



**BANDIRMA
ONYEDİ EYLÜL
ÜNİVERSİTESİ**

UİD | **Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Dergisi** **JIRD** | Journal of International Relations and Diplomacy

Cilt / Volume: 6

Sayı / Issue: 1

Yıl / Year: 2023

ISSN: 2651-4729

Avrupa Birliği'nde Kamu Diplomasisi ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Olarak Eşleştirme Mekanizması

Public Diplomacy in the European Union and the Twinning Mechanism

Doç. Dr. Mehlika Özlem ULTAN

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yönelik Başlatmış Olduğu Üyelik Reformları ile 15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimi Arasındaki Korelasyon İlişkisi

The Correlation Relationship Between Membership Reforms That Turkey Has Started Into The European Union and July 15 Failed Coup Attempt

Doğa MIRCIOĞLU

Köy Temelli Kalkınmada Erken Cumhuriyet Döneminden İki Model: Nusret Kemal Köymen ve Ahmet Kutsi Tecer

Village-Based Development: Two Models From The Early Republic Period Nusret Kemal Köymen and Ahmet Kutsi Tecer

Ar. Gör., Sami Orçun ERSAY

İktisadi Olarak Teşvik Kavramı ile Türkiye'de Turizme Yönelik Teşvik Politikaları

Incentive Policies for Tourism in Turkey With The Concept of Economic Incentives

Fatma Nur ÖZKAYA, Doç. Dr. Çağlar DOĞRU



Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Dergisi

Sahibi

Süleyman ÖZDEMİR

Sorumlu Yazı İşleri Müdürü

Altuğ GÜNAR

Dergi Yöneticisi Editör

İsmail ŞAHİN

Editörler Kurulu

Alptekin Molla
Zeynep YÜCEL
Hanefi YAZICI
Yusuf YILDIRIM
Zeynep ARIÖZ
Altuğ GÜNAR
Muhammed Kürşad ÖZEKİN

Yayın Kurulu Sekreterleri

Abdurrahman ARSLAN
İnci BİLGİN
Muhammed Asım ÖNCEL
Ömer Miraç SALI
Osman Mücahid İNCE

Yayın ve Danışma Kurulu

(Alfabetik sıra ile)

Ahmet UYSAL İstanbul Üniversitesi
Burak Bilgehan ÖZPEK Ekonomi ve Teknoloji Üniversitesi
Hikmet ÖKSÜZ Karadeniz Teknik Üniversitesi
İrfan Kaya ÜLGER Kocaeli Üniversitesi
Kemal ARI Dokuz Eylül Üniversitesi
M. Ercan YILMAZ Uludağ Üniversitesi
Mehmet OKUR Karadeniz Teknik Üniversitesi
Mehmet ŞAHİN Polis Akademisi
Melek FIRAT Ankara Üniversitesi
Mesut Hakkı ÇAŞIN Nişantaşı Üniversitesi
Mim Kemal ÖKE İstanbul Ticaret Üniversitesi
Murat YEŞİLTAŞ Sakarya Üniversitesi
Mustafa BUDAK İstanbul Üniversitesi
Nail ALKAN Gazi Üniversitesi
P. Faruk YALVAÇ Orta Doğu Teknik Üniversitesi
Seyhun DOĞAN İstanbul Üniversitesi
Sibel TURAN Trakya Üniversitesi
Süleyman ÖZDEMİR Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi
Tarık OĞUZLU Antalya Bilim Üniversitesi
Tayyar ARI Uludağ Üniversitesi
Timuçin KODAMAN Süleyman Demirel Üniversitesi
Zekeriya KURŞUN Fatih Sultan Mehmet Üniversitesi

Adres: Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Dergisi (JIRD), 10200- Bandırma/BALIKESİR

Web: <https://uid.bandirma.edu.tr>

Telefon: (+90 266) 717 01 17 -2587

e-posta: jird@bandirma.edu.tr

ISSN 2651- 4729

Ekim/September 2023 Sayı 6/ Issue 1

Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi birbirinden ayrılmaz bir bütünün iki parçasıdır. Uluslararası İlişkiler disiplini içerisinde yer alan çoğu konu diplomasi ışığında ele alınmakta, en başta gelen politik, ekonomik konular uluslararası ilişkiler ve diplomasinin birlikte hareket etmesi ile açıklanabilmekte ya da çözüme kavuşturulabilmektedir. Bu nedenle derginin isminin Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi olmasına karar verilmiştir. Dergimiz; Uluslararası İlişkiler, Diplomasi, Ekonomi, Temel Bilimler ve Sosyal Bilimlerin, Siyaset, Ekonomi, Ekonomi-Politik, Diplomasi uygulamaları, Siyasi Tarih, Uluslararası Antlaşmalar, Uluslararası Örgütler, Hukuk, Uluslararası Hukuk gibi alanları ile alakalı olarak bilim dünyasına önemli katkı yapması beklenmektedir. Dergide, Türkçe ve İngilizce dillerinde makaleler yayımlanacaktır.

Değerlendirilmek üzere dergimize gönderilen çalışmaların, daha önce yayımlanmamış, yayımlanmak üzere kabul edilmemiş ve yayımlanmak için değerlendirilme sürecinde olmaması gerekir. Değerlendirme sürecinde olan ve yayımlanan eserlerin sorumluluğu tümüyle yazar(lara) aittir. Sayılarımız elektronik olarak yayımlanır. Yayımlanan eserlerin telif hakları Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Dergisi'ne aittir. Yayımlanması istenilen çalışmalar dergi yazım kuralları ve yayın ilkelerinde belirtilen koşullara uygun şekilde hazırlanıp gönderilmelidir. Dergiye sunulan makaleler öncelikle şekil ve içerik yönünden ön incelemeye tabi tutulmaktadır. Şekil ve içerik olarak uygun bulunan makaleler hakem tayin edilmek üzere yayın kuruluna sunulmaktadır. Değerlendirme sürecine geçildikten sonra hakemlik süreci ortalama 3 ile 5 hafta arası sürmektedir. Yayın Kurulu tarafından incelenen makaleler uygun bulunduğu takdirde en az iki hakem atanmaktadır. Hakemlerden gelen rapor çerçevesinde yazar(lar)dan düzeltme, ek bilgi ve kısaltma istenmesine veya yayımlanmasına karar verilmektedir. Hakemlerden bir olumlu ve bir olumsuz rapor verilmesi halinde ilgili çalışma Dergi Editörlüğü tarafından uygun görülmesi halinde üçüncü bir hakeme de gönderilmektedir.



**BANDIRMA
ONYEDİ EYLÜL
ÜNİVERSİTESİ**

UID | Uluslararası İlişkiler ve Diplomasi Dergisi
JIRD | Journal of International Relations and Diplomacy

Cilt/Volume: 6

Sayı/Issue: 1

Yıl/Year: 2023

İÇİNDEKİLER/CONTENT

Avrupa Birliği'nde Kamu Diplomasisi ve Katılım Öncesi Mali Yardım Aracı Olarak Eşleştirme Mekanizması

Public Diplomacy in the European Union and the Twinning Mechanism

Doç. Dr. Mehlika Özlem ULTAN 1-15

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne Yönelik Başlatmış Olduğu Üyelik Reformları ile 15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimi Arasındaki Korelasyon İlişkisi

The Correlation Relationship Between Membership Reforms That Turkey Has Started Into The European Union and July 15 Failed Coup Attempt

Doğa MIRCIOĞLU 16-31

Köy Temelli Kalkınmada Erken Cumhuriyet Döneminden İki Model: Nusret Kemal Köymen ve Ahmet Kutsi Tecer

Village-Based Development: Two Models From The Early Republic Period Nusret Kemal Köymen and Ahmet Kutsi Tecer

Ar. Gör., Sami Orçun ERSAY 32-42

İktisadi Olarak Teşvik Kavramı ile Türkiye'de Turizme Yönelik Teşvik Politikaları

Incentive Policies for Tourism in Turkey With The Concept of Economic Incentives

Fatma Nur ÖZKAYA, Doç. Dr. Çağlar DOĞRU 43-67



Bu Sayının Hakemleri / Referee Board

1. Prof. Dr. Celalettin YANIK
2. Doç. Dr. Özer YILMAZ
3. Doç. Dr. Hasan YAVUZER
4. Dr. Öğr. Üyesi Ayşe Gülce UYGUN
5. Dr. Öğr. Üyesi Leyla GÖDEKMERDAN
6. Dr. Öğr. Üyesi Halil Emre DENİŞ
7. Öğr. Gör. Pelin HELVACI
8. Dr. Öğr. Üyesi Didem SAYGIN
9. Dr. Hazal DURAN

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE KAMU DİPLOMASİSİ VE KATILIM ÖNCESİ MALİ YARDIM ARACI OLARAK EŞLEŞTİRME MEKANİZMASI

Mehlika Özlem ULTAN*



ÖZET

Eşleştirme mekanizması, Soğuk Savaş'ın sona ermesiyle birlikte Avrupa Birliği'ne üyelik olasılığının ortaya çıktığı Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinin kamu yönetimlerindeki eksiklikleri gidermek amacıyla 1990'lı yıllarda geliştirilmiştir. Eşleştirme, projeler aracılığıyla gerçekleştirilir; Birlik üyesi ülkelerdeki kamu kurumlarının teknik iş birliği yoluyla yararlanıcı ve ortak ülkelerdeki kamu kurumlarına örnek olmasını planlamaktadır. Böylece Avrupa Birliği üyesi devletlerin kamu kurumlarındaki iyi uygulamaların Birlik sınırlarının ötesine yayılması ve bu ülkelerdeki kurumların Avrupalılaştırılması hedeflenmektedir. Eşleştirme mekanizması gibi kurumsal araçlar, Avrupa Birliği hukukunun aday ve potansiyel aday ülkeler ile üye ülkeler tarafından etkin bir şekilde uygulanmasını desteklemek için tasarlanmıştır ve bir kamu diplomasisi ve yumuşak güç aracı olarak kullanılmaktadır. Bu çalışma, Avrupa Birliği'nin bir kamu diplomasisi aracı olarak Eşleştirme mekanizmasını nasıl kurguladığı ve dış politikasında nasıl uyguladığı üzerine odaklanmaktadır. Bu amaçla, özellikle genişleme politikası ülkelerindeki faaliyetlerine yoğunlaşarak bir değerlendirme yapılması amaçlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: *Eşleştirme, Kamu Diplomasisi, Yumuşak Güç, Aday Ülkeler, Avrupalılaştırma.*

JEL Kodlar: *F53, N14, P41*

PUBLIC DIPLOMACY IN THE EUROPEAN UNION AND THE TWINNING MECHANISM AS A PRE-ACCESSION FINANCIAL AID

ABSTRACT

The twinning mechanism was developed in the 1990s to eliminate the deficiencies in the public administrations of the Central and Eastern European Countries, where the possibility of European Union membership emerged with the end of the Cold War. Twinning is implemented through projects; it envisages that public institutions in Union member countries will be role models for public institutions in beneficiary and partner countries through technical cooperation. Thus, it is aimed to spread the good

* Doç. Dr., Kocaeli Üniversitesi, Uluslararası İlişkiler Bölümü, ozlemultan@gmail.com, [0000-0002-0718-9083](tel:0000-0002-0718-9083)

Makale Geçmişi/Article History

Başvuru Tarihi / Date of Application: 6 Ocak 2023

Düzeltilme Tarihi / Revision Date: 25 Mayıs 2023

Kabul Tarihi / Acceptance Date : 25 Mayıs 2023

Araştırma Makalesi/Research Article

practices in the public institutions of the European Union member states beyond the borders of the Union and to Europeanize the institutions in these countries. Institutional tools such as the twinning mechanism have been designed to support the effective implementation of the European Union law by candidate and potential candidate countries as well as in member states and it is used as a tool of public diplomacy and soft power. This study focuses on how the European Union constructs the Twinning mechanism as a public diplomacy tool and how it implements it in its foreign policy. For this reason, it is aimed to make an evaluation by concentrating on the activities in the enlargement policy countries.

Keywords: *Twinning, Public Diplomacy, Soft Power, Candidate Countries, Europeanization.*

JEL Codes: *F53, N14, P41*

1. GİRİŞ

Uluslararası ilişkilerde diplomasi kavramının alt dallarından biri olarak kabul edilen kamu diplomasisi, birçok uluslararası aktör tarafından etkileşimde oldukları diğer aktörlerin kamuoylarını etkilemek ve kendi istedikleri şekilde hareket etmelerini sağlamak amacıyla kullanılan önemli bir dış politika aracı olarak karşımıza çıkmaktadır. Geleneksel diplomasiden farklı olarak, kamu diplomasisinin kamuoyunun yönlendirilmesine yönelik vurgusu ön plana çıkmaktadır (Köksoy, 2014: 212). Dolayısıyla geleneksel diplomasi uluslararası bir aktörle bağlantılı hareket ederken kamu diplomasisi bu aktörlerin kamuoylarıyla bağlantılı olarak değerlendirilmektedir.

Avrupa Birliği (AB), kamu diplomasisi uygulayan, yumuşak güç araçlarından yararlanan önemli bir örgüt olarak ön plana çıkmaktadır. Avrupalılaştırma sürecini bir dış politika aracı olarak da kullanmaya başladıktan sonra bu amaca ulaşmak için politika uygulamalarını çeşitlendirmeye başlamıştır. Siyasi, ekonomik ve kültürel değerlerin AB üyesi olmayan ülkelere kamu diplomasisi ve yumuşak güç aracılığıyla aktarılması süreci birçok alanda ele alınabilmektedir. Katılım öncesi mali yardım araçları da bunlardan biri olarak değerlendirilmektedir. Bir AB ülkesi öncülüğünde AB üyesi olmayan bir ülkenin idari yapılanmasının Avrupa ile yakınlaştırılması amacıyla uygulanan ‘Eşleştirme’ (Twinning) mekanizması da bu bağlamda değerlendirilmektedir.

Bu çalışma kapsamında kamu diplomasisi kavramı üzerinde durulduktan sonra AB’de kamu diplomasisi sürecine bakılacaktır. Ulus üstü bir siyasal aktör olan AB, etkili ve az maliyetli bir dış politika aracı olarak kamu diplomasisinden faydalanmaktadır. Bunu kültür ve eğitim gibi birçok sosyal alanda görmek mümkündür. Ancak bu çalışma konunun yasal ve mali boyutu üzerinden bir inceleme yapmayı planlamaktadır. Bu amaçla Birlik ülkelerinin etkin olarak kullandığı kamu yönetimi uygulamalarının aday ülkelere ve Avrupa Komşuluk Politikası ülkelerine aktarılması için yararlanılan Eşleştirme projeleri, Birliğin bir kamu diplomasisi aracı olarak analiz edilecektir.

