik alanındaki esaslarını oluşturmaktadır.

5. Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht Antlaşması) :

Birlik hareketi zaman içinde genişleyerek ve değişen koşullara uygun şekilde gerekli düzenlemelerini yaparak gelişmesini sürdürmektedir. Başlangıçtaki ekonomik temele dayanan gümrük birliği, ortak pazar oluşturma girişimleri, üye ülkeleri siyasi, sosyal, askeri ve parasal açılardan da yakınlılaştırarak ortak politikalar uygulamaya yöneltmiş, dünya çapında küreselleşme sürecinin hızlandığı son on yıl içinde, rekabet güçlerini arttırmak amacıyla daha da ileri adımlar atmalarını sağlayarak, entegrasyon hareketlerinin son aşaması olan tam bütünleşme aşamasına getirmiş bulunmaktadır.

Ölçek ekonomileri, pazar büyüklüğü, kaynakların etkin verimli kullanılması avantajlarından yararlanmaya yönelik, sinerji yaratma girişimleri, Birlik üyelerini yeni oluşumlara uygun yasal düzenlemeleri yapma zorunluluğuna sokmaktadır. Bu amaçla, bütünleşme hareketinin temellerini oluşturan Kömür Çelik Antlaşması ve Roma Antlaşması'ndan günümüze kadar bir çok yeni yasal düzenlemeler gerçekleştirilmiştir.

1991 tarihli Avrupa Birliği Antlaşması, tam bütünleşme yolunda, ekonomik ve parasal birlik konusunda ve diğer birçok konuda Birliğin yeni anayasası durumundadır. Birlik açısından yeni bir milat olan ve kendinden önce yapılmış bütün düzenlemelerin yerini alan bu Antlaşma ile birlikte bütünleşme hareketinin ismi "Avrupa Toplulukları"ndan "Avrupa Birliği"ne, para birimi de "Ecu"den "Euro"ya dönüştürülmüştür. Esnek, gelişen ve koordinasyona dayalı bir kurumsal yapıya sahip olan Avrupa Birliği, zaman içinde, değişen koşullara uygun düzenlemeleri yaparak belirlenen takvime uygun şekilde ilerlemesini sürdürmeye devam etmektedir.

Ekonomik ve Parasal Birlik süreci ile ilgili düzenlemeleri ayrıntılı olarak ele almadan önce, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht) içinde yer alan bütün konuları, kısaca, başlıklar halinde belirtelim⁽²⁰⁾ : a) Birlik Vatandaşlığı b) Ekonomik ve Parasal Birlik c) Avrupa Merkez Bankası, Avrupa Merkez Bankaları Sistemi, Avrupa Para Enstitüsü ç) Eğitim d) Kültür e) Kamu Sağlığı f) Tüketicinin Korunması g) Trans-Avrupa Şebekeleri h) Sanayi ı) Ortak Karar Yöntemleri i)

(20) 10 Aralık 1991'de Maastricht'de (Hollanda) toplanan hükümet ve devlet başkanları zirvesinde alınan kararlar 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanmış ve 1 Kasım 1993'de yürürlüğe girmiştir.

Ombudsman Kurumu j) Bölgeler Komitesi k) Ortak Dış Politika ve Güvenlik Politikası l) Hukuk ve İç İşleri İle İlgili İşbirliği Düzenlemeleri m) Avrupa Parlamentosu'nun Yetkilerinin Artırılması İle İlgili Düzenlemeler n) İkame Prensibi İle İlgili Düzenlemeler.

Kısaca özetlemek gerekirse, Avrupa Birliği Antlaşması üç temel üzerine oturmaktadır: a) Topluluk Boyutu: Ortak politikalar, vatandaşlık ve ekonomik ve parasal birlik ile ilgili hükümler b) Ortak Dış Politika ve Savunma ve Güvenlik Politikası c) İçişleri ve Adalet Konularıyla İlgili Hükümler.

Avrupa Birliği Antlaşması, Birliğin temelini oluşturan Kurucu Antlaşmaları ortadan kaldırmamış, günün koşullarına uygun olarak onları tadil etmiş, ekler koymuş, düzeltilmiş, değiştirmiş ve geliştirmiştir. Bu antlaşma, Avrupa Birliğini kuran ve Birliği tam bütünleşmeye götüren antlaşma olarak anılmaktadır.

Mart 1996 Torino Zirvesinden sonra başlayan Hükümetlerarası Konferans sırasında hazırlanarak 17 Haziran 1997 tarihinde Amsterdam'da yapılan Zirve Toplantısı'nda kabul edilen ve 1 Mayıs 1999'da yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması da, aynı şekilde Avrupa Birliği Antlaşması (Maastricht) ve diğer antlaşmaları tamamlamak, yeni ekler ilave etmek ve tadil etmek amacını gütmektedir. Amsterdam Antlaşması ile; üyelik için gerekli görülen bazı yeni koşullar eklenmekte, istihdama ilişkin yeni bir bölüm konulmakta, savunma alanında bazı askeri konular yeniden tanımlanmakta, kurumsal yapı, organizasyon ve karar alma konuları yeniden düzenlenmektedir. Mevzuat daha şeffaf ve sade hale getirilerek, Schengen mevzuatı, Birlik Müktesebatı'na (Acquis Communautaire) dahil edilmiş, vize, iltica, göç ve vatandaşlık konuları ile ilgili düzenlemeler yeniden gözden geçirilmiştir.

Avrupa Birliği Antlaşması, temelini Delors Raporu'nun oluşturduğu, Ekonomik Parasal Birliğe ilişkin hükümleri diğer konulardan ayrı olarak, özel bir bölüm altında toplamıştır. 15 Aralık 1990 tarihinde başlayan ve bir yıl süren Hükümetlerarası Konferans'ta, Ekonomik ve Parasal Birlik konusu ayrıntılı olarak ele alınmış, Aralık 1991 Maastricht zirvesinde alınan kararla, Birliğin yeni anayasasını oluşturacak Avrupa Birliği Antlaşması'nda yasal çerçevesi belirlenmiştir.

Avrupa Birliği Antlaşması'nın 102a ile 109m maddeleri arasında yer alan Ekonomik ve Parasal Birlik ile ilgili yasal düzenlemeler, Antlaşma'nın yürürlüğe girdiği tarih olan 1 Kasım 1993'de, daha önce Delors Raporu'ndaki şekliyle 1 Temmuz 1990'da başlamış olduğu takvimini sürdürmüştür. Ekonomik ve Parasal Birlik ile ilgili ikinci aşama 1 Ocak 1994'de, üçüncü aşama ise 1 Ocak 1999'da başlamıştır. Ayrıca Avrupa Birliği Komisyonu'nun 31 Mayıs 1995 tarihli "Tek Para Birimine Geçiş" konulu raporun 14 Kasım 1995'de kabul edilmesiyle "Euro"nun ekonomik ve parasal birlik sürecindeki uygulama takvimi belirlenmiştir.

5.1. Maastricht Kriterleri :

Avrupa Birliği Antlaşması'nın Ekonomik ve Parasal Birlik ile ilgili bölümü, Delors Raporu'nda yer almayan kısımları ve eksiklikleri ekleyerek, tek para birimine geçiş

aşamasına kadar uyulması ve gerçekleştirilmesi gereken performans kriterlerini (Maastricht Kriterleri) uygulama takvimi ile birlikte ayrıntılı olarak belirlemiştir (Convergency criteria)⁽²¹⁾.

Antlaşma'nın 109j Maddesine göre, üçüncü aşamanın başladığı 1 Ocak 1999 tarihinde, bu kriterlere uyabilen, Yunanistan ve İsveç hariç, 11 üye ülke tek para uygulama sürecine girmiş bulunmaktadır. İngiltere ve Danimarka ise henüz sisteme dahil değildir.

a) *Enflasyon Oranı*: Avrupa Para Sistemi'ne dahil, en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin ortalamasının yüzde 1.5 oranından daha yüksek olamaz.

b) *Bütçe Açığı*: Gayrisafi yurtiçi hasılanın (GSYİH) yüzde 3'ünden daha fazla olamaz.

c) *Faiz Oranı*: Uzun dönem faiz oranları, en düşük faiz oranlarına sahip üç üye ülkenin ortalamasının yüzde 2 fazlasını aşamaz.

d) *Kamu Borçları*: Toplam konsolide borç miktarı, gayrisafi yurtiçi hasılanın (GSYİH) yüzde 60'ını aşamaz.

e) *Döviz Kurları*: Avrupa Para Sistemi, Döviz Kuru Mekanizması'nın yüzde +/- 2.25'lik dar bandı içinde, en az iki yıl herhangi bir ayarlama yapılmadan tutulmuş olması gerekmektedir.