2. KAMU DİPLOMASİSİ

Uluslararası ilişkiler alanında, özellikle Soğuk Savaş'ın ardından yaşanan gelişmeler, diplomasi kavramının boyutlarının çeşitlenmesine yol açmıştır. Uluslararası ilişkilerin aktörlerinin değişimi ve gelişimi, vatandaşların da diplomasinin birer aktörü haline gelmesi sonucunu doğurmuştur. Bu durum da devletlerin ve uluslararası örgütlerin dış politika uygulamalarında uluslararası kamuoyunu etkilemelerini kaçınılmaz kılmaktadır (Selvi, 2019: 58). Bu gereklilik sebebiyle kamu diplomasisi kavramı ilk kez 1965 yılında kullanılmaya başlanmıştır. Edmund Gullion tarafından dış politika oluşumunda kamuoyu davranışlarındaki etkisi anlamıyla ortaya atılan kavram, Joseph Nye tarafından yumuşak gücün bir kullanım alanı olarak ifade edilmektedir (Nye, 2017: 151-152). Nicholas J. Cull (2009: 12) ise uluslararası bir aktörün uluslararası ortamı yönlendirmek ve yönetmek için başka bir ülke kamuoyuyla ilişki kurma girişimi olarak kamu diplomasisini tanımlamıştır.

Diğer tanımlarına bakıldığında, bir ülkenin vatandaşlarının düşünceleri, kültürü ve örgütleri vasıtasıyla ülkenin amaç ve politikaları hakkında yabancı ülkelerin kamuoyunu bilgilendirmek için yürütülen bir iletişim kurma süreci olarak ifade edilmektedir (Tuch, 1990: 3). Dolayısıyla küresel iletişimde kamu diplomasisi uygulamaları önemli bir yere sahip olmaya başlamıştır. Özellikle egemen, gelişmiş ve merkezi ülkeler tarafından sıklıkla kullanılan bir yöntem haline gelmiştir (Gunaratne, 2005: 259).

Her ne kadar ilk kez 1965 yılında kavram olarak kullanılsa da tarihini daha geçmişe götürmek mümkün olabilmektedir. Ancak günümüzdeki anlamıyla özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra etkinliğinin ve etki düzeyinin arttığını ifade etmek mümkündür. Bu dönemden itibaren kamu diplomasisi gelişmiş devletlerin yabancı kamuoylarını kendi amaçları doğrultusunda yönlendirmek ve istedikleri imajı oluşturmak için kullandıkları stratejik olarak değerlendirilen bir yönetim şekli haline gelmiştir. Ancak bir ülkenin kültürü, değerleri, politika içeriği çekici olmadığı takdirde, o ülkenin kamu diplomasisinin de çok güçlü bir etki yaratamayacağı da ifade edilebilmektedir (Nye, 2008: 95). Bu durum, kamu diplomasisinin yumuşak güç kavramıyla olan yakın ilişkisini de ortaya koymaktadır. Yumuşak güç, sert güce başvurmadan ya da zorlama kullanmaksızın, çekici unsurlardan faydalanarak istenilen sonuca ulaşma yeteneği olarak ele alınmaktadır. Bir ülkenin sahip olduğu yumuşak güç, o ülkenin kültürel değerlerine, politik ve ekonomik faaliyetlerine göre etkin olabilmektedir. Bu sebeple kamu diplomasisi ve yumuşak güç çoğu zaman birlikte ele alınarak, bir ülkenin diğer bir ülkeyi etkileme sürecinde birlikte analiz edilebilmektedir (Nye, 2008: 94). Ülkeler yumuşak güç aracılığıyla siyasi, ekonomik ve kültürel ortaklıklar kurabilmekte ve böylece barış ortamının sağlanmasına yardımcı olabilmektedir. Bu gücü etkili kullanabilen ülkelerin dış politikalarında ve diğer devletlerle olan ilişkilerinde stratejik hareket edebilmekte ve uluslararası politikada değerlerini artırabilmektedirler. Bu sebeplerle yumuşak güç, kamu diplomasisinin unsurlarından biri olarak karşımıza çıkmaktadır (Kömür, 2020: 91).

Bu bağlamda, kamu diplomasisi faaliyetlerinin AB açısından ele alınması ve Eşleştirme projelerinin bir kamu diplomasisi faaliyeti olarak nasıl uygulanmaya çalışıldığının ortaya konulması amaçlanmaktadır.

2.1. Avrupa Birliği'nde Kamu Diplomasisi

AB, geçmişten günümüze gelen Avrupa'da savaşların sona ermesi düşüncesinden doğan bir ulus üstü örgütlenmedir. Avrupa kıtasında barış ve istikrarı sağlamak için önemli bir uluslararası aktör olması gereken AB, savaştan ziyade barışa ağırlık vermiş ve bu doğrultuda yumuşak güç ve kamu diplomasisi aracılığıyla diğer aktörlerle ilişkilerini yürütme amacıyla hareket etmiştir. Özellikle 21. yüzyılda etkin ve güçlü bir aktör olabilmek, küreselleşmenin yol açtığı yeni dünya düzenine uyum sağlamak, diğer aktörlerden daha tecrübeli ve bilgili ilerlemeyi gerekli kılmaktadır. Avrupa'nın birçok güçlü devletinin barışın tesisi için önce ekonomik hedeflerle bir araya gelerek oluşturduğu AB, siyasal yapılanmaya doğru evrilmiş ve normatif güç unsurlarından da yararlanarak değer odaklı bir ulus üstü örgüt olarak hareket etme yolunda ilerlemiştir.

Barışın tesisi amacıyla kurulan bu örgüt, iletişim stratejisi olarak kamu diplomasisinden ve yumuşak güç unsurlarından yararlanmış; Avrupa kimliğinin yaratılması, Avrupa değerlerinin diğer ülkelere yayılması ve AB imajının Avrupa dışı ülkelere inşa edilmesi için çaba sarf etmiştir (Tench ve Yeomans, 2006: 136). Avrupalılaştırma ve Avrupa'ya uyum düşüncesi, 1993 yılında Avrupa Konseyi'nin AB'ye üye olmak isteyen ülkelere bazı kriterlerin uygulanmasına karar vermesiyle de ilişkilendirilebilmektedir. Kopenhag kriterleri olarak adlandırılan bu kurala göre bir aday ülke üye olmak istiyorsa gerekli şartları yerine getirmek zorundadır. Bu koşullar, adayları AB'nin işleyişine hazırlamak için kararlaştırılmıştır (UNHCR Tool Boxes, 2022: 141-142) ve şu şekilde sıralanabilmektedir:

- “Siyasi kriterler: demokrasiyi, hukukun üstünlüğünü, insan haklarını ve azınlıklara saygı gösterilmesini ve azınlıkların korunmasını garanti eden kurumların istikrarı;
- Ekonomik kriterler: işleyen bir piyasa ekonomisi ve rekabet ve piyasa güçleriyle başa çıkma kapasitesi;
- Müktesebatı etkin bir şekilde uygulamak için idari ve kurumsal kapasite ve üyelik yükümlülüklerini üstlenme yeteneği.” (2022, Accession Criteria).

Bu şartların yerine getirilmesinden sonra adaylık sürecinin başlatılması, AB'nin siyasi, ekonomik, hukuki ve kültürel değerlerini bu ülkelere aktarmak için attığı önemli adımlardan biridir (Michalski, 2007: 142). Avrupa değerlerinin aday ülkelere ve komşuluk politikası ülkelerine iletilmesi temel anlamda bir kamu diplomasisi politikası olarak değerlendirilebilmektedir. Bu durum Birliğin yumuşak güç uygulamaları olarak da ele alınabilmektedir.

Kopenhag kriterlerin tümünün uygulamaya geçirilmesi Orta ve Doğu Avrupa ülkeleri için zor olsa da müktesebatın benimsenmesi önemli görülmektedir (Yıldız, 2018: 232). Özellikle aday ülkeler AB hukuku ve yerel mevzuat ile uyumluluğu sağlamak durumundadırlar, bu hem siyasi hem de mali açıdan maliyetli bir süreç olabilmektedir. Bu zorlukları telafi etmek için AB, ilgili ülkelerin idari yapılarına yardımcı olmayı amaçlayan bir mekanizma oluşturmuştur (Papadimitriou and Phinnemore, 2003: 2).

AB kamu diplomasisi, doğrudan halkın hedeflenmesi üzerine değil, ilgili ülkelerin vatandaşlarını etkileyecek liderlerin, yöneticilerin etkilenmesi üzerine odaklanmaktadır. Avrupa kuşkuculuğunun yüksek seviyelerde olduğu bazı ülkelerde yumuşak gücün ön plana alınması önemli bir siyasi strateji olarak sıklıkla kullanılmaktadır. Kopenhag kriterlerini yerine getirme çabasında olan ülkeler, bu yolla Avrupa'ya daha rahat uyum sağlayabilmekte, ekonomik refahın ve güvenliğin bu şekilde sağlanabileceğine yönelik bilgilendirilmektedirler (Melissen, 2005: 9-10). Dolayısıyla AB'nin Birliğe henüz üye olmayan ülkelere yönelik yürüttüğü yumuşak güç ve kamu diplomasisi faaliyetlerinin, bu ülkelerin hedeflenen politikalarının Birlik ile uyumlu hale gelmesine ve bunların Avrupalılaşmasına yardımcı olduğu anlaşılmaktadır. Günümüzde AB'ye üye olma yolunda olan birçok ülke, kendi iç yapılarını, hukuk sistemlerini, ekonomik faaliyetlerini ve siyasi sistemlerini AB'nin ortaya koyduğu standartlara yaklaştırmak için çaba sarf etmektedir. Birçok politika alanında bu durumla karşılaşmak mümkündür. Hukuki ve idari sistemin standartlarının birbirine yaklaştırılması için Birliğin uyguladığı önemli programlardan biri ise Eşleştirme mekanizması olarak ele alınabilmektedir.

3. EŞLEŞTİRME MEKANİZMASI (TWINNING)

En temel tanıma göre Eşleştirme, “AB üye devletlerinin ve yararlanıcı veya ortak ülkelerin kamu idareleri arasındaki kurumsal iş birliği için bir Avrupa Birliği aracı” şeklinde ifade edilmektedir (Twinning, 2022). Bu araçtan yararlanan ülkelerin kurumsal kapasitelerini geliştirmeye yardımcı olan teknik yardım mekanizması olarak kullanılmaktadır. Eşleştirme süreci, teknik yardımın yanı sıra bu ülkelere mali destek sağlamayı da amaçlamaktadır. Yararlanan ülkenin kamu kuruluşunun eksikliklerini tespit etmek için bir ihtiyaç analizi oluşturulması ile sürecin başladığı ve genellikle tamamlanması için bir yıldan fazla zamana ihtiyaç olduğu görülmektedir (Bahçecik, 2014: 73).

Görevlerini katılımcı kurumların uzmanlığına yatırım, uzmanlık transferi için bir araç, en iyi uygulamaları paylaşmanın bir yolu ve insan kaynaklarını geliştirmek için bir teşvik şekline ele almak mümkündür. Aday ülkeler ve katılımcı kurumların fikirlerini geliştirmeleri, paylaşımları ve ticari iş birliğini teşvik etmeleri için bir tür fırsat olarak değerlendirilmektedir (Twinning ve Taiex, 2022).

Avrupa Komisyonu tarafından AB'nin genişlemesi sürecine hazırlık amacıyla 1998 yılında başlatılan bir girişim olan Twinning, ilk olarak AB genişleme politikası kapsamında kullanılmıştır (Eşleştirme Mekanizması ve Türkiye, 2012: 8). Avrupa Komisyonu kararı ile AB'ye aday ve potansiyel

aday ülkelere ve bazı Avrupa Komşuluk Politikası ülkelerine yardımda bulunmak için Eşleştirme etkili bir araç olarak kabul edilmektedir. Bu şekilde ulusal idarelere, kurumsal ve idari kapasite düzeylerinin yükseltilmesinde yardımcı olunması planlanmaktadır. Bu amaca ulaşmanın en uygun yolu, Birliğin Topluluk Müktesebatını bu ülkelere uygulamak için ihtiyaç duyulan yapı, insan kaynakları ve yönetim becerileri konusunda üye devletlerin deneyim ve uzmanlığını yararlanacak ülkelerin kamu idareleriyle paylaşmaktır. Bu sebeple bu yararlanıcı idarelerin personelinin eğitimleri de düzenlenmektedir (Twinning, 2022).

Twinning mekanizmasının temel özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür (Twinning Mekanizması ve Türkiye, 2012: 9):

- “Eşleştirme, tek taraflı bir mekanizma olmayıp, üye devlet ve aday ülkenin iş birliğine dayalı bir sistemdir ve üye devletlerin kamu kurum ve kuruluşlarında çalışan uzmanların bizzat aday ülkede bulunarak ilgili kamu kurumunda müktesebatın uygulanmasına yönelik kurumsal yapılanmaya ilişkin bir projede çalışması üzerine kuruludur.
- Bir Eşleştirme projesi sadece danışmanlık veya diğer klasik teknik destek çeşitlerini sunmak üzere tasarlanmamıştır. Eşleştirme projesi, zorunlu sonuçlar elde edilmesi gereken, belirli bir alandaki idari iş birliği projesidir.
- Eşleştirme projeleri AB müktesebatına veya iş birliğine açık diğer AB politikalarına bağlı olarak, faydalanıcı ülkeye, somut işlevsel bir sonuç (zorunlu sonuç) sağlamalıdır.
- Eşleştirme ortakları yalnızca zorunlu sonuca ulaştıracak yollara değil aynı zamanda bu sonuçlara ulaşmaya da kendilerini adanmışlardır. Proje sonuçlandığında, faydalanıcı ülkenin kendi yetki ve sorumluluğu altında, yeni veya uyarlanmış bir sistem işler halde olmalıdır.
- Eşleştirme projesinin uygulaması bittikten sonra bile Eşleştirme projesinin başarısı (zorunlu sonuçlar) faydalanıcı kurum tarafından kalıcı bir değer olarak sürdürülmelidir.
- Bir Eşleştirme projesi, üye devletten faydalanıcı ülkeye tek yönlü bir teknik destek değildir. Aynı zamanda hedeflenen değişikliklerin arkasındaki itici güç olan faydalanıcının özel taahhüdünün çok önemli olduğu yakın bir ortaklıktır.
- Eşleştirme hibe mahiyetinde ortak bir projedir. Teknik desteğin bir üye devletten bir faydalanıcı ülkeye tek yönlü olarak aktarılması değildir. Her bir ortağın sorumluluk üstlendiği bir süreci kapsayan ortak bir projedir. Faydalanıcı ülke, reformları üstlenmeyi ve finanse etmeyi, üye devlet ise proje süresince sürece eşlik etmeyi taahhüt eder.
- Taahhütlerinin inandırıcılığını vurgulamak için Eşleştirme ortakları çalışmaya başlamadan önce ayrıntılı bir Eşleştirme iş planı hazırlar. Uygulama aşamasında değişiklikler yapılabilir, fakat nihai sonuca ilişkin ilerlemeyi yakından izlemeyi sağlayacak net göstergeler tespit edilmelidir.
- Bir Eşleştirme projesi belirli bir üye devletin idari sistemini kopyalamaktan ziyade Topluluk mevzuatıyla ilişkili olarak AB'deki en iyi uygulamaları tanıtmaya yardımcı olmayı amaçlar.

- Kural olarak, faydalanıcı ülke üye devlet ortağını kendisi seçer.
- Seçilen üye devletin görevi, kendi kurumlarında mevcut olan kamu sektörü uzmanlığını aktarmaktır. Bunun için de ilk ve en önemlisi tam zamanlı bir Yerleşik Eşleştirme Danışmanının (YED) (ya da kamu sektöründen bir görevlinin) en az 12 ay boyunca görevlendirilmesidir.
- Eşleştirme teklif çağruları, faaliyetlerin saydamlığını ve idari teklif sahipleri arasında eşitliği sağlamak amacıyla, sadece üye devlet kurumlarındaki ulusal irtibat noktaları arasında dolaşıma çıkar ve ELARG/AIDCO sitelerinde yayınlanır.”

3.1. Eşleştirme (Twinning) Projeleri

Eşleştirme mekanizması projeler aracılığıyla uygulanmaktadır. Bu projelerde oluşturulan teknik iş birliği ile AB üyesi ülkelerdeki kamu kurumlarının yararlanan ve partner ülkelerdeki kamu kurumlarına örnek olması beklenmektedir. Bu şekilde AB üyesi devletlerin kamu kurumlarındaki iyi uygulamaların AB sınırlarının ötesine yayılması ve karşı tarafta muadil kurumların Avrupalılaştırılması amaçlanmaktadır (Erdoğan, 2021: 534). Projeler kapsamında iki ana lider bulunmaktadır: bunlardan birincisi projeye öncülük eden AB üyesi devlet, ikincisi ise uygulamaları öğrenip idari yapısına uyarlayacak olan yararlanıcı devlet idaresidir. Bu iki liderin yanı sıra, Eşleştirme projelerinin önemli bir parçası olan bir Yerleşik Eşleştirme Danışmanı (Resident Twinning Adviser-RTA) bulunmaktadır. Danışman, sürecin tüm uygulama aşaması boyunca yararlanıcı idareyi teşvik etmekte, yardım etmekte ve projenin tüm faaliyetlerini koordine etmektedir (Twinning, 2022).

Eşleştirme projeleri, seminerler, eğitimler, çalışma ziyaretleri, stajlar ve danışmanlık gibi faaliyetleri içerir. Proje süreleri 12 ile 36 ay arasında belirlenmektedir. AB kurumlarından biri olan Avrupa Komisyonu, Eşleştirme projelerinin seçimi, yürütülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi gibi süreçlerde aktif rol oynamaktadır. AB üyesi ülkelerdeki birçok kamu kurumu da AB üyesi ülkelerdeki kamu kurumlarıyla Eşleştirme projeleri yürütmüştür (Erdoğan, 2021: 535).

Eşleştirme projeleri, AB üye ülkeleri ile yararlanıcı veya partner ülkelere gelen kamu sektörü uzmanlıkları arasında koordine edilmektedir. Bu projelerin temel amacı, taraflar arası faaliyetler yoluyla gerekli operasyonel sonuçlara ulaşmaktır (Twinning, 2022). Bu projelerin oluşturulması ve tanımlanması “Ortak Eşleştirme El Kitabı” ile yapılmakta ve gerekirse güncellenmektedir. Bunların içeriği, Eşleştirme projelerinin hazırlanması ve uygulanması ile ilgilidir. Kılavuzun en son versiyonu 2017 yılında yayınlanmış ve 2018 yılında revize edilmiştir. Bun göre, verilen eğitim ve teknik yardımın sadece bir dönem için geçerli olması yerine kalıcı hale getirilmesi ve proje sonuçlarının yararlanıcı ülke idaresi tarafından içselleştirilmesi en önemli hedefler arasında sayılmaktadır. Etkisini yaymak ve başarısını sürdürmek için, yararlanıcı ülkenin projenin sonuçlarını paylaşması, açıklaması ve tartışması önemli görülmektedir (Guidelines For Twinning Review Missions, 2020).

Eşleştirme projeleri aracılığıyla AB'nin idari uygulamaları ve yasama kuralları hem genişleme ülkelerinde hem de komşu ülkelerde etkin bir şekilde uygulanabilmektedir (Yıldız, 2023: 162). Projelerin uygulayıcısı genellikle Avrupa Komisyonu tarafından yetkilendirilen kamu sektörü kuruluşlarıdır. Bu yüzden onlara 'Zorunlu Organlar' (Mandated Bodies) adı verilmektedir. Bu organlar, AB'nin iyi yönetişimini yararlanıcı ülkelere aktarmak için üyeler ve aday ülkeler arasında ilişki kurmaktadır. Böylece projeler, yasal ve idari gelişmeleri destekleyebilmekte ve ayrıca yararlanıcı ülkelerin sosyal, politik ve ekonomik istikrarını teşvik edebilmektedir (Twinning ve Taiex, 2022). Sonuç olarak, yararlanıcı veya ortak ülkelerin daha etkin bir kamu yönetimine sahip olması hedeflenmektedir (Erdoğan, 2021: 534).

Bu bağlamda, Teknik Yardım ve Bilgi Değişimi (TAIEX) uzmanlarının raporlarının, emsal inceleme heyetinin ve Eşleştirme projelerinin ve ayrıca özellikle aday ülkelerin mevzuat taslaklarına ilişkin uzman görüşlerinin yayınlanması hayati önem taşımaktadır. Bu da yeni idari yapının sürdürülebilirliğinin korunmasına yardımcı olmaktadır (Kmezić ve Bieber, 2020: 7).

Yararlanıcı ülkenin kamu idaresi, bir üye devlet kurumu ile koordineli olarak çalışmak için yeterli personel ve kapasiteye sahip olmalıdır. “Eşleştirme tek yönlü bir teknik yardım aracı değil, ortak bir taahhüttür.” (Twinning, 2022).

3.2. Eşleştirme Mekanizması Faydalanıcı Ülkeler ve Finansal Mekanizma

Eşleştirme mekanizması, Birlik Müktesebatının iç hukuka aktarılması, uygulanması ve yürütülmesine destek vermeyi amaçlamaktadır (Twinning, 2022). Bu bağlamda, Eşleştirmeden yararlanan ülkeler iki gruba ayrılmaktadır:

- Aday ve Potansiyel Aday Ülkeler: Arnavutluk, Bosna Hersek, Kosova, Karadağ, Kuzey Makedonya, Sırbistan ve Türkiye.

- Avrupa Komşuluk Politikası (European Neighbourhood Policy-ENP) Ülkeleri: Cezayir, Mısır, İsrail, Ürdün, Lübnan, Fas, Filistin, Tunus, Ermenistan, Azerbaycan, Beyaz Rusya, Gürcistan, Moldova ve Ukrayna.

Birinci grup ülkeler 'Katılım Öncesi Yardım Aracı'nın (Instrument for Pre-accession assistance) (IPA) yararlanıcılarıdır, ikinci grup ülkeler ise Avrupa Komşuluk Aracıdır (European Neighbourhood Instrument) (ENI) (Instrument for Pre-Accession Assistance, 2022).

IPA yararlanıcısı ülkeler ise iki kategoriye ayrılmaktadır:

- AB aday ülkeleri (Türkiye, Arnavutluk, Karadağ, Sırbistan ve Kuzey Makedonya Cumhuriyeti);
- Batı Balkanlar'daki potansiyel aday ülkeler (BMGK Kararı 1244/99 kapsamında Bosna-Hersek ve Kosova).

Anlaşıldığı üzere, AB'ye aday olan ülkeler söz konusu olduğunda Eşleştirme projeleri IPA aracılığıyla finanse edilmektedir. Bu tür Eşleştirme projeleri, aday ülkelerin kamu kurumlarının AB mevzuatını kabul etmeye ve uygulamaya hazır olmalarına katkıda bulunmaktadır. Bu sayede aday ülke kurumlarının üyelik sonrası dönemde etkin bir şekilde faaliyet göstererek AB mevzuatını uygulama kapasitesine ulaşabilecek değişimleri gerçekleştirmeleri beklenmektedir (Erdoğan, 2021: 534-535). IPA'nın yürürlüğe girmesi PHARE programı ile ilişkili olarak ele alınmaktadır. AB Polonya'da ve Macaristan'da gerçekleştirilen reformları desteklemek için 1989 yılında kurulan ve Polonya, Macaristan Ekonomilerinin Yeniden İnşası için Yardım anlamına gelen PHARE Programını başlatmıştır. Ancak bu program daha sonra tüm Orta Avrupa ve Baltık Devletlerini kapsayacak şekilde genişletilmiştir. AB, PHARE programı aracılığıyla aday ülkelere yardım sağlamaya başlamıştır. Doğası gereği ekonomik olmasına rağmen, adalet ve içişleri de dahil olmak üzere yasama konularında idari desteğe ve demokrasiye destek üzerine de yoğunlaşmıştır. Bu kapsamda, PHARE fonları, AB kurumları, üye devletler ve aday ülkeler arasındaki idari işlemleri ve kapasite artırımı konularının geliştirilmesine yardımcı olmaktadır (UNHCR Tool Boxes, 2022: 143-144). Avrupa Komşuluk Politikası kapsamında ortaklık ilişkisi kurulan ülkeler ve AB üyesi ülkeler arasındaki Eşleştirme projeleri ise ENI tarafından finanse edilmektedir (Erdoğan, 2021: 534-535).

3.3. Eşleştirme Faaliyetleri

PHARE programı kapsamında, aday ülkelere AB müktesebatını uygulamak yolunda yönetimlerini geliştirmelerinde yardımcı olmak amacıyla ilk Eşleştirme mekanizması 1998 yılında uygulanmıştır. Bu nedenle, AB tarafından düzenlenen belirli bir alanda müktesebatın uygulanmasına yardımcı olmak üzere bazı üye devletlerden uzmanlar belirli bir süre için aday ülkelere gönderilmiştir (UNHCR Tool Boxes, 2022: 144-145).

Eşleştirme mekanizmasını idari alanda Avrupalılaştırmanın bir unsuru olarak görmek mümkündür. Avrupa Komisyonu, IPA ve ENI kapsamında uygulanan bu mekanizmayı, idari kapasiteyi güçlendirmenin ana aracı olarak kabul etmektedir. 1998 ve 2005 yılları arasında aday ülkeler tarafından farklı sektörlerde yaygın olarak uygulanan 1000'den fazla Eşleştirme projesi için Avrupa Komisyonu tarafından fon tahsis edilmiştir (Twinning Mekanizması ve Türkiye, 2012: 10).

2006-2009 yılları arasında en çok tercih edilen kurumsal yeniden yapılanma aracı olmuş ve tarım ve balıkçılık sektörlerinden çevre, enerji ve ulaşım sektörlerine kadar geniş bir yelpazede uygulanmaya devam etmiştir. Söz konusu mekanizmanın en çok kullanıldığı alanın Adalet ve İçişleri olması ise dikkat çekicidir (Twinning Mekanizması ve Türkiye, 2012: 12).

Lizbon Antlaşması'ndan sonra, aday ülkelerin Avrupalılaşmasında başarılı olmak için çok sayıda Eşleştirme projesi yapılmıştır. Eşleştirme mekanizmasının son yılları incelendiğinde, yıllar içinde proje sayısının azaldığı görülmektedir. Tablo 1'den anlaşılacağı üzere 2017 yılında devam eden proje sayısı 238, 2018 yılında 185, 2020 yılında 136 ve son olarak 2021 yılında 58 olmuştur.

Tablo 1. 2017-2021 Yılları Arası Devam Eden Eşleştirme Projesi Sayısı

Yıl	Genişleme Politikası Ülkelerinde	Komşuluk Politikası Ülkelerinde	Toplam
2017	114	124	238
2018	84	101	185
2020	54	82	136
2021	17	41	58

Kaynak: (2022). “TAIEX and Twinning Highlights Annual Activity Reports 2021”, European Commission.

Mali yardım ve Eşleştirme projelerinin daha ön plana çıktığı sektörlerle bakıldığında en fazla desteğin adalet ve içişlerine verildiği, 2017 ve 2018 sektör raporlarından anlaşılmaktadır. Ancak bir Eşleştirme projesinin genel bütçesinin başlangıç planındaki gibi kaldığı yani sonradan artırılmayacağı unutulmamalıdır. Bu nedenle yeni faaliyetler başlatmak veya bunları başka projelere genişletmek için planlanan faaliyetlerin azaltılması veya iptal edilmesi gerekebilmektedir.

2017 yılında 52’si yeni proje olmak üzere 238 Eşleştirme projesi devam etmektedir. IPA bölgesi toplam desteğin %40’ını almıştır. Bu süre zarfında İtalya, projelerde lider ülke haline gelmiştir (TAIEX and Twinning 2017 Highlights, 2017: 5).

2018 yılında 54 yeni proje olmak üzere 185 Eşleştirme projesi devam etmiştir. Projelerin %55’i komşu bölgelerde yürütülürken, %45’i Batı Balkan ülkeleri ve Türkiye’de gerçekleşmiştir. IPA bölgesinde Adalet ve İçişleri en popüler sektör olarak ön plana çıkmaktadır (TAIEX and Twinning 2018 Highlights, 2018: 3).

2020’de 27 üye ülkeden 20’si hem lider üye ülke hem de ortak olarak Eşleştirme projelerinde yer almıştır. Fransa, İtalya, Litvanya, Almanya ve İspanya, IPA’da daha aktif lider konumda bulunan üye ülkeler olmuşlardır. 2020 yılında 136 Eşleştirme projesi devam etmektedir. Bunların %40’ı aday ve potansiyel aday ülkeler ile IPA bölgesi ülkeleri ile yürütülmektedir (TAIEX and Twinning Highlights Annual Activity Report 2020, 2021: 14-16).

Her ne kadar AB üye ülkelerinin çoğu Eşleştirme projelerine katılsa da projelerde öne çıkan ülkeler Fransa ve İtalya olmuştur. Tablo 2, tüm aktif Eşleştirme proje başlıklarını, bütçelerini, yararlanıcı ülkeyi, yararlanıcı idareyi ve tahmini başlama tarihini göstermektedir. Bu tablo ile AB standartlarına yaklaşmak için yardım edilecek başlıca sektörler ve bu sektörlerle sağlanacak mali yardımlar kolaylıkla anlaşılabilir.