Bu kriterlerle birlikte, üye ülkelerin merkez bankalarına ilişkin mevzuatlarının, Antlaşma hükümlerine göre uyarlanması gerekmektedir. Avrupa Birliği (Maastricht) Antlaşması, ikinci aşamanın başladığı 1 Ocak 1994 tarihinde yürürlüğe girmek üzere Avrupa Para Enstitüsü'nün (E.M.I.) kurulmasını karara bağlamıştır. Bu kurum, 1 Ocak 1999'da başlayan üçüncü ve son aşamaya kadar gerekli hazırlıkları yaparak, üçüncü aşamaya gelindiğinde görevini Avrupa Merkez Bankası'na (E.C.B.) devretmiştir. Avrupa Merkez Bankası, bağımsız para otoritesi olarak Birliğin para politikalarını yürütmektedir (Madde 107, 109a).

5.2. Birliğin Tek Para Birimi EURO'ya geçiş Takvimi :

a) 1 Ocak 1999'a kadar olan dönem :

Avrupa Para Enstitüsü tarafından 14 Kasım 1995'de kabul edilen, Avrupa Birliği Komisyonu'nun "Tek Para Birimi Euro'ya Geçiş" takvimini belirleyen 31 Mayıs 1995 tarihli rapora⁽²²⁾ göre; Ekonomik – Parasal Birlik sürecinin üçüncü ve son aşamasının başlangıç tarihi olan 1 Ocak 1999 tarihine kadarki dönem Euro'ya geçişin birinci etabını oluşturacaktır.

(21) Loukas Tsoukalis; *The New European Economy, The Politics and Economics of Integration*, Oxford University Press 1995, s.218.

(22) *Commission of the European Communities (1995/b); "One Currency for Europe", Green Paper on the practical arrangements for the introduction of the single currency, 31 May 1995, Luxembourg.*

Kurların sabitlendiği ve üye ülkelerin uyum kriterlerini gerçekleştirmek için büyük mücadele verdikleri bu dönemde Komisyon, 11 Mayıs 1998 tarihli Birliğin Resmi Yayın Organı olan Official Journal'da yayınladığı kararda, ancak 11 üye ülkenin Avrupa Birliği Antlaşması'nda yer alan ve "Maastricht Kriterleri" olarak nitelenen kıstaslara uyduğunu ilan etmiştir. Yunanistan ve İsveç performans kriterlerini sağlayamamış, İngiltere ve Danimarka ise sisteme dahil olmadıkları için değerlendirme dışında bırakılmışlardır. Böylece diğer üye ülkelerin daha sonra en geç 2002 Temmuz'una kadar gerekli ölçütleri sağlayarak katılacakları, Ekonomik ve Parasal Birliğin üçüncü aşaması (tek para geçişin ikinci etabı) 1 Ocak 1999'da 11 ülkenin katılımıyla başlamıştır.

b) 1 Ocak 1999'dan sonraki Dönem :

Tek para geçiş sürecinin başladığı 1 Ocak 1999'dan 1 Ocak 2002 tarihine kadar, tek para birimi sürecine geçmiş üye ülkelerin kurları sabitlenmiş ulusal para birimleri ile, Euro'nun birlikte varolmaları kararlaştırılmıştır. Bu dönemde Euro fiziksel olarak tedavül etmeyecek, ancak hesap birimi olarak ulusal para birimleri ile birlikte işlem görecektir. 1 Ocak 2002'ye kadar fiziki ödemeler ulusal para birimleri cinsiyile yapılacaktır. Birliğin para politikaları Avrupa Merkez Bankası tarafından Euro üzerinden yürütülecektir. Kamu borçlanma senetlerinde ve bankacılık işlemlerinde Euro aktif olarak kullanılacaktır. Avrupa Birliği'nin bütçesi, ödemeleri ve bütün parasal işlemleri Euro cinsinden yürütülecek, ancak sadece fiziki olarak tedavül etmediği için ödeme aracı olarak kullanılamayacaktır. Değer saklama aracı ve hesap birimi olarak paranın bütün fonksiyonlarını yerine getirecektir⁽²³⁾.

Bilindiği gibi bir para biriminin üç önemli fonksiyonu yerine getirmesi gerekmektedir: a) Finansal sözleşmelerde ödemelerin yerine getirildiği ödeme aracı (mean of exchange) fonksiyonu, b) Piyasa değerinin ölçülmesi ve karşılaştırmasına imkan sağlayan hesaplama aracı fonksiyonu (unit of account) fonksiyonu, c) varlık ve yükümlülüklerin tespit edildiği değerlendirme aracı (store of value) fonksiyonu. Euro 2002 yılından itibaren her üç fonksiyonu da yerine getirecektir. Ancak bu tarihe kadar sadece (b) ve (c) şıklarında belirtilen fonksiyonları yerine getirmektedir. Euro 1 Ocak 1999 tarihinde Birliğin eski para birimi olan Ecu ile birebir değiştirilmiştir. Ecu'nun bütün fonksiyonlarını yerine getirmekte olup sadece ismi Euro olarak belirlenmiştir.

1 Ocak 2002 tarihinden itibaren Avrupa Birliği'nin tek para birimi olarak, hem içeride hem dışarıda Euro olacak ve bu tarihten itibaren piyasalarda fiziki olarak, banknot ve madeni para şeklinde ödeme aracı olarak tedavül etmeye başlayacaktır. 1 Temmuz 2002 tarihinden itibaren üye ülkelerin ulusal para birimleri piyasadan çekilecek, Birliğin yasal tek para birimi olarak (legal tender) sadece Euro tedavül edecektir. Birlik içinde ve dışında bütün parasal işlemler Euro tarafından yerine getirilecektir.

İngiltere, İsveç ve Danimarka şimdilik, Euro'yu kendi paraları olarak görmek yerine, paralarını Euro'ya bağlı olarak ancak farklı olarak tutmak istemekte ve Maastricht sürecinde yer almamaktadırlar. Bu durum üç ülkenin merkez bankaları ve maliye bakan-

(23) *Vural Savaş; Çağımızın Deneyi Euro, Siyasal Kitapevi, İstanbul 1999, s.41,42.*

ları düzeyinde bazı karar mekanizmalarında yer almalarına engel teşkil edecektir. Bilindiği gibi, Avrupa Birliği Antlaşması'na (Maastricht) göre, parasal birlik nihai hedef değildir. Bütün üyeler arasında ekonomik ve parasal birliğin (Economic and Monetary Union-EMU) gerçekleşmesinden sonra siyasi birleşme aşamasına geçilmesi hedeflenmiştir. Esas sorun bu konuda tüm üye ülkeler arasında tam bir fikir birliğinin bulunmamasıdır. Bazı üye ülkeler açısından belirsizlik devam etmektedir. Bu durum "çok vitesli Avrupa" kavramının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Siyasi bütünleşmeden yana olan üyeler hızlarını arttırmırlarken, ekonomik bütünleşme ile yetinmek isteyenler daha yavaş hareket etmektedirler. Euro'nun uygulamaya konulduğu 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren sergilediği olumsuz performansın da bu nedene bağlandığı, ekonomik olmaktan çok siyasi kararsızlıktan kaynaklandığı Alman ve Fransız yetkililerince ileri sürülmektedir.

D. EKONOMİK VE PARASAL BİRLİĞİN MUHTEMEL ETKİLERİ VE TÜRKİYE

İşgücü, mal, hizmet ve sermaye piyasalarının serbestleştirilmesi, tek pazar, tek ekonomi oluşumu, kur ve faiz risklerini ortadan kaldırmak amacıyla tek para politikası ve tek parayı gerekli kılmıştır. Bu hedef doğrultusunda yukarıdaki bölümlerde açıklamaya çalıştığımız süreç içerisinde ekonomik, parasal, sosyal, hukuki, siyasal ve askeri açıdan tam bütünleşme yolunda ilerleyen Avrupa Birliği, 1 Ocak 1999 tarihinden itibaren, uygun şartlardaki 11 üyenin (diğerlerinin de zaman içinde) katılımıyla "Tek Para: Euro" sistemine geçmiş bulunmaktadır. Böylece Maastricht Kriterleri olarak adlandırılan performans kriterlerini sağlayan 11 üye ülke kurlarını sabitleyerek fiilen tek para uygulamasına başlamışlardır. Şimdilik kaydı para olarak kullanılmaya başlayan Euro, 1 Ocak 2002'den itibaren banknot ve madeni para olarak paranın bütün fonksiyonlarını yerine getirecektir. 1 Temmuz 2002 tarihinden itibaren de Birliğin tek fiziki parası Euro olacaktır.