Tablo 2. Aday ve Potansiyel Aday Ülkeler için Son Dönem Eşleştirme Projeleri

Bölge	Yararlanıcı Ülke	Proje Başlığı	Bütçe	Beklenen Bitiş Tarihi
IPA	Arnavutluk	Enerji Verimliliği Kurumu'nun kurumsal yapılanması	250.000,00	Q3 2022
IPA	Arnavutluk	Eğitim, Spor ve Gençlik Bakanlığı ile Ulusal Bilim Araştırma ve İnovasyon Ajansı'nın kurumsallaşması (NASRI)	250.000,00	Q2 2022
IPA	Arnavutluk	Hakimler Yüksek Okulu'na Destek	1.000.000,00	Q2 2022
IPA	Bosna Hersek	AB4 Adalet ve İçişleri	850.000,00	Q2 2022
IPA	Bosna Hersek	AB standartlarına göre istatistik üretiminin genişletilmesi ve daha fazla uyumlaştırılması	1.000.000,00	Q3 2022
IPA	Bosna Hersek	Dolaylı vergilendirmeye ilişkin AB müktesebatına uygun en iyi uygulamaların ve mevzuatın uygulanması yoluyla İTA'nın etkinliğinin ve kapasitesinin güçlendirilmesi	1.000.000,00	Q3 2022
IPA	Bosna Hersek	Açık Veri alanında vatandaşlara, iş dünyasına ve kamu kurumlarına sunulan e-hizmetlerin güvenliğinin, kalitesinin ve kullanılabilirliğinin iyileştirilmesine yönelik IDDEEA sisteminin güçlendirilmesi	900.000,00	Q2 2022
IPA	Karadağ	Avrupa Birliği'nin Karadağ'da kendi kaynak yönetim sisteminin kurulması (yeniden lansmanı)	225.000,00	Q2 2022
IPA	Karadağ	Yasal çerçevenin iyileştirilmesi ve Karadağ Denetim Otoritesinin İdari Kapasitesinin güçlendirilmesi	220.000,00	Q1 2022
IPA	Karadağ	Karadağ İş Kurumunun kapasitelerinin güçlendirilmesi	825.000,00	Q1 2022
IPA	Karadağ	Sınırlarda etkin ve verimli gümrük kontrollerinin sağlanması için Gelir ve Gümrük İdaresine destek olmak	100.000,00	Q2 2022
IPA	Karadağ	AFCOS Sistem organları personelinin usulsüzlük yönetimi (hizmetler) alanında eğitimi	100.000,00	Q2 2022
IPA	Kuzey Makedonya	Güçlendirilmiş ifade özgürlüğü	500.000,00	Q2 2022
IPA	Kuzey Makedonya	Çevre ve İklim Değişikliği Mevzuatının Uygulanması için Kapasitenin Güçlendirilmesi	1.000.000,00	Q1 2022
IPA	Kuzey Makedonya	Kültürel miras ve çevre suçlarıyla ilgili organize suç grupları ve ceza davalarıyla ilgili kurumsal kapasitelerin güçlendirilmesi	1.000.000,00	Q4 2022
IPA	Kuzey Makedonya	Sanayi kirliliği alanında müktesebatın etkin bir şekilde uygulanması için kapasitelerin daha da güçlendirilmesi	1.000.000,00	Q2 2022
IPA	Sırbistan	Sırbistan sağlık sektörünün bulaşıcı hastalıkla mücadele kapasitesinin güçlendirilmesi	1.000.000,00	Q2 2022
IPA	Türkiye	Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurumsal Kapasitesinin Güçlendirilmesi	1.000.000,00	2021
IPA	Kosova	2021 ve 2022 için Eşleştirme planlanmamıştır.		

Kaynak: (2022). "Pipeline of Twinning Projects", European Commission.

Eşleştirme mekanizması kapsamında yürütülen yeni ve devam eden proje sayısındaki azalma hakkında net bir bilgi bulunmamakla birlikte, Komisyonun son genişleme raporu çerçevesinde bir çıkarım yapmak mümkündür. 19 Ekim 2021’de Komisyon, Batı Balkanlar ve Türkiye’nin AB yolunda kaydettikleri ilerlemenin ayrıntılı bir değerlendirmesini sağlayan ve özellikle temel reformların uygulanmasına odaklanan 2021 Genişleme Paketini kabul etmiştir. Bunun yanı sıra önümüzdeki reform öncelikleri hakkında rehberlik yapacağını da açıkça belirtmiştir (The EU Enlargement Package 2021, 2021).

Covid-19 pandemisi veya bazı güvenlik sorunları nedeniyle AB ile aday ülkeler arasındaki ilişkiler AB gündeminin ilk sıralarında yer almamaktadır. Aday ülkelerle diyalogu ve iş birliğini artırmayı ummalarına rağmen, Avrupa Konseyi genel olarak AB'nin Doğu Akdeniz’de istikrarlı ve güvenli bir ortamda, iş birliğine dayalı ve karşılıklı yarar sağlayan bir ilişkinin geliştirilmesinde stratejik bir çıkarı olduğunun altını çizmektedir. Güvenli ve istikrarlı bir Avrupa, idari bir dönüşümden daha önemli görülmektedir. Ancak, Birliğin içinde bulunduğu krizlerin dinmesi ve genişleme politikasının yeniden gündeme gelmesiyle aday ülkelerin Avrupalılaşması için yürütülen Eşleştirme projelerinin öneminin bir kez daha ön plana çıkabileceğini söylemek yanlış olmayacaktır.

4. SONUÇ

AB, dünyada önemli uluslararası ilişkiler aktörlerinden biri olarak kabul edilmektedir. Bir ulus üstü örgüt olarak diğer aktörleri etkileyebilme gücü de uyguladığı kamu diplomasisi politikalarından ve yumuşak güç uygulamalarından kaynaklanmaktadır. Kamu diplomasisi bir dış politika aracı olarak kullanıldığı takdirde, AB’nin gelecekte de güçlü bir siyasal aktör olarak varlığını sürdürebilmesi mümkün olabilecektir. Bu süreçte bir dış politika uygulaması olarak Avrupalılaşma konusunun da altını çizen AB, bunun için çeşitli araçlardan yararlanmaktadır. Siyasi, ekonomik ve kültürel alanlarda kendi değerlerini AB dışı ülkelere aktarmak için uyguladığı politikalardan biri de Eşleştirme mekanizmasıdır.

Eşleştirme projeleri, müktesebat uyumu için çok önemli ve verimli bir araçtır. Eşleştirme mekanizmasının en güçlü yönlerinden biri, projelerin tüm paydaşların elde etmeye çalıştığı ‘zorunlu sonuçlara’ sahip olmasıdır. Ayrıca, sadece kâr amacı gütmeyen özel sektör uzmanlarını içeren teknik yardım projelerinden farklı olarak, Eşleştirme projeleri büyük ölçüde üye devlet kamu kurumlarının katkı ve deneyim aktarımı ile yürütülmektedir.

Eşleştirme projeleri, bir yandan komşu ülkelerdeki kamu kurumlarının gelişmesini sağlarken, diğer yandan dönüştürülen kurumlar aracılığıyla AB ile mevcut ortaklık ilişkisinin daha sağlıklı işlenmesini amaçlamaktadır. Yararlanıcı ve ortak ülkelerdeki Eşleştirme projelerine katılacak kamu kurumlarının bir yandan yeterli personele, diğer yandan bu süreçte meydana gelecek dönüşümleri özümleme kapasitesine sahip olması gerekmektedir. Ayrıca, kurumsal düzeyde yüksek düzeyde bağlılık

ve gelişim arzusunun olduğu Eşleştirme projelerinin beklenen sonuçları üretme olasılığı daha yüksek olarak değerlendirilmektedir.

Eşleştirme mekanizmasının temel amacı, Avrupalılaşmayı yalnızca mevcut AB üye ülkelere değil, aynı zamanda AB'nin aday ülkeler ve Avrupa Komşuluk Politikası ülkeleri gibi dış coğrafi sınırlarına da yaymaktır. Proje sayısındaki azalmanın Birliğin hem iç işlerinde yaşadığı krizlerle hem de dış politikadan kaynaklı konularla ilgili olduğu değerlendirilmektedir. Bu krizlerin çözülmesinin ardından Birlik, en önemli politika hedeflerinden biri olan Avrupalılaşmayı yeniden gündemine alacaktır. En kısa zamanda politika yapıcı bir Birlik olmanın ötesinde politika aktaran Birlik olma konumunu da sürdüreceği öngörülmektedir.

KAYNAKÇA

- (2012) “Twinning Mekanizması ve Türkiye”, Türkiye Cumhuriyeti Avrupa Birliği Bakanlığı, Ankara: MD Matbaacılık.
- (2017) “TAIEX and Twinning 2017 Highlights”, European Commission. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/rapport_annuel_2017_taiex_et_jumelage.pdf, (15.08.2022).
- (2018) “TAIEX and Twinning 2018 Highlights”, European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2019-09/taiex_and_twinning_activity_report_2018_en.pdf, (15.08.2022).
- (2020) “Guidelines For Twinning Review Missions”, European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2019-11/20191104-guidelines-trm-near.pdf>, (10.08.2022).
- (2021) “TAIEX and Twinning Highlights Annual Activity Report 2020”, European Commission. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/taiex-and-twinning-activity-report-2020_en, (12.08.2022).
- (2021) Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations, “The EU Enlargement Package 2021”, European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/2021-enlargement-package-european-commission-assesses-and-sets-out-reform-priorities-western-balkans-2021-10-19_en#:~:text=Today%2C%20the%20European%20Commission%20adopted,as%20well%20as%20clear%20guidance, (12.08.2022).
- (2022) “Accession Criteria”, European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en, (15.08.2022).

- (2022) “Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)”, European Commission. https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/ipa/, (14.08.2022).
- (2022) “Pipeline of Twinning Projects”, European Commission. <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/system/files/2022-03/Twinning%20pipeline%20updated%2017-03-2022.pdf>, (12.08.2022).
- (2022) “TAIEX and Twinning Highlights: Annual activity report 2021”, European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/4c38a5e7-59f0-408b-bde6-630453c14513_en?filename=AAR2021_EN.pdf (12.08.2022).
- (2022) “Twinning and Taiex-EU Enlargement and Neighbourhood Projects”, <https://um.fi/twinning-and-taiex-eu-enlargement-and-neighbourhood-projects#Twinning>, (14.08.2022).
- (2022) “Twinning”, European Commission. https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/funding-and-technical-assistance/twinning_en, (12.08.2022).
- Bahçecik, Ş. O. (2014) “European Union Twinning Projects and the Turkish Police: Looking beyond Europeanization”, *New Perspectives on Turkey*, 51: 69-96.
- Cull, N. J. (2009) “Public Diplomacy: Lessons From the Past”, Los Angeles: Figueroa Press.
- Erdoğan, S (2021) “Twinning”, *Avrupa Birliği Ansiklopedisi, İKV Yayınları*.
- Gunaratne, S. A. (2005) “Public Diplomacy, Global Communication and World Order: An Analysis Based on Theory of Living Systems”, *Current Sociology*, 53(5): 749-772.
- Kmezić M. ve Bieber, F. (2020) “Protecting the Rule of Law in EU Member States and Candidate Countries”, *Sieps European Policy Analysis*, 12: 1-16.
- Köksoy, E (2014) “Kamu Diplomasisi ve Halkla İlişkiler İlişkisi: Kuramsal Bir Değerlendirme”, *Marmara İletişim Dergisi*, 22: 211-231.
- Kömür, G. (2020) “Yumuşak Güç Unsuru Olarak Kamu Diplomasisi”, *International Journal of Politics and Security (IJPS)*, 2(3): 89-115.
- Melissen. J. (2005) “The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations”, New York: Palgrave Macmillan.
- Michalski, A. (2007) “The EU as a Soft Power: The Force of Persuasion” Jan Melissen, (ed.) *The New Public Diplomacy: Soft Power in International Relations*. 2nd Edition. New York: Palgrave Macmillan.
- Nye, J. S. (2008) “Public Diplomacy and Soft Power”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1): 94-109.

- Nye, J. S. (2017) “Yumuşak Güç”, Ankara: Bingbang Yayınları.
- Papadimitriou, D. ve Phinnemore, D. (2003) “Exporting Europeanization to the Wider Europe: The Twinning Exercise and Administrative Reform in the Candidate Countries and Beyond”, *Southeast European and Black Sea Studies*, 3(2): 1-22.
- Selvi, Y. E. (2019) “Avrupa Birliği’nin Kamu Diplomasisi”, *Uluslararası Türk Dünyası Araştırmaları Dergisi*, 2(3): 55-63.
- Tench, R. ve Yeomans, L. (2006) “Exploring Public Relations”, England: Prentice Hall.
- Tuch, N. H. (1990) “Communicating with the World U.S. Public Diplomacy Overseas, Institute for the Study of Diplomacy”, Washington, D.C.: Georgetown University.
- UNHCR (2022) “The EU Enlargement Process and the External Dimension of the EU JHA Policy”, *UNHCR Tool Boxes*, 141-168.
- Yıldız, M. (2018). “Avrupa Birliği’ne Türkiye’nin Üyelik Sürecine Yönelik Algıların Dönüşümü” Ebru Canan Sokullu, (ed.) *Popülizmle Dönüşen Avrupa ve Türkiye-AB İlişkilerinin Geleceği*. İstanbul: Bilgesam Yayınları.
- Yıldız, M. (2023). “Neokolonyalist Çerçeve de Avrupa Birliği’nin Afrika Politikası”, Hasret Çomak, Burak Şakir Şeker, Mehmet Şahin (eds.) *Afrika Jeopolitiği*. Ankara: Nobel Yayıncılık.

TÜRKİYE’NİN AVRUPA BİRLİĞİ’NE YÖNELİK BAŞLATMIŞ OLDUĞU ÜYELİK REFORMLARI İLE 15 TEMMUZ BAŞARISIZ DARBE GİRİŞİMİ ARASINDAKİ KORELASYON İLİŞKİSİ

Doğa MIRCIOĞLU* 

ÖZET

Türkiye ve Avrupa Birliği arasındaki ilişkilerin seyri incelendiğinde uygulamada yapılan değişikliklere odaklanılması oldukça önemli olabilmektedir. Bu çalışmanın amacı, Avrupa Birliği kapsamında yapılan siyasi reformların Türkiye’de gerçekleşen darbenin başarısızlıkla sonuçlanması arasındaki ilişkiyi analiz etmek olmuştur. Bu bağlamda çalışma, Türkiye’de yapılan siyasi reformların iyileştirici etkisini incelemektedir. Çalışmada kullanılan yöntem ikincil verilere dayandırılarak yapılan betimsel analiz yöntemidir. 15 Temmuz öncesi ve 15 Temmuz sonrası Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri analiz edilerek karşılıklı diyaloglara odaklanılmıştır.

Anahtar Sözcükler: 15 Temmuz, Türkiye, Avrupa Birliği

Jel Kodları: H77, N44, N45

THE CORRELATION RELATIONSHIP BETWEEN MEMBERSHIP REFORMS THAT TURKEY HAS STARTED INTO THE EUROPEAN UNION AND JULY 15 FAILED COUP ATTEMPT

ABSTRACT

When the course of relations between Turkey and European Union has examined, it has been very important to focus on the changes made in practise. The aim of this study is to analyze the relationship between the political reforms made within the scope of European Union and the failure of the coup in Turkey. In this context, the study investigates the curative effect of political reforms in Turkey. The method has used in the study is the descriptive analysis method based on secondary data. Before and after 15 July, Turkey-European Union relations were analyzed and focused on mutual dialogues.

* Doktora Öğrencisi, Kocaeli Üniversitesi, Avrupa Birliği Siyaseti ve Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalı, dogamircioglu@gmail.com, 0000-0001-8979-3745

Makale Geçmişi/Article History

Başvuru Tarihi / Date of Application: 8 Şubat 2023

Düzeltilme Tarihi / Revision Date: 23 Mayıs 2023

Kabul Tarihi / Acceptance Date : 13 Haziran 2023

Key Words: 15 July, Turkey, European Union

Jel Codes: H77, N44, N45

1. GİRİŞ

Türkiye, kurulduğu tarihten itibaren Batı ile ilişkilerini geliştirme amacı taşımıştır. Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)'nin henüz yeni filizlendiği bir ortamda, üyelik sürecini başlatarak Topluluk ile entegrasyon hedefini gerçekleştirme gayreti içerisine girmiştir. AET ise, Birliğe doğru giden entegrasyon sürecinde zaman zaman duraksamalar yaşasa da belli başlı alanlarda ilerleme göstererek uluslararası sistemde varlığını devam ettirmiştir. Türkiye ve Avrupa Birliği (AB) arasında yaşanan gelişmeler oldukça uzun bir süreci kapsamaktadır. Bu bağlamda yarım asırı aşan bir süredir Türkiye-AB ilişkilerinden bahsetmek mümkündür. Türkiye, değişen uluslararası sistemde bir taraftan Batı ile olan ilişkilerini dengede tutabilmek adına bir taraftan da çok taraflılığı kaybetmeme gayreti içerisinde yerini almıştır.

Türkiye'nin AB üyelik süreci, birçok bakımdan incelemeye değer bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye'nin AB üyelik süreci, öne sürülen siyasi kriterleri özümsemesi ile ilişkilendirilmektedir. Türkiye içinde yaşanan siyasi gelişmelere odaklanılması oldukça önemlidir. Bu bağlamda Türkiye'nin iç siyasetinde yaşanan gelişmeler, AB ile olan ilişkilerini etkileyebilmektedir. Dolayısıyla Türkiye'nin sıklıkla darbeler ile karşı karşıya kalması bu duruma örnek gösterilebilir. Çalışmanın temel problemi, Türkiye'nin dönem dönem karşılaştığı darbe sorunudur. Çalışmanın konusu ise gerçekleşen darbeleri inceleyerek Türkiye'nin AB siyasi reformlarına uyum sağlayıp sağlamadığına odaklanmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın amacı Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerin analizini yapmak ve 15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimini tartışmak olmuştur. Çalışmanın temel araştırma sorusu ise Türkiye'de gerçekleşen 15 Temmuz Darbe Girişiminin başarısız olmasında, AB üyelik sürecinde yapılan siyasi reformların etkisinin var olup olmadığıdır. Buna bağlı olarak çalışmanın hipotezi Türkiye'de adaylık sürecinde yapılan siyasi reformların sivilleşme etkisi yaratarak darbenin önlenmesinde iyileştirici etkisinin olabileceği varsayımdır.

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye'nin Birliğe üye olma talebinden itibaren yaşadığı iç gelişmeleri ve AB ile olan ilişkilerin seyri incelenmiştir. İkinci bölümde Birliğe eklenen Kopenhag siyasi kriterlerinin Türkiye'deki yansımalarına odaklanılmış, sivilleşme, din ve azınlık haklarındaki yeniliklere bakılmıştır. Bu noktadan itibaren Türkiye ve AB arasındaki müzakere süreci incelenerek ilişkilerin ne derece ilerlediği ya da yavaşladığı gözlemlenmeye çalışılmıştır. Üçüncü bölümde 15 Temmuz gecesi yaşanan darbe girişiminin başarısızlıkla sonuçlanma sebeplerinden biri olarak görülen siyasi reformların etkisi tartışılmıştır. Çalışma boyunca elde edilen bulgular neticesinde sonuç olarak Türkiye'de AB öncülüğünde yapılan siyasi reformların iyileştirici etkisinden bahsetmek mümkündür. Dolayısıyla Türkiye'nin uyum ve reform sürecine devam etmesi iç siyasetinde daha dengeli bir ivme yaşamasını sağlamaktadır.

2. TÜRKİYE’NİN AB UYUM REFORMLARI ÖNCESİ SİYASAL ÇERÇEVESİ VE İLİŞKİLERİN SEYRİ

Türkiye, kurulduğu tarihten bu yana uluslararası ilişkilerde önemli bir aktör olarak varlığını muhafaza etmeye devam etmektedir. Bu bağlamda Türkiye’nin uluslararası ilişkiler ile bağlantısının önemli bir bölümünü oluşturan Türkiye- AB ilişkileri, Türkiye’nin prestiji açısından dikkate değer bir inceleme sağlamaktadır. Dolayısıyla AB’nin hemen hemen her platformda dile getirdiği işleyen bir demokratik sistemin Türkiye’de mevcut olup olmadığı epey tartışma konusu olarak karşımıza çıkmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu ile Avrupa coğrafyasına gelen Türklerin “Avrupalı Devlet” olarak tanınması 30 Mart 1876 Paris kongresi ile resmi bir niteliğe kavuşmuştur. Kağıt üzerinde tanım bulsa da uygulamaya geçememiş bu söylem, Kurtuluş Savaşı sonrasında imzalanan Lozan Antlaşması ile bir kez daha teyit edilmiştir. Türkiye’de kurucu lider Atatürk’ün yapmış olduğu yenilikler neticesinde Batılılaşma sürecine girilmiş, Avrupa Ekonomik İşbirliği Teşkilatı, Avrupa Konseyi, Kuzey Atlantik Teşkilatı gibi örgütlere üye olunmuştur (Arat, 1995: 587-588).

Türkiye’de çok partili siyasal sisteme geçiş süreci 1950’li yıllarda sağlanmıştır (Kalkan, 2017: 28). Bununla birlikte Türkiye, AET’ye 31 Temmuz 1959 yılında ortaklık başvurusunda bulunarak günümüzde de devam eden ilişkiler ağını başlatmıştır. Türkiye ve AET arasındaki ilişkileri duraksatan olay, 1960 yılında gerçekleşen askeri darbe olmuştur. Bir nevi ikili siyasal yönetimi teşvik eden Milli Güvenlik Kurulu (MGK), Türkiye’nin siyasi sürecinde askeri yapılanmanın bir simgesi olarak görülmüştür (Kalkan, 2017:28). AET’nin askeri darbe sonrası ortaya attığı öneri ise tercihli ticaret antlaşmasıdır. Bu bağlamda Türkiye’nin tercihli ticaret antlaşma önerisini reddetmesi üzerine, 25 Haziran 1963 yılında Komisyon ve Türkiye arasında Ortaklık Antlaşması (Ankara Antlaşması) imzalanmıştır (Uysal, 2001: 141-142).

Ankara Antlaşması üç dönemi kapsayan, sırasıyla; hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönemden oluşan bir antlaşmadır. Hazırlık döneminde Türkiye’nin yerine getirmesi gereken bir sorumluluğu belirtilmemiş, geçiş ve son döneminde ise birtakım yükümlülükler taşıdığı belirtilmiştir. Türkiye’nin isteği üzerine süre ve sıraları belirlemek maksadıyla yapılan görüşmeler neticesinde Türkiye ile Avrupa Topluluğu (AT) arasında 23 Kasım 1970 yılında Katma Protokol¹ imzalanmıştır. 1973 yılında ise Katma Protokol’ün yürürlüğe girmesi ile Türkiye ekonomi politikalarını AT ile uyumlulaştırma yükümlülüğüne girmiştir. Son dönemin tarihinin net olmaması ilişkileri belirsizleştirmiş

¹ Katma Protokol’ün ilk kısmında “Malların Serbest Dolaşımı” ile ilgili bilgiler bulunmaktadır. Bu bağlamda Katma Protokol’ün ilk kısmında, Türkiye ve AT arasında sanayi ürünleri için Gümrük Birliği kurulması, gümrük tarifelerinin ortak olması ve miktar kısıtlamalarının kaldırılması hedeflenmiştir. İkinci kısmında “Kişilerin ve Hizmetlerin Dolaşımı” ile ilgili konulara yer verilmiştir. Türkiye ve AT arasında işçilerin yerleşme hakkı, serbest dolaşım hakkı, ulaştırma ve hizmet hakları belirlenmiştir. Üçüncü kısmında “Ekonomi Politikaların Yaklaştırılması” ile ilgili bilgiler bulunmaktadır. Bu bölümde Türkiye’nin iktisadi konularında Topluluğa nasıl uyum sağlayacağına dair ilkeler üzerinde durulmuştur. Fakat tarım, sanayi ve tekstil ürünlerinde yaşanan gelişmeler, Türkiye’nin ekonomisinde olumsuz sonuçlar doğurmuştur (Aktaran: Uysal, 2001:143-144).

ve 1987 yılında Türkiye tam üyelik başvurusunda bulunmuş ve kabul edilmese de ehil cevabı verilmiştir (Koçak, 2009: 135).

Türkiye bahsi geçen mevcut yıllarda 1971 ve 1980’de tekrar askeri darbe ile karşı karşıya kalmıştır. Böylece askeri kanat, örneğin MGK’nın görünürlüğünü arttırarak bir nevi yürütme organı gibi çalışmıştır. 1980 darbesi ise MGK’nın başbakanla eşit yürütme gücü gibi çalışmasını sağlamış, askeri yönetimin siyasi, ekonomik ve sosyal hayata müdahalesi giderek artmaya başlamıştır. Örneğin 1973 yılında Devlet Güvenlik Mahkemeleri (DGM) kurulmuş, askeri yönetim kendini sivil yargıya karşı korumaya çalışmıştır. Devlet kurumları olan Yüksek Öğretim Kurulu (YÖK) ve Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) gibi kurumlarda askeri temsilcilerin sayısı arttırılmıştır. Türk Silahlı Kuvvetleri (TSK)’nin vergiden muaf ticari işletmelere sahip olmasının önü açılmıştır. AB tarafı ise yaşanan durumu ilerleme raporlarında askeri sınıfın imtiyazlı hale geldiğinin altını çizerek eleştirmiştir (Kalkan, 2017: 29-30).

1980 darbesi ve Türkiye’nin 24 Ocak 1980 ‘de dışa açılma kararları birlikte yaşanmıştır. 1983 yılında sivil yönetimin başa geçmesi ile birlikte Türkiye ve AT arasında ilişkiler tekrardan kurulmaya çalışılmıştır. 1987 yılında gelindiğinde, Türkiye Ankara Antlaşması’ndan bağımsız bir biçimde öngörülen süreyi beklemeden AT’ye tam üyelik başvurusunda bulunmuş ve ehil cevabını almıştır (Aktaran: Özdemir ve Çiftlikçi, 2015: 125). Aynı yıllarda AT tarafının da birtakım olaylarla mücadele ettiğini söylemek mümkündür. Lüksemburg Uzlaşısı, Topluluk içinde önemli bir tedirginlik yaratmıştır. Ayrıca AT kurumlarının işleyişinde gerçekleştirilmek istenen reformların bir sonuç vermemesi, Thatcher’ın Topluluğun bütçesi konusunda elde etmek istediği avantajlar, İrlanda’nın süt kotası fikrini veto etmesi, AT’nin bütçe kaynaklarına katma değer vergilerinden yapılacak katkı oranı tartışmaları, Topluluğun mücadele ettiği konular arasındadır. 1981 yılında Yunanistan’ın katılımı, ardından 1985 yılında Portekiz ve İspanya’nın katılımı Topluluğun “Yeni Bütünleştirilmiş Akdeniz Programı” ile hareket etmesini sağlamıştır (Dinan, 2013: 224-238).

Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerden bahsederken dışarıda yaşanan olayların analizi, ilişkilerin seyirindeki tutumları belirleyebilmektedir. Buna göre yaşanan dış gelişmelerin seyri özetlenecek olursa petrol krizi ve Kıbrıs müdahalesine bağlı olarak ABD ile ilişkiler, Türkiye’nin gümrük tarifelerindeki uyumunun yavaş ilerlemesi ile sonuçlanmıştır. 1980’lerde ise Sovyetler Birliği tehdidinin azalmaya başlaması ile süreç aynı ivmede kalmıştır. Ardından 1996 yılında Ortaklık Konseyi ile gümrük birliği kurulmuştur. 1999 Helsinki Zirvesi ile de Türkiye AB tarafından aday ülke ilan edilmiş ve mevzuat uyumuna başlanmıştır (Ülger ve Özdemir, 2018: 139).

3. AB UYUM REFORMLARININ GETİRDİĞİ YENİLİKLER VE TÜRKİYE’YE ETKİLERİ

AB, kurulmaya başladığı tarihten itibaren birçok ulus devletini dikkatini çekmeyi başarmıştır. Böylece uluslararası arenada Birliğe üye olmak için birtakım girişim çabaları mevcuttur. AB tarafı da Birliğe üye olmak isteyen üçüncü ülkelerin çabalarına sessiz kalmamıştır. Böylece AB, Soğuk Savaş’ın

sona ermesinden itibaren özellikle Doğu Avrupa ülkelerini kendi mekanizmasına uyumlu hale getirebilmek adına çeşitli alanlarda üyelik kriterleri belirlemiştir. Tüm bu yaşanan süreçler değerlendirildiğinde, AB'nin koşulsallık kavramı içerisinde hareket ettiğini söylemek mümkündür. 1993 yılında Kopenhag Zirvesi ile aldığı "Kopenhag Kriterleri" AB'nin koşulsallık ilkesi adı altında asimetrik bir ilişkinin kurulmasını öngörmektedir. Dolayısıyla asimetrik ilişkinin devamlılığını sağlayan süreçte AB tarafı, üçüncü ülkelere yönelik yapılması gereken uygulamaları bildirmekte ve üçüncü ülkeleri Birliğe üye olması için uyumlulaştırmaya teşvik etmektedir. Bir diğer ifadeyle AB, üyelik sürecinin istikrarlı olması adına üye olmak isteyen devlete, sıkı bir disiplin sağlaması gerektiği mesajını vermektedir. Bu bağlamda Kopenhag Kriterleri, siyasi, ekonomik ve AB Müktesabatına uyumu tesis etmektedir (Sobacı, 2011: 89-90). Çalışmanın kapsamı 15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimini ele almasından mütevellit Türkiye'deki sivil siyasi yönetimin AB uyum sürecini analiz etmektedir. Bu bağlamda AB uyum reformlarının sadece siyasi kriterleri çalışmanın içeriğini oluşturmaktadır.

AB'nin siyasi kriterleri incelendiğinde toplam beş maddede özetlenebilecek değerleri barındırdığını söylemek mümkündür. Birincisi seçimlerin serbest bir ortamda yapılması sağlanarak yürütmenin anayasada belirtilen görevlerini icra etmesidir. İkincisi bağımsız bir yargının bürokrasi ve askeri sınıfın üstünde sivil denetimi sağlamasıdır. Üçüncüsü tüm vatandaşların din, dil ve kültürel anlamda ayrımcılığa uğramamalarıdır. Dördüncüsü vatandaşların karar alma sürecinde etkin rol oynamalarıdır. Beşincisi ise toplanma, basın ve ifade özgürlüğünün toplumun her kesimine ulaşılabilirliğinin sağlanmasıdır (Kalkan, 2017: 26).

4 Temmuz 2000 tarihinde 4587 sayılı kanun ile beraber Avrupa Birliği Genel Sekreterliği Başbakanlığa bağlı olarak kurulmuş ve Genel Sekreter olarak Büyükelçi Volkan Vural atanmıştır. Komisyon bunun üzerine Türkiye'deki iyileşmeleri gözlemlemek maksadıyla düzenli rapor hazırlamaya başlamıştır. 2001 yılında Bakanlar Konseyi Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesini kabul etmiştir. Katılım Ortaklığı Belgesi ise Türkiye'nin AB'ye üye olabildiğini içeren Kopenhag siyasi ve ekonomik kriterleri ile AB müktesabatını içermektedir. Türkiye ise bu belgeye cevaben Ulusal Programını kabul etmiştir (T.C. Dış İşleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, t.y.).