Ancak, başlangıçta 1 Euro= 1\$ olarak yaşama geçen Euro'nun, birçok iktisatçı tarafından tam tersi düşünülürken, bir yıllık kısa süre içerisinde yüzde 17'lik değer kaybına uğraması piyasalarda şaşkınlık yaratmıştır. Bu durum, tek para sistemine geçmiş ülkelerin ekonomik politikalarında, ekonomik şoklar ve dalgalanmalara karşı daha sıkı işbirliğinin önemini ortaya koymaktadır. Üye ülkeler arasında gelir dağılımı farklılıkları, verimlilik farklılıkları, faktör mobilitesinin esnek olmayışı, maliyet farkları, sosyo-kültürel farklılıklar, vergi mevzuatı farklılıkları, önemli yapısal sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca uluslararası alanda rekabet gücü açısından da ciddi farklılıklar göze çarpmaktadır. Örneğin, kısa adı UNICE olan Avrupa İşverenler ve Sanayiciler Konfederasyonu Birliği'nin bir araştırmasına göre, A.B.D.'de iş kurmak için, daha yüksek vergi oranlarına rağmen, bir buçuk hafta ve 483 \$'lık bir harcamaya ihtiyaç varken, Fransa'da üç aylık bir süre ve 3000 \$ gerekmektedir.

Avrupa Birliği ülkeleri özellikle "internet ekonomisi" olarak isimlendirilen bilgisayar kullanımına dayalı alanlarda A.B.D.'nin oldukça gerisinde kalmıştır. İnternet kul-

lanımının teşviki ve bilgi teknolojilerine dayalı ekonomik faaliyetlerin geliştirilmesi amacıyla 23 Mart 2000'de Lizbon'daki hükümet başkanları düzeyindeki zirve bu alanda yapılması gerekli reform çalışmalarına ayrılmıştır. Hızla büyüyen A.B.D. ekonomisi karşısında para değerini koruyamayan A.B.'nin bilgi teknolojilerine dayalı yeni ekonomi alanında girişimciliği teşvik etmesi ve faktör mobilitesi artışını sağlaması gerektiği vurgulanmaktadır.

Sadece Avrupa Merkez Bankası'nın faiz artırımına giderek sermaye çekebilmesi ve rekabet gücünü koruyabilmesi mümkün görünmemektedir. Avrupa Birliği ülkelerinin tamamına yakını önümüzdeki yıllarda vergi yükünü indirmeye yönelik programlar açıklamaktadırlar. UNCTAD Dünya Yatırım Raporu'na göre, 1999 yılında A.B.D.'ye 107 milyar dolarlık net yatırım sermayesi girişi gerçekleşmiş, Avrupa Birliği ülkelerinden ise net olarak 205 milyar dolar yatırım sermayesi çıkmış bulunmaktadır.

A.B.D.'de faktör mobilitesi, özellikle işgücü mobilitesi, Avrupa'ya göre çok yüksek ve daha homojen ve verimli bir yapıya sahiptir. Verimlilik artışı ve işgücü piyasasının esnekliği, ekonomik büyümenin ve işsizliğin azalmasının önemli göstergeleridir. 2000 yılının ilk yarısı itibarıyla, Euro bölgesindeki işsizlik oranı yüzde 9.6 ile son yedi yılın en düşük oranına inmiş bulunmaktadır. Bu oran A.B.D.'de aynı dönem için yüzde 4.1'dir. 1996 rakamlarıyla Avrupa Birliği'nin dünya üretimindeki payı yüzde 20.4, A.B.D.'nin yüzde 20.7'dir. A.B.'nin dünya ihracatındaki payı yüzde 14.7, A.B.D.'nin yüzde 15.2'dir. Dünya ticaretinde para birimlerinin kullanımı bakımından A.B.'nin yüzde 31, A.B.D.'nin yüzde 48 ağırlığı bulunmaktadır. A.B.D.'nin döviz rezervleri yüzde 56, A.B.'nin yüzde 25.8'dir. Gelişmekte olan ülkelerin borçluluk oranları açısından A.B.D.'nin payı yüzde 50, A.B.'ninki ise yüzde 15 düzeyindedir⁽²⁴⁾. Bu yıl (2000) A.B.D.'nin yüzde 4, A.B.'nin ise yüzde 3 civarında büyümesi beklenmektedir (2000 yılının üçüncü çeyreğinde A.B.'nin büyüme oranı yıllık bazda yüzde 2.5 olarak gerçekleşmiştir).

Avrupa Merkez Bankası (E.C.B.) Euro'nun değer kaybetmesinin enflasyonu körikleyebileceği endişesiyle, faiz oranlarını yükselterek önlem almaya çalışmaktadır. Yapılan hesaplamalara göre, Euro'nun değerinde her yüzde 10'luk bir düşüş Euro alanındaki ülkelerde enflasyon oranını yüzde 0.5 artırmaktadır. Avrupa Merkez Bankası, Birlik'in yıllık enflasyon oranını 2000 yılı için, maksimum yüzde 2 olarak hedeflemiştir. Ancak Eurostat verilerine göre, Eylül 2000 itibarıyla 15 üye ülkenin ortalama yıllık enflasyon oranı yüzde 2.5 olmuştur. En düşük oranlar Para Birliği'nin dışında kalan İngiltere (yüzde 1) ile İsveç'e (yüzde 1.3) ait bulunmaktadır. En yüksek oran ise, yüzde 4.2 ile Lüksemburg'a aittir⁽²⁵⁾. Bu verilerin ışığında, parasal birliğin etkinliği bakımından öncelikle hukuki, idari, mali, teknik, siyasi karar alma süreci ile ilgili bazı yapısal reformların gerekliliği ön plana çıkmaktadır.

(24) Orhan Güvenen; "Avrupa Tek Para Sistemi Semineri", Avrupa Para Birliğinde Ekonomik Politikalar ve Türkiye Üzerine Yansımaları, TÜSIAD 1998, s.85.

(25) Eurostat, Sept. 2000, Luxembourg.

Birliğin lokomotifi durumunda olan Almanya'nın ekonomi kurmayları, Euro'nun düşük düzeyinin A.B.'nin ekonomik gücünün yansıması olmadığını belirtmektedirler. Euro'nun yararlarının uzun dönemde ortaya çıkacağı ileri sürülmektedir. Ortak enflasyon beklentisi doğrultusunda yüklenilen sorumluluklara uygun olarak, bütçeleri belli bir disiplin içinde tutmanın ve döviz kuru riskinin ortadan kalkmış olduğu bir ekonomik ortamda faaliyet göstermenin risk unsurlarını azaltacağı savunulmaktadır.

Euro'nun Avrupa Birliği'nin tek parası olarak potansiyel etki alanının çok daha geniş boyutlu olduğu gözlenmektedir. 289 milyonluk Euro alanına dahil 82 milyon Euro dışı olmak üzere 372 milyonluk Avrupa Birliği'ne ek olarak, Doğu Avrupa, Balkanlar, Kuzey Avrupa, Kuzey Afrika toplamından oluşan 400 milyon civarında insanı yakından etkileyecek önemli bir hinterlanda sahip bulunmaktadır. Birlik dışından yakın ekonomik ve ticari ilişki içinde olan 30 kadar ülke sağlam bir parasal ortam yaratmak, enflasyonu kontrol altına almak, düşük faizli güçlü bir finans sistemi kurmak ve yatırımcıları ülkelerine çekebilmek amacıyla paralarını Euro'ya (şimdilik Alman Markı) bağlamaktadırlar. Bulgaristan, Karadağ, Kosova, Makedonya, Bosna, Estonya, G.Kıbrıs ve bazı Afrika ülkeleri kendi para politikalarından vazgeçme pahasına paralarını Euro'ya bağlayan bazı ülkelerdir.

Doğrudan ve dolaylı olarak 800 milyonluk bir bölgeye tesir edecek ve dünya ekonomisi açısından da önemli ağırlığa sahip olacak para birimi olarak Euro, ekonomik istikrar açısından büyük bir önem taşımaktadır. Para değerinin temel belirleyicisi olan kredibilite ve güven unsurlarını sağladığı ve sürdürdüğü ölçüde, önce Birlik içinde daha sonra da tüm dünyada ağırlığını artıracaktır. Şu anda Euro'yu, sağladığı ekonomik performans kriterleri kadar, belki daha da ağırlıklı olarak psikolojik faktörler etkilemektedir. Üye ülkeler arasındaki sosyolojik farklılıklar, alışkanlıklar, bölgesel, kültürel ve zihinsel farklılıklar bu yeni ve ilk deneyimin uygulamasında olumsuz faktörler olarak düşünülmektedir.

Kur riskinden doğan verimsizliklerin ortadan kalkacağı, yaratılan sinerji ve ölçek ekonomilerinin etkisiyle Pazar büyüklüğü avantajlarının üretimi, kaynak kullanımının etkinliğini arttıracığı ve maliyetleri düşüreceği, daha yakın işbirliği sayesinde, zaman içinde daha homojen bir yapının sağlanacağı ve uluslararası alandaki rekabet gücünü arttıracığı düşünüldüğünde tek para uygulamasının hem birlik hem de dünya ekonomisi açısından büyük potansiyellere sahip olduğu öngörülmektedir.

1. Türkiye'nin Durumu :

Türkiye, 1 Ocak 1996 tarihinden bu yana 6 Mart 1995 tarihli 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Avrupa Birliği ile Gümrük Birliği sürecindedir ve Tam Üye olmadan A.B. ile gümrük birliği sürecini başlatan tek ülkedir.

1976 yılında başlayan, ilişkilerin zayıflaması ve karşılıklı yükümlülüklerin yerine getirilmemesi sürecinin yarattığı gerginliği, 14 Nisan 1987'de Türkiye'nin Tam Üyelik başvurusu sona erdirmiş, ilişkilerin canlandırılması konusunda şok bir hareket olan bu girişim ile birlikte taraflar karşılıklı olarak yeni bir dinamizm kazanmışlardır. Ancak,

bu kez de her alanda, 1981 yılında tam üye olan Yunanistan'ın engellemeleri ile karşılaşmaya başlamışlardır.

1 Ocak 1996 tarihinden itibaren girilen son dönemde Türkiye, Birliğin mevzuatına hızlı ve etkili bir şekilde uyum sağlama çalışmalarını sürdürmektedir. Ancak 90'lı yılların başından itibaren dünya coğrafyasında ve siyasi yaşamında yaşanan gelişmeler ve değişimler, A.B.'nin hem kendi iç ilişkilerini hem de Türkiye ile olan ilişkilerini derinden etkilemiştir.

Eski Doğu Bloku ülkelerinin hürriyetlerini kazanmalarıyla başlayan yeni süreç ve onların da Birliğe katılma arzuları A.B.'nin yeniden organizasyonunu gerekli kılmıştır. Haziran 1993 Kopenhag Zirvesi'nde A.B. ile üyelik müzakerelerinin başlayabilmesi için önkoşul niteliğinde olacak kriterler belirlenmiştir. Buna göre: "Üyelik, aday ülkenin demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını, azınlıkların korunmasını teminat altına alan kurumlarının istikrara kavuşturulmuş olmasını, işleyen bir piyasa ekonomisinin varlığını, Birlik içinde rekabet edebilme ve piyasa güçleriyle başedebilme kapasitesini gerekli kılmaktadır. Üyelik, adayın, siyasi, ekonomik ve parasal birliğe katılım dahil olmak üzere, gerekli yükümlülükleri üstlenebilme kabiliyetine sahip olmasını şart koşmaktadır".

Siyasi, hukuki, idari ve ekonomik açıdan belirlenen ve yeni adaylara uygulanması kararlaştırılan bu kriterlere ek olarak, diğerlerinden farklı şekilde Türkiye için ileri sürülen siyasi şartlar Türkiye'yi rahatsız etmekte, kamuoyunu A.B.'ye karşı, farklı ve önyargılı davrandığı gerekçesiyle olumsuz etkilemektedir. İlk kez Lüksemburg (1997) Zirvesi'nde ortaya atılan, daha sonra Cardiff (1998) Zirvesi'nde tekrar zikredilen siyasi şartlar şunlardır: a) Güneydoğu sorunu ve siyasi çözüm arayışları, b) Türk-Yunan Ege sorunu çözümü, c) Kıbrıs sorununun çözümü konusunda katkı ve d) Azınlıkların Lozan'dan farklı şekilde tanımlanarak, insan hakları konusu ile ilgili uygulamalar. Müzakerelerin başlatılması konusunda daha önce varolmayan bu dört maddenin önşart olarak dayatılması Türkiye'yi çok rahatsız etmiştir. Ancak Cardiff Zirvesi'nde ilk kez Ankara Antlaşması'nın 28. maddesinin Birlik tarafından zikredilmesi olumlu bir gelişme olmasına rağmen, Lüksemburg kararlarının önşart olarak eklenmesi Türkiye açısından kabul edilecek bir durum değildir. Oysa soğuk savaş döneminin sona erdiği, küreselleşme sürecinin hız kazandığı günümüzde, "yeni dünya düzeni" değerleriyle örtüşen; hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı, azınlık haklarına saygı, işleyen piyasa ekonomisi ve ekonomik ve parasal birliğe uyum kriterleri sadece üyelik açısından değil, gelişme yolundaki her çağdaş ülkenin uyması gerekli koşullardır. Ancak, yeter ki ekonomik göstergelerin dışındaki kriterler, kültür, tarih ve din nedenlerine bağlı isteksizliğin bahaneleri olarak kullanılmak istenmesin.

A.B.'nin 10 Aralık 1999 Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'yi resmen 13. aday ülke olarak ilan etmesiyle yeni bir dönem başlamış bulunmaktadır. Ancak, Kopenhag kriterlerine ilave olarak Türkiye'ye özel koşulların tartışmaları sürdüğü için ilişkilerde herhangi bir ilerleme sağlanamamaktadır. Tam üyeliğe gidiş yönünde müzakerelerin başlatılması için A.B. Komisyonu tarafından hazırlanan ve yol haritası olarak adlandırılan, 8

Kasım 2000 tarihli "Katılım Ortaklığı Belgesi"nde de aynı belirsizlikler devam etmektedir. Avrupa Birliği Komisyonu, katılma stratejilerinin müzakerelerini yapmaya yetki almıştır ancak Türkiye diğer 12 aday ülkeden farklı kategoride değerlendirilmektedir ve müzakerelerin başlayabilmesi için aşılması gereken çok önemli engeller bulunmaktadır. 8 Kasım 2000 tarihinde açıklanan Katılım Ortaklığı Belgesi'yle ilişkiler yeni bir boyut kazanmıştır. Kısa ve orta vadede siyasi, ekonomik ve sosyal ölçütlerin yer aldığı ve yapılması gerekli düzenlemelerin belirlendiği belgede, "Kısa Vadeli Öncelikler (2001)" kısmındaki Kıbrıs ile ilgili muğlak madde rahatsızlık yaratmıştır.

2. Mali Konular :

A.B.'nin çeşitli bahanelerle Türkiye'nin tam üyeliği konusunda ayak sürmesinin ve ağırdan almasının altında yatan önemli nedenlerden bir tanesi de (belki de en önemlisi), ekonomik açıdan kaynakların paylaşılma istenmemesidir. Türkiye'nin Tam Üye olduğu takdirde, Birliğin kalkınma fonlarından yararlanacak olması diğer üyelerin korkulu rüyası olarak görünmektedir. Bu zamana kadarki küçük denilebilecek çaptaki mali yükümlülüklerini bile yerine getirmeyen A.B., şimdiden tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla sağlanacak mali imkanların hesaplarını yapmaktadır. Henüz, bunca zaman geçmesine rağmen Gümrük Birliği'ne geçiş sırasında kararlaştırılmış olan 750 milyon Euro'luk meblağ serbest bırakılmamıştır. Birlik, mali alanda yasal sorumluluklarını yerine getirmekten kaçınmaktadır.