Türkiye'de AB ile diyalogların geliştirilmesi adına yapılan değişikliklere bakıldığında genel olarak uyum paketlerinden bahsedilebilmektedir. Bu bağlamda 2002 ve 2004 yılları arasında sekiz uyum paketi, 2001, 2004 ve 2010 yıllarında üç anayasa değişikliği paketi ve altı adet yargı reformu paketi meclis tarafından onaylanmıştır. Örneğin işkence ve kötü muamelenin önlenmesi, kadın haklarının korunması, düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi, anadilde eğitim hakkı, idam cezası gibi konular tartışmaya açılmış ve AB'nin değerleri öncülüğünde Türkiye'de kurumsallaştırılmaya çalışılmıştır (Çoban Oran, 2018: 430). Bir diğer ifadeyle AB'nin siyasi kriterleri neticesinde öne sürdüğü yenilikler, Türkiye perspektifinden anayasa değişiklikleri ile sağlanmaya çalışılmıştır. AB'nin değerleri ile Türkiye'nin bu değerlere uyum sürecine geçişi hedeflenmiştir.

3.1. Sivilleşme Etkisi

Türkiye’de askeri yönetimin kökenleri Osmanlı İmparatorluğu’nda yaşanan birtakım gelişmelere kadar geri götürülebilmektedir. Genç Osmanlılar ve İttihat ve Terakki Cemiyeti, 1876 tarihli anayasası ile beraber imparatorluğun sınırları içinde etkili olmaya başlamıştır. Aynı şekilde Türkiye’nin kurtuluş mücadelesini temsil eden kadroların asker kökenli olması, siyasi yönetimde de vuku bulmuştur (Aktaran; Afşar, 2019: 744). Yeni kurulan Türkiye’de çok partili siyasal yaşama geçişten sonra Demokrat Parti (DP) yönetimine yönelik yapılan 1960 darbesi ile ülkenin yönetimi bir tarafta sivil yönetim ve onu kontrol eden askeri yapılanma ile ilerlemiştir. 1971 yılında ise tekrar bir askeri müdahalede bulunulmuş, Demirel hükümeti istifa etmiştir. 1980’de yaşanan darbe, Adalet Partisi’ne yönelik olmuştur. Postmodern darbe olarak da anılan 28 Şubat darbesi ise askeri kanadın laikliği tehlikeye düşürdüğü gerekçesiyle Refah Partisi’ne yönelik olmuştur. Ardından 2007 yılında e-muhtıra olarak bilinen bir durum yaşanmıştır. Cumhurbaşkanlığı seçimlerinde İslami gelenekten gelen bireylerin aday olmasını engellemek için yapılan bu muhtıra sonucunda mevcut hükümet, erken seçim kararı almıştır (Afşar, 2019: 747-755). 15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimi de hesaba katıldığında Türk tarihinin zaman zaman darbeler ile karşı karşıya kaldığı görülmektedir.

AB ile uyum sağlama amacıyla yapılan değişiklikler neticesinde Türkiye’deki siyasal yönetimin istikrarı sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda 2001 yılında Anayasanın 118. maddesi değiştirilerek MGK’daki sivil üye sayısı artırılmıştır. Askeri yönetimin etkisini azaltmaya yönelik yapılan değişiklikler ile birlikte MGK’nın sivil hükümete ulusal güvenlik meselelerinde yalnızca tavsiye vermesi kararlaştırılmıştır. Ek olarak, MGK’nın RTÜK’te üye bulundurulmasına son verilmiştir. AB ise ilerleme raporlarında yapılan değişiklikleri onaylamış ve iyileştirilmelerin gerekliliğini ortaya koymuştur. Buna göre 23 Haziran 2003 yılında meclisten geçen 7. Reform Paketi ile MGK’nın denetleme yetkisine son verilmiş, sivil istihbaratla ilişkisi kesilmiş, MGK’nın genel sekreterinin asker kökenli olmamasına karar verilmiş, MGK’nın toplanma süresi iki ayda bir olarak belirlenmiş ve MGK’nın önerilerine hükümetin öncelik vermesi sonlandırılmıştır. Askeri harcamaların oranı azaltılarak parlamentonun kontrol yetkisi artırılmıştır. 2004 yılına gelindiğinde DGM’ler kapatılmış ve 2009 yılında ise sivil suça karışmış askerlerin sivil mahkemelerde yargılanmasına karar verilmiştir. Ayrıca 2. ve 3. Reform Paketleri ile siyasi partilerin kapatılması zorlaştırılmış ve Anayasanın 67. maddesinde yapılan değişiklikle beraber siyasi sisteme katılımın sağlanmasına yönelik kısıtlamalar kaldırılmıştır (Kalkan, 2017: 33-36).

Bahsedilen değişikliklerin Türkiye açısından değerlendirilmesi yapıldığında yönetim erkinin sivilleşme sürecine girdiği söylenebilmektedir. Askeri yönetimin siyasi alan konusundaki etki ve nüfusunun azaltılmaya çalışılmış olması, AB değerleri ile uyumu beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda söz konusu alanlarda yaşanan değişimler, Türkiye’nin siyasal hayatında daha sivil bir görünüm ile hareket etmesini kolaylaştırmaktadır.

3.2. Din ve Azınlık Haklarında İyileşme Etkisi

Müzakerelere başlamadan önce Türkiye-AB ilişkilerinde 11 Eylül saldırılarının etkisinden bahsedilebilmektedir. Bu bağlamda 11 Eylül saldırıları cihad kavramlarıyla ilişkilendirilmiştir. ABD'nin söylemleri öncülüğünde, Avrupa'da 11 Eylül saldırılarının temeli din faktörü ile ilişkilendirilmiş ve İslami kimlikle özdeşleştirilmiştir (Arpacı, 2017: 269-270). Yaşanan durumun Türkiye'ye zarar verdiği söylenebilmektedir. Nüfusunun çoğunluğu Müslüman olan Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci devam ederken böyle bir terör saldırısının yaşanması ve suçun bütünsel anlamda İslam dinine yönelik ifade edilmesi ilişkilerin seyrini etkilemiştir. İslamofobi, ilk kez 1990'lı yıllarda kullanılmaya başlansa da 11 Eylül kavramıyla popüler bir kavram olarak kullanılmıştır. Dolayısıyla İslamofobi, 2004 Madrid saldırısı, 2005 Londra saldırısı, 2015 Paris saldırısı ile Avrupa'da daha yaygın bir biçimde dile getirilmeye başlanmıştır. 2003 yılında Türkiye'de de El-Kaide terör saldırısı gerçekleşmiştir (Övet, 2016: 122). Bu noktadan değerlendirildiğinde, çoğunluğu Müslüman olan bir ülkenin (Türkiye) de terör saldırısıyla karşılaşmış olması, üzerinde durulması gereken bir meseledir. Terör olaylarının genel olarak din ayırımından ziyade bütün dinleri araçsallaştırdıkları ve belli bir kitleye korku salma amacı taşıdığı öne sürülebilir niteliktedir.

11 Eylül saldırılarının ardından IŞİD saldırılarının ortaya çıkışı ile birlikte AB içinde aşırı sağcı partilerin İslam karşıtı söylemlerine de rastlanmaktadır. Örneğin Le Pen, 2010 yılındaki bir konuşmasında Müslümanlar ile Naziler arasında benzerlik kuran söylemler içerisine girmiştir. Almanya'da kurulan Almanya İçin Alternatif, İsveçli Demokratlar, Hollanda'da Özgürlük Partisi, Danimarka Halk Partisi, Fin Partisi, İngiliz Savunma Birliği, Katalonya Platformu, Macaristan'da Jobbik, Yunanistan'da Altın Şafak gibi partiler İslam karşıtlığı yapmaya başlamıştır (Aktaş, 2017: 131-133).

Türkiye ise bu süreçte, AB'nin ilkeleri ile uyumlu olma gayreti içerisinde olurken din ve azınlık haklarında iyileşme sürecine de gitmiştir. İlk olarak azınlık haklarındaki iyileşmelerden bahsedilmek istendiğinde özel kurslarda Kürtçe öğretilmesine izin verilmiştir. 2006 yılında Kürtçe yayına başlanmıştır. 2009 yılında ise Kürt sorununun demokratik bir ortamda tartışılabilmesi adına siyasi bir süreç başlatılmıştır. 2011'de üniversitelere bölüm olarak Kürtçe seçmeli ders eklenmiştir. 2013'te ise mahkemelerde ya da kamu hizmetlerinde Kürtçeye ait kısıtlamalar kaldırılmaya çalışılmıştır. Başka örnekler bakıldığında 4771 sayılı kanun ile 2004 yılında Müslüman olmayan azınlıklara ait derneklere özgürlük verilmiş, kendi ibadethanelerini açabilmelerine imkan tanınmıştır. Örneğin 2010 yılında Trabzon Sümela Manastırı'nda bir ayin düzenlenmiş, Van Akdamar Kilisesi hizmete açılmıştır. 2011'de ise Sensinot Meclisi üyelerine vatandaşlık verilmiştir. Meselenin din hakları bağlamı değerlendirildiğinde 2011'de dini okulların faaliyetleri önündeki engeller kaldırılmıştır. Kamusal alanda başörtüsü yasağı 2010 yılında kaldırılmış ve 2012 yılına gelindiğinde okullara, üniversitelere başörtü ile giriş yasağına son verilmiştir (Kalkan, 2017: 37-39).

3.3. Müzakerelerin Başlaması ve Yaşanan Süreçlerin Analizi

Türkiye'nin sergilemiş olduğu uyum çabaları netice vermiş ve müzakerelerin başlamasını öngören 2004 Raporu yayınlanmıştır. Rapor AB tarafından 2005 yılı için müzakerelerin başlamasını tavsiye eder bir görünümde (Sayın, 2016: 47). Yapılan uyum sağlama girişimlerinden sonra AB tarafı Türkiye için müzakerelere başlama kararı almıştır. Tarihler 3 Ekim 2005'i gösterdiğinde "Tam Üyelik Müzakere Çerçeve Belgesi" sunulmuştur. Mevcut belgenin 2. paragrafında hedefin tam katılım olduğu ancak sürecin açık uçlu olduğu vurgulanmıştır. Bu vurgu aynı şekilde Hırvatistan için yapılsa da Türkiye'ye daha titiz davranıldığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Çünkü açık uçluluk ve hazmetme kapasitesinde kültürel farklılıklar ve nüfusun yoğunluğu üzerine vurgu yapılmıştır (Aktaran: Sobacı, 2011: 93-94).

AB'nin Türkiye ile müzakerelere başlamadan önce ortaya koyduğu şartlar, Türkiye perspektifinden işlerin zora sokulduğuna dair bir kanı oluşturmuştur. Örneğin 17 Aralık 2004 Zirve kararında Türkiye'nin müzakerelere başlayabilmesi için Gümrük Birliği Ek Protokol'ün 5.genişleme ile alınan ülkeleri de dahil etmesi beklenmiştir. Dolayısıyla AB'nin Kıbrıs Cumhuriyeti dediği ve Türkiye'nin ise Güney Kıbrıs diye tanımladığı ülkenin adı meselesinde birtakım çıkmazlar yaşanmıştır (Erhan ve Akdemir, 2016: 11). Bir diğer ifadeyle uzun zamandır AB üyeliği için bekleyen Türkiye'den Birliğe yeni olarak katılan üyelere ayırım yapmaksızın davranılması ve prosedürlere eklenmesi istenilmiştir. Ancak Türkiye, ilgili adayı ikiye bölünmüş bir yapı içerisinde tanımlamayı tercih etmiştir. Böylece adanın ismi konusunda AB ile aynı görüşte olmadığını altını çizmiştir.

Müzakerelerin en temel amacı üye olmak isteyen devletin AB'ye nasıl üye olacağına analizini yapmaktır. Bu sebeple AB üyeliği, bazı konularda pazarlığa açık görünümde (Sayın, 2016: 47). AB müktesebatı 35 fasıldan oluşmakta ve antlaşmaları kapsamaktadır. Müzakereler bir nevi aday ülkenin yaptığı icraatları denetleme amacı gütmektedir. Bütün konuların sona erdirilmesi oybirliği ile sağlanmaktadır. Bu bağlamda AB üyesi her ülkeye müzakereleri durdurma hakkı verilmektedir. 5. genişlemede böyle bir durum olmasa da Türkiye ile yapılan müzakerelerde üye ülkelerin veto ettiği örnek verilebilmektedir. İlaveten müzakerelerin başarılı bir biçimde sona ermesi de kesin üye olmayı sağlayamayabilir (Özer, 2009: 100-101).

AB ile Türkiye arasında hedeflenen müzakere sürecinin beş aşamasından bahsedilebilmektedir. Birincisi tarama sürecini sağlamaktır. İkinci olarak müzakere pozisyonlarına başlanmaktadır. Üçüncü olarak hazırlanan müzakere pozisyonlarının AB Dönem Başkanlığı'na sunulmasından sonra müzakereler açılabilir. Bu evrede süreç takibi yapıldıktan sonra müzakereler kapanabilmektedir. Dolayısıyla süreç sonunda Katılım Antlaşması onaya bırakılmaktadır (Sayın, 2016: 50). Bahsi geçen faaliyetler değerlendirildiğinde AB'nin prosedürlerinin oldukça kapsamlı olduğu söylenebilmektedir. Bu bağlamda AB'ye üye olmak isteyen bir devletin gerekli talimatlar öncülüğünde AB'ye üye olmak için başlattığı süreç uzun bir yol olarak betimlenebilmektedir.