Avrupa Yatırım Bankası (E.I.B.) Başkanı Philippe Maystad, A.B. üyeliğine aday ülkelerdeki kalkınma projelerinin finansmanı için 2000-2007 arasında 17 milyar Euro kredi kullanılacağını belirtmiştir. Köln Zirvesi'nde kabul edilen, 2000 – 2002 yılları arasında üç yıl için Avrupa Yatırım Bankası'nın aday ülkelere katılım öncesi hazırlık için sağlayacağı 8,5 milyar Euro'luk krediden Türkiye'nin pay alması gerekmektedir. Ayrıca, 2000-2001 yılları için deprem felaketi için ülkemize tahsis edilen 600 milyon Euro'luk kredi ile 2000-2006 dönemi için MEDA II Akdeniz İşbirliği çerçevesinde sağlanması gerekli yıllık 200 milyon Euro'luk krediler ve Birlik bütçesinden 2000-2002 yılları için ayrılan hibe nitelikli 540 milyon civarındaki fonlar gündemde olan konulardır. Tarım, çevre ve diğer konularda çeşitli isimler altında oluşturulan fonlardan Türkiye, diğer adaylardan farklı değerlendirilerek gerektiği şekilde yararlandırılmamaktadır. Oysa, Helsinki zirvesinde diğer aday ülkelerle eşit muamele göreceği belirtilmiştir.

Belirli ölçüde bir hazırlık ve uyum aşaması, belirli miktarda bir mali külfeti gerektirmektedir. Koşulların iyileştirilmesi ve standartların yükseltilmesi aşamasındaki mali külfete katlanmadan, diğer ülkelerden farklı şekilde bu ölçütlerin gerçekleştirilmesi yükümlülüğü tek taraflı olarak kaldırılamaz. A.B. bu işi kendi adına, yükü Türkiye'ye atarak ucuza, hatta bedavaya getirmeye çalışmaktadır. Avrupa Yatırım Bankası'ndan en büyük payı alan 15 üye ülke, 2000 yılı itibarıyla, 31.8 milyar Euro olan toplam kredi miktarının 27.8 milyar Euro'luk kısmını kullanmışlardır⁽²⁶⁾.

(26) <http://www.eib.org>

3. "Yeni Dünya Düzeni" İçinde Türkiye'nin yeri :

1990'lı yılların başından itibaren Sovyetler Birliği'nin dağılması ve "soğuk savaş" döneminin sona ermesiyle başlayan yeni süreç, sınırların yeniden çizilmesi ve yeni dengelerin oluşumu nedeniyle bu isimle anılmaktadır. "Küreselleşme" ve "Neo-liberalizm" olarak da belirtilen bu yeni konjonktürde, A.B.D. öncülüğünde barışçıl bir ortamın sağlanmasına çalışılarak, daha homojen bir yapı içerisinde ekonomik ve siyasi ilişkilerin sürdürülmesi arzulanmaktadır.

Sovyet tehdidinin ortadan kalkmasıyla, silahlanma yarışına ve savaş sanayiine yöneldiği düşünülen yıllık 800 milyar dolarlık satın alma gücünün⁽²⁷⁾, tüketim malları talebine yönelmesi, bunun için de ticarete korumacılığın terk edilmesi gerekmektedir. Bu yeni dönemde belirleyici unsurların ekonomik serbestlik ve korumacılığın kaldırılması olduğu görülmektedir. "Yeni düzen" üç temel sütun üzerinde yapılmaktadır. Bunlar : a) Demokratikleşme, b) Serbest piyasa modeline dayalı bir kalkınma stratejisi (Pazar ekonomisi) ve c) İnsan haklarıdır. 1970'li yılların ithal ikamesi modeline dayalı, korumacılık politikalarının hakim olduğu yapının tam tersi olan bu süreçte, yine o yıllara özgü yönetim biçimleri de terk edilerek, demokratikleşmenin ve sermayenin tek ellerde toplanması yerine tabana yayılması politikalarının izlendiği, bireyin ön plana çıktığı bir oluşum gözlenmektedir.

Teknolojinin hızla geliştigi, iletişim ve ulaşım araçlarının sınır tanımadığı günümüzde, artan üretimin dünya pazarı içinde hiçbir engelle karşılaşmadan dolaşımının sağlanmasına yönelik düzenlemeler uluslararası kurumlarca ve antlaşmalarla (Dünya Ticaret Örgütü-W.T.O., Çok Taraflı Yatırım Antlaşmaları-M.A.I.) gerçekleştirilmeye çalışılmaktadır. Sermayenin ve malların dünya çapında serbest dolaşımının sağlanmasını destekleyen ülkelerin teknolojiye hakim gelişmiş ülkeler olduğu gözönünde bulundurulursa, yeni döneme damgasını vuracak belirleyici unsurun "rekabet gücü" kriteri olacağı öngörülmektedir. Avrupa Birliği ülkeleri de, kurdukları bölgesel işbirliği ve entegrasyon hareketini, yoğun rekabet baskısı altında, dünya ekonomisinin içinde bulunduğu konjonktüre uygun olarak şekillendirmekte ve geliştirmektedirler.

"Rekabet ekonomisi" gereği, açık olan ve kısıtlamaların kalktığı bir ortamda en düşük maliyet, yüksek verimlilik ve ileri teknoloji ile üreterek, talep edilebilir olmayı sürekli kılmak gerekmektedir. Ülkelerin üretim gücü, yarattıkları katma değer ve uluslararası ticaretteki payları, rekabet güçlerini ortaya koyan göstergelerdir. İçinde bulunduğumuz dönemde, ülkelerin makro-ekonomik dengelerini sağlıklı bir yapıya kavuşturarak, firmaların rekabet gücünü, tüketicilerin de satınalma güçlerini destekleyerek pazar paylarını genişletebilmeleri, ulaşmayı arzuladıkları hedeftir.

Yüksek gümrük duvarlarıyla örülü korumacılığın kalktığı, diktatörlüklerin sona erdiği, demokratikleşmenin hız kazandığı, sermayenin tekellerde toplanmak yerine taba-

(27) Stockholm Uluslararası Araştırma Enstitüsü'ne göre, dünya mal ve hizmet üretiminin yüzde 2.5'i olan toplam askeri harcamalar 1999'da yüzde 2 oranında artmıştır. 2000 yılında bu oranın daha da arttığı tahmin edilmektedir.

na yayıldığı, bireyin (tüketici) ön plana çıktığı, üretim faktörlerinin serbestçe dolaştığı, üretimin hızla arttığı günümüzde, "ulusal çıkarlar" açısından en fazla yararı; teknolojiye ve insana yatırım yaparak rekabet gücünü artıran ülkeler ve firmaları olacaktır. Gerek küresel gerekse bölgesel bazda yaşanan firma birleşmeleri ve bölgesel bütünleşme ve işbirliği girişimleri (yatay ve dikey temerküz hareketleri), rasyonellik gereği, rekabet gücünü artırma mücadelesinden başka bir şey değildir. Pragmatiktir ve her türlü ideolojinin dışında olup, ulusal çıkarlara ve firma karlılıklarına dayanmaktadır. Antitez olarak, yeni dünya düzeni, çeşitli nedenlerle sosyal ve ekonomik dengeleri bozduğu gerekçesiyle küresel bazda gönüllü kuruluşlarca eleştirilmekte ve mücadele edilmektedir.

Günümüzde yaşanan hızlı teknolojik gelişmeler, toplumsal ve sosyal dengeler üzerinde önemli etkiler meydana getirmektedir. Örneğin, A.B.D.'de 1970'li yıllarda 108 kişinin bir haftada boşalttığı kereste yüklü gemi, günümüzde sadece 8 kişi tarafından ve bir günde boşaltılmaktadır. Japonya'da son yıllarda, yıllık, ortalama olarak, 50 ve üstü yaşlarda 30 bin kişinin, Tokyo'yu diğer şehirlere bağlayan ana tren hatları üzerinde intihar ettiği yayın organlarında yer alan haberler arasındadır (Financial Times ve Time, Haziran 2000).

Bu olayları alt alta koyduğumuzda, önümüzdeki yıllarda yaşanacak teknolojik gelişmelerin ve rekabet yarışının sebep olacağı teknolojik işsizlik gibi sosyal maliyetlerin de küçümsenecek ölçülerde olmayacağı öngörülmektedir.

Forbes Dergisinin yayınladığı, Dünya Bankası'nca hazırlanan "Dünya Kalkınma Göstergeleri 2000" raporundaki verilere göre, dünyadaki gelir dağılımındaki bozukluğun en fazla etkilendiği kesim, ülkelerin en alt gelire sahip yüzde 10'luk kısmını kapsamaktadır. Sierra Leone'de kişi başına yıllık gelir 130 dolar, Etiyopya'da 100 dolar iken, en alt gelir düzeyinde yer alan yüzde 10'luk kesim Sierra Leone'de 6.5 dolar, Etiyopya'da 30 dolar almaktadır. Japonya'daki en alt gelir kesiminde yer alan yüzde 10'luk kesimin kişi başına düşen gelir miktarı 15 bin dolar iken, A.B.D.'de bu rakam 5 bin dolar civarındadır. Türkiye'de en düşük gelirli yüzde 10'luk kesimin geliri 600 dolar olarak hesaplanmıştır. Zengin ülkelerin yoksullarıyla fakir ülkelerin yoksullarının gelir farkları arasındaki uçurum, geleceğe yönelik olarak ne gibi önlemler alınması konusunda düşünmeyi gerektirmektedir.

Bölgeler arası gelişmişlik farkı, gelişmiş ülkelerde yaklaşık olarak 3 kat iken, Türkiye'mizde bu oran 11 kat olarak karşımıza çıkmaktadır. Dünya Bankası'nın⁽²⁸⁾ 17 Mayıs 2000 tarihli "Türkiye: Ekonomik Reformlar, Yaşam Standartları ve Toplumsal Refah Araştırması"na göre, Türkiye, gelirin aileler arasındaki dağılımı için 0.44 ve bireyler arasındaki dağılımı için 0.47 ile gelir dağılımı çok bozuk olan ülkeler arasında yer almaktadır. Gelir dağılımını (Lorenz, Pareto gibi) ölçme yöntemlerinden biri olan "Gini Katsayısı" kullanılarak yapılan araştırmaya göre, 0.4'ün üstündeki ülkelerin gelir dağılımları bozuk; 0.3'ün altındaki ülkelerin gelir dağılımı düzgün olarak kabul edilmektedir. Gini katsayısı 0'a ne kadar yaklaşırsa gelir dağılımı o derecede düzeliyor, 1'e ne kadar yak-

(28) <http://www.worldbank.org>

laşırsa gelir dağılımı o derecede bozuluyor demektir. "0" mutlak eşitliği, "1" mutlak eşitsizliği göstermektedir.

Türkiye'nin gelir dağılımı, 1987 ve 1994 yılları için, yukarıda belirtildiği şekilde, iki dönem için aynı oranda çıkmıştır. Çalışmada, Şili, Ekvator, Peru, Filipinler, Rusya ve Kosta Rika'nın gelir dağılımının Türkiye'den daha kötü; İtalya, Portekiz, Fas, Tunus, Bulgaristan ve Bolivya'nın daha iyi olduğu saptanmıştır. Türkiye'de 1987 ile 1994 yılları arasında, nüfus yüzde 3 oranında artarken, iş yaratma kapasitesindeki artış yüzde 1 olarak gerçekleşmiştir. Sosyal patlamaların nedenlerinin başında gelir dağılımı bozukluklarının olduğu düşünülecek olursa, küreselleşmenin ülkelerin gelir dağılımı üzerindeki etkilerinin iyi araştırılması gerekmektedir.

Günümüzün dünya ekonomik konjonktürüne uygun şekilde, Avrupa Birliği üyesi ülkeler tam bütünleşme yönünde ileri adımlar atarak, sinerji yaratmak ve rekabet güçlerini arttırmak amacıyla kendi aralarında faktörlerin serbest dolaşımını en üst düzeye çıkararak, tek devlet şeklinde organize olmaya çalışmaktadırlar. Ancak tek politika uygulansalar, tek para kullansalar bile, M. Feldstein⁽²⁹⁾ gibi iktisatçılar sosyolojik nedenlerle hızlı bir devrimin gerçekleşebileceğini öngörmemektedirler. Bunu da emek faktörünün mobilitesinin yüksek olmayışına, sosyal yapı ve düzenleme farklılıklarına dayandırmaktadırlar. Gerçekten de yapılan gözlemlerde, 300 milyonluk A.B.'de bu zamana kadar ancak yaklaşık 5 milyonluk emek faktörü dolaşımının gerçekleşmiş olması oldukça düşündürücüdür⁽³⁰⁾.

Duruma Türkiye açısından bakacak olursak; Türkiye dahil onüç aday ülkeden uyması istenilen ve şu anda içinde bulunulan yeni dünya konjonktürü ile büyük oranda örtüşen Kopenhag kriterlerinin, yalnız tam üyelik açısından değil, çağdaş ve modern bir devlet olmanın da gereği olan temel öğeleri içerdiğini görmekteyiz. Ancak, yeter ki değişik önyargılı siyasi amaçların aleti şeklinde kullanılmaya çalışılmasın.

Ülkemizin siyasi, sosyal, hukuki, idari ve ekonomik yapılarını sağlıklı, dengeli, rasyonel bir temele oturtmak ve böyle bir ortamda yaşamak her yurttaşın ortak hak ve ödevidir. Bu ortamın sağlanmasının özünde yatan sihirli kelimeler; denge, ilke ve rasyonelliktir. Fizik bilimlerde geçerli olan bütün denge yasaları, aynı şekilde sosyal alanda da geçerlidir. Ancak, sosyal alanda gecikmeli fonksiyonlarla çalışıldığı, sonuçları bir adım sonra ortaya çıktığı için "ben yaptım oldu" şeklindeki rasyonellikten uzak, ilkesiz ve dengesiz davranışların etkisi büyük olmakta, geri dönüşü olmayan kaoslara dönüşmektedir. Bu nedenle, asıl amaç olan, insanların mutluluğuna yönelik, sağlıklı ve dengeli bir hukuki, idari, ekonomik, siyasi ve sosyal yapının kalıcı şekilde oluşturulması, devlet olmanın temel gereğidir.

Bu hedeflere ulaşmanın temelinde de iki kavram yatmaktadır: *İzah edilebilirlik, açıklanabilirlik, denetim (accountability) ve kredibilite*. Bu iki kavram birlikte ele alın-

(29) M.Feldstein; "The Costs and Benefits of Going from Low Inflation to Price Stability", NBER Working Paper, 1996.

(30) <http://europa.eu.int/leuostat.html>

makta ve doğru orantılı olarak hareket etmektedirler. Yapılan işlerin izah edilebildiği, hesabı verilebildiği, rasyonel ve dengeli olduğu oranda kredibilite artmaktadır. Bu nedenle, Kopenhag Kriterlerini bu açıdan ele alıp, kendimize tutulan bir boy aynası olarak görmemizde yarar vardır. Ülkemiz için sürdürdüğümüz, makro plandaki dengeleri kurmaya yönelik çabalarımızın ve kamu finansmanı ile ilgili düzenlemelerin itici gücü olarak, kendimizi karşılaştırabileceğimiz bir model olarak düşünülmelidir. Bu çalışmanın esas konusu olan Ekonomik ve Parasal Birlik ile ilgili kriterler, geleceğe yönelik olarak birer anayasa maddesi olarak düşünülmeli ve yönetimlerin orta ve uzun vadede göz önünde bulundurması gereken temel göstergeler olarak ele alınmalıdır. Sosyal ve siyasi yapıdaki sorunların temeli olarak görülmesi gereken ekonomik göstergelerdeki bozuklukların giderilmesi yolunda reform ve düzenlemelerin ivedilikle gerçekleştirilerek, rasyonel ve dengeli kalkınma için gerekli alt yapının oluşturulması sağlanmalıdır.

Ekonomik piyasalar güven temeli üzerine davranış sergilemektedirler. Temel ekonomik performans kriterlerine yaklaşımlarıyla birlikte oluşacak güven ortamı uluslararası alanda da kredibilitemizin artmasına, finansal maliyetlerin düşmesine yol açacaktır. YASED'in⁽³¹⁾ yapmış olduğu bir anketin sonuçlarına göre, yabancı yatırımcıların yüzde 7'si ekonomik istikrarın bozulacağı, yüzde 15'i finansal piyasaların kötüye gideceğini düşünmektedir. Yatırım için ekonomik ortamın daha iyiye gideceğini düşünenlerin sayısı 2000 yılının ilk yarısında yüzde 83'den yüzde 67'ye, yasal çerçevenin daha iyiye gideceğini düşünenlerin oranı yüzde 49'den yüzde 34'e düşmüş bulunmaktadır.