Tablo 1. Türkiye ve AB Arasında Yaşanan Fasıl Süreci

Açılan Fasıllar	Güney Kıbrıs nedeniyle Konsey tarafından engellenen fasıllar
25. Bilim ve Araştırma	1. Malların Serbest Dolaşımı
20. İşletme ve Sanayi Politikası	3. İş Kurma Hakkı ve Hizmet Sunumu Serbestisi
18. İstatistik	9. Mali Hizmetler
32. Mali Protokol	11. Tarım ve Kırsal Kalkınma
21. Transavrupa Ağları	13. Balıkçılık
28. Tüketicinin ve Sağlığın Korunması	14. Taşımacılık Politikası
6. Şirketler Hukuku	29. Gümrük Birliği
7. Fikri Mülkiyet Hukuku	30. Dış İlişkiler
10. Bilgi Toplumu ve Medya	
3. Sermayenin Serbest Dolaşımı	Güney Kıbrıs'ın tek taraflı olarak veto ettiği fasıllar
16. Vergilendirme	2. İşçilerin Serbest Dolaşımı
27. Çevre	15. Enerji
12. Gıda Güvenliği, Veterinerlik ve Bitki Sağlığı	23. Yargı ve Temel Haklar
22. Bölgesel Politika ve Yapısal Araçların Koordinasyonu	24. Adalet, Özgürlük ve Güvenlik
17. Ekonomik ve Parasal Politika	26. Eğitim ve Kültür
33. Mali ve Bütçesel Hükümler	31. Dış Güvenlik ve Savunma Politikası
13 Aralık 2016 Tarihine Kadar Siyasi Blokağa Tabi Olmayan Fasıllar	
5. Kamu Alımları	34. Kurumlar
8. Rekabet Politikası	35. Diğer Konular
19. Sosyal Politika ve İstihdam	

Kaynak: T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, t.y)

Türkiye ve AB arasında yaşanan müzakere süreci tabloda gösterildiği gibi bir seyir izlemektedir. Bu bağlamda ilişkilerin yavaşladığı gereken ivmenin her iki taraf için de akışa bırakıldığı varsayımında bulunulabilir. Müzakerelerin yavaşlamasının nedenleri incelendiğinde beş temel konu üzerinde durulabilmektedir. Birincisi adanın isminde bir uzlaşma sağlanamamasından mütevellit ortaya çıkan sorundur. 1990 yılında Rum kesiminin adanın tamamı adına üyelik başvurusunda bulunması ve 2004 yılında AB tarafından Kıbrıs Cumhuriyeti olarak tanınması, Türkiye'yi uluslararası alanda adanın kuzey bölümünü işgal eden bir tutumdaymış gibi lanse edilmesine sebebiyet vermektedir. İkincisi 2008 yılında yaşanan ekonomik krizdir. Tüm dünyayı etkileyen küresel kriz, AB'nin içinde de bozulmalar yaratmış ve Türkiye ile olan ticari faaliyetlerde düşüşler ortaya çıkarmıştır. Üçüncüsü AB içinde yaşanan ve artmakta olan yabancı düşmanlığı ile İslamafobidir. Mevcut durum AB'nin Türkiye'ye olan tutumunu

da belirlemektedir. Dördüncüsü mülteci sorunu, vize muafiyeti ve geri kabul antlaşmasıdır. Yaşanan Arap Baharı sonrasında milyonlarca insanın göç dalgasına açık hale gelen uluslararası sistemde, AB ile Türkiye arasında işbirliği sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda Türkiye'deki vatandaşların vizelerinin kaldırılması, gümrük birliğinin yeniden düzenlenmesi gibi konular gündeme gelmiştir. Ek olarak imzalanan muafiyet ve geri kabul antlaşması gereğince Türkiye'deki mültecilere yönelik 3 milyar Euro kaynak temin edilmesinde karar kılınmıştır. Ancak AB tarafının vize muafiyeti uygulaması yasal eksiklikler olduğu gerekçesiyle yürürlükten çıkarılmıştır. Beşincisi ise başlıkların bloke edilmesi olarak söylenebilir. (Ülger ve Özdemir, 2018: 140-145).

Kapsamlı ve uzun süreçler eşliğinde gerçekleşen müzakereler, Türkiye ve AB ilişkilerini zaman zaman duraksatıp zaman zaman da ivme kazandırabilmektedir. Ancak müzakerelerin açılmasından sonra yaşanan olaylar Türkiye tarafında müzakerelerin başlamasından önce kıyasla daha olumsuz bir bakışa yol açmıştır. İlişkilerin düzene girebilmesi adına iki tarafın da üzerine düşen sorumlulukları senkronize bir biçimde paydaşlar arasında bölüştürmesi gerekmektedir. Yine de müzakerelerin açık uçlu olduğunun altı çizilmelidir. Nasıl ki iyi giden müzakere süreçleri kesin adaylık sağlamayacağı gibi kötü giden ilişkilerin de açık uçlu olabileceği ve düzeleceği inancını bir taraftan saklı tutmak gerekmektedir (Sayın, 2016: 59).

4. 15 TEMMUZ BAŞARISIZ DARBE GİRİŞİMİNİN TERÖRİZM PERSPEKTİFİNDEN İNCELENMESİ VE AB UYUM REFORMLARI ARASINDAKİ İLİŞKİ

Türkiye terör olgusunu dünyada en çok yaşayan ülkelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda terör ve terörizm kavramlarının incelenmesi 15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimine neden olan tespitlerin yapılmasını kolaylaştırabilmektedir. Terör daha çok zor kullanma araçlarını kullanarak korku sağlama ve amacını duyurmayı hedeflemektedir. Terörizm ise terör faaliyetlerini benimseyen düşünceler sistemine dahil edilmektedir (Önal, 2022: 6-7). Terörizm kavramının duyulmaya başladığı dönem, 1789 Fransız İhtilali'ne götürülebilmektedir. 1793 Konvansiyon döneminde Jakobenler için kullanılan kavram daha sonradan günümüze kadar gelişmiştir (Öktem, 2004: 133). Terörizmin bir türü olan siyasi amaçlı terörizm, köklü değişikliklerle siyaset icra etme olarak nitelendirilebilmektedir. Bu bağlamda siyasi amaçlı terörizmin hedefleri beş maddede özetlenebilmektedir. Birincisi ulus devletin sınırları içindeki halkı korkuya sevkettir. İkincisi mevcut olan siyasi otoriteyi bozuma uğratarak halk ile yönetim arasında uzaklaşmayı sağlamaktır. Üçüncüsü siyasi otoriteyi güçsüzleştirerek var olan düzene karşı çıkanların sayılarını arttırmaktır. Dördüncüsü kamuoyunu medya ve iletişim kanallarıyla kendine göre haklı davasını kabul ettirmektir. Beşincisi ulus devlet içindeki siyasi yönetim kadrolarını devre dışı bırakarak kendi yönetimini sağlamaktır (Ergil, 1992: 139-140).

Terörizmin birçok çeşidinden bahsedilebilmektedir. Sırasıyla; devlet içi terörizm, devlet terörizmi, devlet destekli terörizm, uluslararası terörizm, uluslararası terörizm, siber terörizm ve modern terörizmdir. Devlet içi terörizmden bahsederken suçun işlendiği aktör ve yapıların devlet sınırları

dahilinde hükümetleri, devletin kurumlarını ve halkı kapsamaya yönelik olduğundan bahsedilmektedir. Devlet terörizmi, bir ulus devletin kendi vatandaşlarına uyguladığı şiddet olarak betimlenebilmektedir. Devlet destekli bir terörizmde bir ülkenin başka bir ülkeyi hedef alarak o ülkedeki düzen karşıtı faaliyetleri desteklemesiyle ortaya çıkmaktadır. Uluslararası terörizm, en az iki devletin vatandaşlarını tehdit eden bir yapılanma olup siyasi amaç taşımaktadır. Uluslararası terörizm failerin uyrukları ile kurbanların uyruklarının farklı olduğu zamanlarda ortaya çıkmaktadır. Siber terörizm, bireylere ya da hükümetlere korku vermek amacıyla internet aracılığı ile yapılan saldırıları kapsamaktadır. Modern terörizm ise her ortamda ortaya çıkabilen belli kurumları hedef almaktan ziyade bireyleri hedef almaya çalışmaktadır (Şimşek, 2016: 323-326).

Siyasi amaçlı terörizm genel olarak terörist faaliyetlerde bulunan tarafın beklentilerini kabul ettirmek amacıyla bireylerin üzerinde hakimiyet sağlamaktadır. Dolayısıyla halkın ekonomik düzeyine, psiko-sosyal sağlığına, vücut bütünlüğüne, kamusal hizmetlerin erişimlerini baltalamayı hedeflemektedir (Çam ve Coşkun, 2022: 61). Uluslararası sistemde terörist gruplar ulus devletler tarafından tanınabilir ya da değişik isimler ile dile getirilebilmektedir. Örneğin Türkiye PKK, ASALA, PYD, YPG ve FETÖ gibi örgütleri terörizm ile nitelendirirken Almanya, Fransa ve İsveç gibi ülkeler siyasi örgütler olarak nitelendirebilmektedir (Abdürrahmanlı, 2019: 96). Dolayısıyla bir ulus devletin terörist grup olarak gördüğü bir örgütü, başka ulus devletler bu şekilde nitelendirmeyebilmektedir.

Bahsi geçen terörizm konularına bakıldığında 15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimi'nin faili FETÖ terör örgütü, siyasi amaç taşıyan devlet içi terörizm türü kapsamında değerlendirilebilmektedir. Çünkü devlet içi terörizmde en önemli unsur terör faaliyetlerini ulus vatandaşlarının kaybına yol açacak şekilde yönelmeleridir (Saraçlı, 2007: 1056). Terörizme yönelik risk bileşenlerine bakıldığında belirsizlik, sosyal kimlik ve yakın çevre olduğu söylenebilmektedir. Ne zaman ortaya çıkacağına tam kestirilememesi tüm bu risk faktörlerini taşımaktadır (Yeniçeri ve Dönmez, 2008: 101). Dolayısıyla 15 Temmuz gecesi yaşanan suç faaliyeti vatandaşların üzerinde bir risk algısı yaratarak belirsizliğe yol açmış ve durumun psikolojik boyutunun eklenmesine de yol açmıştır.

FETÖ ilk olarak 1966 yılında Fetullah Gülen tarafından ortaya atılsa da 1970'li yıllarda İzmir Kestanepazarı'nda Kuran kursunda görev yaptığı sırada çevresine topladığı kesimlerle birlikte kurulmuştur. Sadakat ve gizlilik temelli stratejilerle dini bir araç olarak kullanmaya başlayan FETÖ, küçük çocukları eğitim sürecine hazırlayarak onları çeşitli mesleklere yerleştirmiştir. Kısacası örüntülü bir biçimde bireyleri çift kimlikli olarak yetiştirmeyi hedeflemiştir (Aktaran, Avcı, 2019: 155). Ardından FETÖ, 15 Temmuz 2016 yılında siyasal yönetimi hedef alan bir girişimde bulunmuştur. Saat 22.00'de TRT yayınından yapılan "Yurtta Sulh Konseyi" adını verdikleri bir bildiri okunmuştur. Bunun üzerine Cumhurbaşkanı Erdoğan televizyon kanalına bağlanarak vatandaşlardan demokrasiyi koruma talebinde bulunmuştur. Yaşanan gecede darbeciler MIT, TBMM ve Külliye olmak üzere devletin kurumlarını

bombalamıştır. Vatandaşlar ile darbeciler arasında yaşanan mücadelede 249 kişi vefat etmiş, 2000'e yakın insan da yaralanmıştır (Çakı, 2018: 96-97).

AB tarafına bakıldığında ilk açıklama AB Yüksek Temsilcisi Frederica Mogherini'den gelmiş, Türkiye'de yaşanan darbe girişimini kınadığını ifade etmiştir. Ardından AB Konseyi Başkanı Donald Tusk, Komisyon Başkanı Jean Claude Juncker ve Mogherini, yaptıkları ortak bir açıklamada darbenin kabul edilemez bir durum olduğunu beyan etmişlerdir (Aktaran: Ülger ve Özdemir, 2018: 147). Türkiye ve AB arasındaki ilişkilerin bozulmasına yol açan ise anayasada belirtilen olağanüstü hal ilanı olmuştur. Türkiye'de olağanüstü hal ilan edilmesi ve idam cezası tartışmalarının gündeme gelmesi ile birlikte AB tarafı bu süreci eleştirmiştir. Ardından 2017 yılında Avrupa Parlamentosu Türkiye ile yapılan müzakerelerin askıya alınması için üye devletlere ve Komisyon'a seslenmiştir. Bu seslenişin hukuki bakımdan bağlayıcılığı yoktur. Ancak ilk defa AB kurumlarından birinin aday ülke ile yaşanan müzakere sürecinin askıya alınmasını talep eden bir görüşte bulunmuş olmasından dolayı önem arz etmektedir (Ülger ve Özdemir, 2018: 148-151).

15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimi Batı medyasında daha çok hükümete yönelik eleştiriler barındırmaktadır. Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın otoriter bir yönetime geçtiği gerekçesiyle darbe girişiminin olduğunu söyleyen birçok gazete başlıklarına da rastlamak mümkündür (Aktaran; Duman, 2018: 80). AB-Türkiye ilişkilerinin birbirinden uzaklaşmasına neden olan bir diğer netice ise 16 Nisan 2017 yılında sistem değişikliğini amaçlayan referandumdur. Hükümetin bu atılımı AB nezdinde hoş karşılanmamıştır. AB'nin açıklamaları önergenin diktatörlük ile sonuçlanabileceği endişesinden yola çıkmaktadır (Ercan, 2017: 18).

Türkiye'nin AB reformlarının uygulanmamasından önceki mevcut durumuna bakıldığında, siyasi sistemde darbelerin daha sık yer aldığını söylemek mümkündür. AB reformlarından sonra yaşanan darbenin başarısız olmasının nedenlerinden birinin reformların iyileştirici etkisinden bahsedilebilmektedir. Demokrasi kavramı "halk tarafından ve halk için yönetim" olarak betimlendiğinde yönetme işini halkın seçtiği bireyleri temsil eden siyasi partiler üstlenmektedir (Lijphart, 2016: 15-16). Genel olarak incelendiğinde 15 Temmuz Darbe Girişiminin başarısız olma sebepleri; Türk halkının demokrasiye sahip çıkma isteği ve AB reformlarının iyileştirici etkisidir. Türk halkının 15 Temmuz gecesi sokağa çıkmasında Cumhurbaşkanı Erdoğan'ın söylemleri de yadsınmamalıdır. Bilakis, iktidar ve toplum arasında kurulan söylemsel bağın güçlü bir biçimde edime dönüşebileceğinin örneklerinden biri de 15 Temmuz gecesidir. Dolayısıyla 15 Temmuz gecesi Türk halkı, demokrasiye sahip çıkmak adına darbenin önlenmesinde etkili bir rol oynamıştır. Ancak çalışmanın konusu AB üyelik sürecinde gerçekleştirilen reformları örneklemine dahil etmiştir. Bu bağlamda çalışmada, darbenin başarısızlıkla sonuçlanmasının sebeplerinden bir diğeri olan AB üyelik reformlarına odaklanılmıştır.

Türkiye'nin darbe geçmişi, kurulu bir demokratik sistemin işleyişini zedeler bir görünüm arz etmektedir. Aynı zamanda dış ilişkilerle olan ekonomik, siyasi, hukuki ve kültürel bağın güvenilirliğini sorgulatabilmektedir. Bahsi geçen uyum paketleri neticesinde anayasadaki değişikliklerle Türkiye'de bir ölçüde sivilleşme yaşanmıştır. Halkın askeri yönetime olan bakış açısında birtakım farklılıklar olduğu söylenebilmektedir. Dolayısıyla 15 Temmuz Darbesi'nin başarısız olmasının sebeplerinden biri olarak AB reformlarının dolaylı bir etkisinden bahsedilebilmektedir (Kalkan, 2017: 36). Türkiye, mevcut konjonktüründe AB ile kuracağı ilişkilerin seviyesini kapsayıcı bir biçimde ele almaya gayret etmelidir. Birliğin günümüzdeki algısı Türkiye'nin kısa vadede üye olamayacağı izlenimidir. 1959 yılından beri bekleme süreci, Türkiye'de zaman zaman ümitlerin kesilmesine sebep olmaktadır. Bir tür bekleme yorgunluğu yaşayan Türkiye'nin bu süreçte temkinli davranarak ihtiyatla hareket etmesi gerekmektedir. Türkiye'nin bu uzun süreçte kararlı olması, Türkiye'ye uzun vadede gerek kendi iç dinamiklerinde gerekse de dış ilişkilerinde dirençli, yumuşak güce daha fazla önem atfeden bir ulus devlet olma avantajı sağlayacaktır.