Ayrıca, Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Örgütü'nün (UNCTAD) "2000 Dünya Yatırım Raporu"na göre, Türkiye, 620 milyar dolarlık doğrudan yabancı yatırımlardan, yüzde 0.15 lik bir oranla sadece 940 milyon dolarlık bir pay almaktadır (YASED'e göre, Türkiye 784 milyon dolar ile 54.sırada yer almaktadır). 1998 verilerine göre hazırlanan raporda, Çin yüzde 7 ile 60 milyar dolarlık pay almakta, Brezilya 34 milyar dolar Arjantin 23.5 milyar dolar, Rusya 2.8 milyar dolar, Çek Cumhuriyeti 2.6 milyar dolar, Romanya 2 milyar dolar, Azerbaycan 1 milyar dolarlık yatırım çekmektedirler. Türkiye'nin payının artması ancak, **istikrar ve güven** unsurlarının sağlanmasıyla mümkün olacaktır. Bunun için de daha önce belirttiğimiz gibi, "Ekonomik ve Parasal Birlik" performans kriterlerinin, tam üye olunsun olunmasın, ekonomik anayasa maddeleri şeklinde ele alınması gerekmektedir. Ekonomik dengeleri sağlamaya yönelik düzenlemeler, kaynak kullanımında etkinlik ve verimlilik artışı sağlayıcı reformlar; sosyal, hukuki, siyasi ve idari alanlardaki düzeltmelerde de itici güç olacaktır.

E. SONUÇ OLARAK

Avrupa Birliği'ndeki gelişmeleri dünyadaki gelişmelerden farklı değerlendirmek gerekmektedir. Kopenhag Kriterleri, Yeni Dünya Düzeni, Çok Taraflı Yatırım Antlaşmaları (M.A.I.), Dünya Ticaret Örgütü, Küreselleşme süreçlerinin özünde ortak ilke-

(31) www.yased.org.

lere dayalı benzer yapılanmalar gözlenmektedir. Ekonomilerin serbestleştirildiği, ekonomik alandaki kısıtlamaların kaldırılmaya çalışıldığı, demokratik yapı içerisinde insanların taleplerini özgürce belirtebildikleri ve tüketici olarak tercihlerini kullanabildikleri, korumacılıktan uzak, açık bir ekonomik modelin geçerli kılınmaya çalışıldığı bir konjonktür içinde bulunmaktayız. Öyle ki, 1970'li yılların, süper güçlerden biriyle ittifak halinde, diktatörlükle yönetilen ülkeleri, hızla demokratikleşerek, "ekonomik ve ticari partnerler" halini almaktadırlar!

Hızla gelişen teknoloji ve artan üretim nedeniyle, sadece, gelişmemiş ve gelişmekte olan ve demokratik olmayan ülkelerin diktatörleriyle (yöneticileriyle) ilişki kurarak ekonomik faaliyetleri sürdürmek yeterli olmamakta, sermayenin tabana yayılarak, üretim faktörlerinin serbestçe dolaşabildiği demokratik yapı içerisinde, bireylerin tüketici olmaları sağlanarak, artan üretim fazlasının tüketilmesi gerekmektedir.

Dünyanın tek bir pazar haline getirilmeye çalışıldığı günümüzde, rekabet gücü yüksek, sermaye yapısı güçlü, ileri teknoloji kullanarak büyük ölçeklerde, ucuz ve iyi mallar üreten firmalar kazançlı olacaklardır. Bu yüzden ülkeler makroekonomik ve siyasi politikalarında dengeli ve barışçıl bir ortamı sağlayarak, firmalarının rekabet güçlerini zayıflatmak istememektedirler. Ülkelerin, yönetimlerinden kaynaklanan olumsuzluklarının, belli hedefler doğrultusunda minimuma indirilerek (Maastricht ölçütleri) ekonomik faaliyetlerin olumsuz etkilenmesi engellenmeye çalışılmaktadır. İçinde bulunduğu döneme damgasını vuracak parametreler; yüksek nitelikli beşeri kapital (eğitilmiş insan), ileri teknolojik üretim, artan rekabet gücü ve yaratıcılık olacaktır. Piyasaların belirleyici olacağı, manipüle edilemeyecek, yüksek ölçekli ekonomik faaliyetlerin sürdürüleceği düşünülen gelecek günler için, ülkeler, sağlıklı ve dengeli bir altyapı oluşturma çabası sürdürmektedirler.

Ülkemizin de duruma bu şekilde bakarak, gelişmeleri sadece A.B.'ye endeksli olarak değil, daha geniş bir perspektifle, global açıdan ele alması ve hazırlanması gerekmektedir. Örneğin, 2005 yılında, GATT çerçevesinde yapılan ve Dünya Ticaret Örgütü tarafından yürütülen antlaşmalar gereğince tekstil ve diğer ürünlerdeki gümrüklerin indirilecek olmasının gündeme gelmesiyle, Türkiye'nin A.B. ile sürdürdüğü Gümrük Birliği'nin sağladığı (günümüzde dahi tam olarak kullanılmayan) avantajın kalkacak olması üzerine ne gibi önlemler düşünülmektedir? Sorunlar artık bölgesel işbirliklerinin ötesinde küresel düzeye taşınmış bulunmaktadır. Bu nedenlerle gelişmeleri, ülkemiz açısından, sadece A.B.'ye tam üyelik açısından dar bir çerçevede kalmadan, sosyal, siyasi ve ekonomik dengelerimizi sağlıklı bir yapıya kavuşturarak, gelecek açısından global düzeyde, güçlü bir altyapı oluşturma çabaları olarak düşünmemiz gerekmektedir. Devlet organizasyonunun ve yapılanmasının varlık nedeni budur.

Kendi içinde rasyonel ve verimliliğe dayalı, kaynaklarının etkin kullanılmasını amaçlayan, sağlıklı, dengeli ve güçlü bir yapılanmanın sağlanması, uluslararası alandaki sorunların çözümünün de temelini oluşturacaktır. Ünlü bir hukuk hocamızın dediği gibi: "Bastonu diksen yeşerecek topraklarda aç kalmasını başarmış bir milletiz" sözünü değiştirmedikçe yapabileceklerimizin çok daha azı ile yetinmek durumunda kalacağız.

3000 dolarlık bir ülke olarak 30 000 dolarlık ülkelerle rekabet edebilmek için en azından onların başardıklarını başarmamız gerekmektedir. Daha fazlasını başarmak da bize bağlıdır.

A.B. ile ilişkilerde, dinsel, kültürel, tarihsel farklılıklara bağlı olarak düşünülen isteksizliğin temelinde tamamen ekonomik dengesizlikler ve çıkar ilişkileri yatmaktadır. Tam üye olmadan gümrük birliğinin gerçekleşmesi, büyük ticari bir partner olmamız, pazarımızı kullanmaları, ticaret fazlası elde etmeleri onlar açısından yeterli görülmektedir. Bu ekonomik yapımızla kendilerine yük olmamızı istememektedirler. Tam üye olunmasıyla Türkiye A.B.'nin ikinci büyük devleti olarak Avrupa Parlamentosu'na 89 milletvekili, Komisyon'a iki komisyoner sokacak ve kararlarda etkili olacaktır. Almanya'da faaliyet gösteren, başkanlığını Prof. Dr. Faruk Şen'in yaptığı Avrupa Araştırmaları Merkezi'nin çalışmalarına göre, tam üyelik durumunda Türkiye, Avrupa bütçesinden 3 birim koyup 10 birim pay alacaktır. Yunanistan'ın aldığı pay 40 milyar euro'yu aşmıştır.

Türkiye'nin A.B.'ye yükleyeceği ekonomik sorumluluk diğer 10 aday ülkenin toplamına eşit bulunmaktadır. Türkiye, eğer kişi başına milli geliri 30 bin dolar civarında ve Almanya'ya benzer bir gelişmişlik düzeyinde bir ülke olsa idi, acaba bugünkü konular konuşulur muydu? İngiltere ile Fransa tarihsel, kültürel ve dinsel açıdan çok mu benzer ülkelerdir ve geçmişleri çok mu iyidir? Uzlaşma kültürü ekonomik farklılıklar ortadan kalktıktan sonra çok çabuk gelişmektedir. Bütün ilişkilerin temelinde her zaman ekonomik çıkarlar yatmaktadır. Ancak unutulmaması gerekir ki, ekonominin düzelmesi için de **siyasi irade ve kararlılık** gerekmektedir.

Ek : 1 Türkiye'nin tüm aday ülkeler ve üye ülkelerden oluşan genişletilmiş Avrupa Birliği ile karşılaştırılması

Göstergeler	Türkiye	Genişletilmiş AB Ortalaması	Türkiye'nin Sıralaması
Nüfus (Milyon kişi)	63	479 (toplam)	2
Km ² 'ye düşen insan	82	198	16
Toplam işgücü (Milyon kişi)	30	1-41	3
Kadın İşgücü oranı (%)	37	34-50	22
Kişi başına milli gelir (\$)	3.160	1.230-33.260	22
Büyüme'98 (%)	2.75	-0.4-9	15
Yaşam süresi (Yıl)	72	73-82	27
Şehirli nüfus'98 (%)	73	28-97	11
Eğitime ayrılan pay'96 (%)	2.2	3.0-8.3	27
Ortalama eğitim süresi'95 (erkek)	11	8-17	26
Sağlığa ayrılan pay'97 (5)	2.7	3.5-8.1	27
Bebek ölüm oranı (binde)	40	4-22	1
Ekili arazi oranı'96 (%)	3.2	0,0-9.8	5
Bin tarım işçisine düşen traktör'96	57	54-2.762	24
Kişi başına enerji kullanımı	1.045	1.674-5.944	27
Ticari enerji ithalatı (%)	59	(-)14-87	11
Enflasyon (1990-98 ortalaması) (%)	79.3	1.7-113.3	5
İhracat (Milyar dolar)	29	2,8-590.984	16
İthalat (Milyar dolar)	45	3,3-558.835	12
Askeri harcamalar'95 (GSMİH / %)	4.0	0.5-5.5	2
Kişi başına elektrik tüketimi'96	1.161	1.783-14.238	27
Asfaltlı yolların toplama oranı (%)	25	38-100	27
Uçağa binen yolcu sayısı (bin kişi)	8.500	63-64.209	8
Bin kişiye düşen gazete'96	111	92-455	20
Bin kişiye düşen radyo'96	178	306-1.445	27
Bin kişiye düşen tv'97	286	226-641	24
Bin kişiye düşen telefon'97	250	167-679	23
Bin kişiye düşen mobil telefon'97	26	8-417	22
Bin kişiye düşen bilgisayar'97	20.7	6.5-360.2	21
10 bin kişiye düşen internet'98	4.3	9.05-1.058.13	2

Kaynak : D.İ.E., Eurostat

Ek : 2 AB üyeleri ve aday ülkelerin karşılaştırması

Üyeler	Yüzölçümü (km ²)	1999 Nüfusu (milyon)	Kişi başına düşen \$ (1998)	GSMH (1998) (toplam)	Kişi başına düşen dolar \$ (1999)	SAP GSMH (1998) (toplam milyar\$)
1-Almanya	357	82.2	25,850	2,122.7	20,810	1,705.5
2-Fransa	552	58.9	24,940	1,466.2	22,320	1,312.0
3-İngiltere	245	58.7	21,400	1,263.8	20,640	1,218.6
4-İtalya	301	57.3	20,250	1,166.2	20,200	1,163.4
5-İspanya	506	39.6	14,080	553.7	16,060	631.5
6-Hollanda	41	15.7	24,760	388.7	21,620	339.3
7-Belçika	33	10.2	25,380	259.0	23,480	239.7
8-Avusturya	84	8.2	26,850	217.2	22,740	183.9
9-İsveç	450	8.9	25,620	226.9	19,480	172.5
10-Portekiz	92	9.9	10,690	106.4	14,380	143.1
11-Yunanistan	132	10.6	11,650	122.9	13,010	137.2
12-Danimarka	43	5.3	33,620	176.4	23,830	126.4
13-Finlandiya	338	5.2	24,110	124.3	20,270	104.5
14-İrlanda	70	3.7	18,340	67.5	18,340	67.5
15-Lüksemburg	2.6	0.4	43,570	18.6	37,420	16.0

Adaylar

16-Polonya	323	38.7	3,900	150.8	6,740	260.7
17-Çek Cum.(x)	79	10.3	5,040	51.8	11,380	117.3
18-Macaristan(x)	93	10.1	4,510	45.6	7,000	71.1
19-Slovenya(x)	20	2.0	9,760	19.4	12,520	24.9
20-Estonya(x)	45	1.4	3,390	4.9	5,010	7.3
21-Kıbrıs R.K.(x)	5.9	0.8	14,930	10.8	-	-
22-Romanya	238	22.4	1,390	31.3	3,970	89.3
23-Bulgaristan(x)	111	8.3	1,230	10.1	3,860	32.0
24-Slovakya(x)	49	5.4	3,700	20.0	7,850	42.0
25-Litvanya	65	3.7	2,440	9.0	4,310	15.9
26-Letonya(x)	65	2.4	2,430	5.9	3,650	9.1
27-Malta	0.3	0.4	9,440	3.6	13,610	5.1
28-Türkiye(xx)	775	65.5	3,160	200.5	6,383	405.0
AB:	3,247	374.8	22,100	8,280.5	20,185	7,564.1
Adaylar(xxx)	1,869	171.4	3,330	563.7	6,440	1,090.5
AB+Adaylar(xxx)	5,116	546.2	16,255	8,844.2	15,910	8,654.6

Kaynak: D.İ.E., Eurostat.

(x): Satınalma gücüyle ilgili veriler 1997 rakamlarıdır.

(xx): Türkiye'nin satınalma gücü paritesiyle ilgili veriler "1999 Yılı Programı"ndan alınmıştır.

(xxx): Bazı adayların satınalma gücü paritesi 1997 rakamları, Türkiye'ninki "1999 Yılı Programı"ndan alınan veri, Kıbrıs Rum Kesimi'ninki normal milli gelir rakamları alındığı için, adayların ve AB ve adaylar toplamının satınalma gücü paritesiyle gayrisafi milli hasıla ve kişi başına milli gelirleri yaklaşıktır.

KAYNAKÇA

APEL, Emmanuel; *European Monetary Integration: 1958-2002*, Routledge 1998.

BORCHANDT, Klaus-Dieter; *European Unification: The Origins and Growth of the E.C.*, European Documentation, Bruxelles 1987.

Commission of the European Communities (1995/b); "One Currency for Europe", **Green Paper on The Practical Arrangements for The Introduction of The Single Currency**, 31 May 1995, Luxembourg.

Completing the **Internal Market**, White Paper from the Commission to the European Council (Milan, 28-29 June 1985).

Delors Committee Report, E.C. Commission, 1989.

FELDSTEIN, Martin; "The Costs and Benefits of Going from Low Inflation to Price Stability", **NBER Working Paper**, 1986.

GÜVENEN, Orhan; "Avrupa Tek Para Sistemi" Avrupa Para Birliği'nde Ekonomik Politikalar ve Türkiye Üzerine Yansımaları, TÜSİAD 1998.

KABAALIOĞLU, Haluk; *Avrupa Birliği ve Kıbrıs Sorunu*, Yeditepe Üniversitesi Yayınları, İstanbul 1998.

LEVICH, Richard M.; *The Ecu*, European Documentation, 1986.

MERCÜL, A. Kadir; *A.T. Bütçesi ve Parasal Gelişmeler*, yayınlanmamış doktora tezi, 1989.

Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community "Werner Report" (Definitive Text), Luxembourg, 8 October 1970.

Report of the Study Group "Economic and Monetary Union 1980" (Marjolin Report), C.E.C.

SARAÇOĞLU, Tefik; *Avrupa Ekonomik Topluluğu*, İ.K.V. Yayınları, İstanbul 1983.

TSOUKALIS, Loukas; *The New European Economy, The Politics and Economics of Integration*, Oxford University Press, 1995.

ÜLKEN, Yüksel; *20. Yüzyılda Dünya Ekonomisi*, İ.Ü. İktisat Fakültesi, İstanbul, 1994.

SAVAŞ, Vural; *Çağımızın Deneyi Euro*, Siyasal Kitabevi, İstanbul 1999.

FAYDALI ADRESLER :

- www.europa.eu.int
- http://europa.eu.int/comm/dg10/libraries/edc/memberlinks_en.htm
- www.europarl.eu.int/offices/en/default.htm
- www.deltur.cec.int
- www.europa.eu.int/celex
- www.eudor.eu.int
- www.ecb.int
- www.coe.fr
- www.eib.org
- www.imf.org
- www.worldbank.org
- www.yased.org
- www.die.org
- www.hdtm.org