5. SONUÇ

Türkiye ve AB ilişkileri birçok bakımdan ele alınabilmektedir. Ekonomik, siyasi, askeri, kültürel yönlerden incelenebilir. Bu bağlamda çalışma Türkiye ve AB ilişkilerini siyasi yönden inceleyerek, Birliğe uyum sürecinde yaşanan reformlara odaklanmaktadır. İki taraf arasında yaşanan gelişmeler, uzun soluklu bir süreci kapsadığı için birçok araştırmaya konu olagelmiştir. Dolayısıyla Birlik ve Türkiye arasında yaşanan gelişmeler uluslararası sistemin dokusunu da etkileyebilmektedir. Türkiye'nin dünya siyasetinde yer aldığı konum açısından AB ve Türkiye ilişkileri önemli bir yer tutmaktadır. Gerek iç ilişkilerde yaşanan gerekse de dış ilişkilerde yaşanan gelişmeler Türkiye ve AB arasındaki diyalogları etkileyebilmektedir. Bu bağlamda Birliğin aday ülkesi konumundaki Türkiye'de yaşanan 15 Temmuz Başarısız Darbe Girişimi ilişkilerin seyrini etkilemiştir. Dolayısıyla çalışma, Türkiye'de yaşanan darbenin başarısızlıkla sonuçlanmasını AB reformları ile ilişkilendirme gayreti içerisine girmiştir. Bu bağlamda Türkiye içinde yaşanan uyum çabalarına odaklanılmıştır. Uyum çabalarında yapılan değişiklikler incelenerek iyileştirme olup olmadığı tartışılmıştır. Dolayısıyla çalışmanın elde ettiği bulgular aşağıdaki gibidir:

- Türkiye kurulduğu tarihten itibaren Batı ile ilişkisini kesmemiş, bilakis Avrupa Kıtası ile diyaloglarını arttırmak için çeşitli örgütlere üye olmuştur. Dolayısıyla AET üyeliği ile başlayan AB süreci, Türkiye'nin kendini Batı'nın bir parçası olarak görmesi olarak yorumlanabilmektedir.
- Türkiye'nin Avrupa ile kurduğu diyaloglar incelendiğinde günümüze kadar devam edebilen bir darbe zinciri, Birlik ile olan ilişkilere zarar vermektedir.
- Türkiye'nin uyum sürecinde yaptığı reformlar incelendiğinde siyasal yönetimin sivilleşerek iyileşme sürecinde olduğu söylenebilmektedir.

- 15 Temmuz Darbesinin başarısızlıkla sonuçlanmasının sebeplerinden biri olarak yapılan reformların etkisi öne sürülebilir. 15 Temmuz Darbe Girişimi, iki taraf arasındaki ilişkileri bozuma uğratsa da Türkiye'nin darbeyi önlemesindeki tavrında, AB uyum reformlarının etkisinden söz edilebilmektedir.
- Çalışma boyunca darbeden sonraki ilişkiler incelendiğinde Türkiye'nin aday ülke konumundan üye ülke konuma geçmek için daha fazla uyum çabasına girmesi gerekmektedir.
- Birlik ile olan asimetrik ilişkiler değerlendirildiğinde Türkiye'nin daha fazla sorumluluğu bulunmaktadır. Bu bağlamda yapılacak olan iyileştirmelere devam edilmesi, Türkiye'nin hem iç hem de dış siyasetinde yumuşak gücünü daha da artırıcı etkiye kavuşmasını sağlayabilir.

KAYNAKÇA

- Abdurrahmanli, E. (2019) "Küreselleşme Olgusuyla Birlikte Büyüyen Terörizm", Anadolu Akademi Sosyal Bilimler Dergisi, 1(1): 93-118.
- Afşar, Ö. A. (2019) "15 Temmuz'a Giden Süreçte Türk Demokrasisinde Sivil Asker İlişkileri", İnsan&İnsan, 22(6): 737-766.
- Aktaş, M. (2018) "AB Ülkelerinde İslamafobi ve Terörizm", Ombudsman Akademik, 7: 127-155.
- Arat, T. (1995) "Avrupa Birliği ile Türkiye Arasındaki İlişkiler ve Gümrük Birliğinin Yeri", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 44(1): 587-606.
- Arpacı, I. (2018) "Terörizm ve Cihad Üzerine Kavramsal Bir Mukayese", Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, 19(34): 263-294.
- Avcı, E. (2019) "Yeni Sol Dalgadan Küresel Dalgaya Türkiye'de Terörizm", Kara Harp Okulu Dergisi, 29(1): 139-166.
- Çam, Y. ve Coşkun, S. (2022) "Küresel Kamusal Bir Kötü: Terörizm", Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 48: 56-66.
- Çakı, F. (2018) "Türkiye'de 15 Temmuz'un Toplumsal Etkileri ve Ona Yol Açan Faktörler Üzerine Düşünceler", Akademik İncelemeler Dergisi, 13(1): 91-124.
- Çoban Oran, F. (2018) "Türkiye-AB İlişkilerinde Yeniden Canlanmadan "Hedef Değişimine" Doğru", Yönetim Bilimleri Dergisi, 16(31): 427-442.
- Dinan, D. (2009) "Avrupa Birliği Tarihi", Çeviren: Hale Akay, 2.bs., İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Duman, M. Z. (2018) "15 Temmuz Askeri Darbe Girişiminin Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerine Etkisi", Liberal Düşünce Dergisi, 23(90): 71-95.
- Ercan, M. (2017) "15 Temmuz Sonrası Türkiye-AB İlişkileri; İlişkilerin Gelecek Öngörüsü", Akademik Bakış Dergisi, 63: 14-28.

- Ergil, D. (1992) “Uluslararası Terörizm”, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, 47(3): 139-143.
- Erhan, Ç. ve Akdemir, E. (2016) “Türkiye-Avrupa Birliği Müzakere Sürecinde İlk On Yılın Muhasebesi (2005-2015)”, Bilig, 78: 7-35.
- Kalkan, E. (2017) “Türkiye’nin Avrupa Birliği Sürecinde Demokratikleşme Çabaları”, Hergüner, B. ve Kalkan, E. (eds.), Farklı Boyutlarıyla Avrupa Birliği Türkiye İlişkileri, 1.baskı, Ankara, Siyasal Yayınevi.
- Koçak, S. Y. (2009) “Ankara Antlaşması’ndan Müzakerelere Avrupa Birliği Mali Yardımları”, Yönetim ve Ekonomi, 16(2): 133-146.
- Lijphart, A. (2016) “Demokrasi Modelleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları”, Çeviren: Ayas, G. ve Bulsun, U. U., 2.bs.,İstanbul: İthaki Yayınları.
- Öktem, E. (2004) “Uluslararası Hukukta Terörizm Tanım Sorunu ve Milli Bağımsızlık Hareketleri”, İstanbul Ticaret Üniversitesi Fen Bilimleri Dergisi, 3(5): 133-147.
- Önal, B. (2022) “Terörizm ve Yalnız Kurtlar”, Ankara: Nobel Bilimsel Eserler.
- Övet, T. (2016) “Terörizm, İslamofobi ve Nefret Suçu İlişkisi”, Güvenlik Bilimleri Dergisi, 5(1): 109-140.
- Özer, M. A. (2009) “Avrupa Birliğine Tam Üyeliğin Eşiğinde Türkiye”, Yönetim ve Ekonomi, 16(1): 89-105.
- Özdemir, H. ve Çiftlikçi, A. (2015) “Avrupa Birliği (AB)’ne Üyelik Sürecinde Türkiye’de Hukuk Devletinin Dönüşümü: Helsinki Zirvesi’nden Günümüze İç Hukukta Yapılan Düzenlemeler Üzerine”, Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 25(1): 123-144.
- Sayın, Y. (2016) “Türkiye’nin Avrupa Birliğine Katılım Müzakereleri ve Müzakere Fasılları, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi, 19(2): 41-62.
- Saraçlı, M. (2007) “Uluslararası Hukukta Terörizm”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 11(1-2): 1049-1078.
- Sobacı, M. Z. (2011) “Avrupa Birliği Koşullılığının Etkililiği Bağlamında Türkiye’de Reform Üzerine Bir Analiz”, Ankara Avrupa Çalışmaları Dergisi, 10(1): 85-100.
- Şimşek, M. (2016) “Terörizm: Kavramsal Bir Çalışma”, Akademik Bakış Dergisi, 54: 319-335.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, (t.y.) “Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinde Önemli Tarihler”.
- T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı (2022)
https://www.ab.gov.tr/siteimages/birimler/kpb/mzakere_karti_ocak_2022.pdf.

Uysal, C. (2001) “Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihsel Süreci ve Son Gelişmeler”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, 1: 140-153.

Ülger, İ. K. ve Özdemir, Ç. (2018) “15 Temmuz Darbe Girişiminin Ardından Türkiye-AB İlişkileri”, Kartepe Zirvesi 2017 Uluslararası 15 Temmuz ve Darbeler Küresel Etkiler, Medya ve Demokrasi Sempozyumu Tebliğler Kitabı, Yayın sahibi: İ. Karaosmanoğlu, Kocaeli, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Kültür ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı Yayınları, 1: 137-160.

Yeniçeri, Z. ve Dönmez, A. (2018) “Terörizm ve Terörist Algısı: Silahı Kimin Tuttuğu Ne Kadar Etkili?”, Türk Psikoloji Dergisi, 23(62): 93-103.

KÖY TEMELLİ KALKINMADA ERKEN CUMHURİYET DÖNEMİNDEN İKİ MODEL: NUSRET KEMAL KÖYMEN VE AHMET KUTSİ TECER

Sami Orçun ERSAY* 

ÖZET

Bu makale, 1930 ve 1940'lı yıllarda Türk toplumunun, toplumsal hayatında önemli bir yer tutan köy ve köyün kalkınması üzerine iki farklı modeli irdelemektedir. Bu iki modelden Nusret Kemal Köymen'in düşüncesinde Köyün kalkınmasında ana motivasyon ekonomik kalkınmadır ve bu kalkınma modelinde sanayi başat rol oynar. Köymen'in Köy anlatısında Şehir pejoratif bir anlam teşkil eder ve köy-şehir dikotomisi dikkat çeker. Buna karşın Ahmet Kutsi Tecer'de şehir hayatına dair olumsuz vurgu yer almazken, o ekseriyetle Köyün kültürel anlamda gelişmesine odaklanmıştır. Bu yönüyle Tecer'in modelinde, Köymen'in önerdiği Köycülük modeline kıyasla daha fazla folklorik ve kültüralist unsurlar ağır basmaktadır. Köymen'de ise kalkınmada insan unsuru ve 'Halk Kuvveti'ne vurgu olmakla birlikte mekanik bir düzen ve Erken Cumhuriyet döneminin korporatist kalkınmacı söylemi kendini hissettirir. Bu bağlamda Köymen ve Tecer'in köye yaklaşımları hususunda birinde maddi unsurların diğerinde ise kültürel yaklaşımın egemen olduğu bulgusu vurgulanmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Köy, Köycülük, Köyde Kalkınma, Nusret Kemal Köymen, Ahmet Kutsi Tecer

Jel Kodları: O13, O14, O18

VILLAGE-BASED DEVELOPMENT: TWO MODELS FROM THE EARLY REPUBLIC PERIOD NUSRET KEMAL KÖYMEN VE AHMET KUTSİ TECER

ABSTRACT

This article examines two different models on the development of the village, which had an important place in the social life of Turkish society in the 1930s and 1940s. Among these two models, in the thought of Nusret Kemal Köymen, the main motivation for the development of the village is economic development and industry plays a leading role in this development model. The City constitutes a pejorative meaning in

* Ar. Gör., Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi, samiorcunersay@nevsehir.edu.tr, 0000-0001-8979-3745

Makale Geçmişi/Article History

Başvuru Tarihi / Date of Application: 15 Nisan 2023

Düzeltilme Tarihi / Revision Date: 21 Haziran 2023

Kabul Tarihi / Acceptance Date : 24 Haziran 2023

Araştırma Makalesi/Research Article

the Village narrative of Köymen and the village-city dichotomy draws attention. On the other hand, while Ahmet Kutsi Tecer does not have a negative emphasis on city life, he mostly focuses on the cultural development of the Village. In this respect, more folkloric and culturalist elements predominate in Tecer's model compared to the Peasantism model suggested by Köymen. In Köymen's model, on the other hand, with the emphasis on the human factor and the 'Halk Kuvveti' (meaning 'People's Force') in development, a mechanical order and the corporatist progressive discourse of the Early Republic period manifests itself.

Keywords: *Village, Peasantry, Nusret Kemal Köymen, Ahmet Kutsi Tecer*

Jel Codes: *O13, O14, O18*

1. GİRİŞ

Bu çalışmanın amacı; Erken Cumhuriyet Dönemi'nde, köy ve köycülük üzerine gerçekleştirdiği sistematik çalışmalarıyla ön plana çıkan Nusret Kemal Köymen'i, Kemalizm'in altı okundan birisi olan Halkçılığı Türk Halk Kültürü ve köycülük üzerinden anlamlandıran Ahmet Kutsi Tecer ile karşılaştırmalı bir şekilde inceleyerek Türkiye'de 1930'lar ve 1940'lar köy kalkındırma modellerini anlayabilmektir.

Çalışmada Köymen ve Tecer isimlerinin seçilmesinde üç önemli sebep vardır. İlk olarak aynı dönemlerde yaşamış olan Köymen ve Tecer halkevlerinin resmi yayın organı olan Ülkü dergisinde önemli pozisyonlar üstlenmişlerdir. Köymen, Ülkü dergisinin imtiyaz sahipliği görevini yürütmüş, Tecer ise yazı işleri görevinde bulunmuştur. Bu noktada her iki ismin rejimin organik aydını olduğu göz önüne alındığında, Köymen ve Tecer üzerinden rejimin köycülük ve halkçılık tahayyülünün ne olduğuna yönelik çıkarımlarda bulunmak mümkündür.

İkinci olarak her iki düşünce insanının çalışmalarının kapsamı köycülük, halkçılık ve Türk Halk Kültürü gibi sınırlı konulardır. Ancak her ikisinde de bu konulara karşı derinlemesine bir ilgi ve harcanan yoğun bir mesai görmek mümkündür. Bu minvalde Köymen ve Tecer'in ardında bıraktıkları birikimin, çalışmanın konusu kapsamında doyurucu olabileceği düşünülmüştür.

Üçüncü ve son olarak Köymen ve Tecer Erken Cumhuriyet Döneminde köyün kalkınması ve halkçılığın manasına kavuşması gibi hususlarda bir ön kabule sahiplerse de köyü ve köylüyü kalkındırma ve halkçılığın gelişimindeki yöntemlerinde iki düşünce insanının yer verdiği öncelikler birbirinden ayrılmaktır. Terminolojiyi klasik Marksizm'den ödünç alarak açıklamaya çalışacak olursak, Köymen'in eserlerinde altyapının üstyapıyı belirlediğini iddia etmek mümkündür. Zira Nusret Kemal Köymen, köyde kalkınma yolunun ekonomik anlamda, tarımın gelişimi ve sanayi hamleleriyle mümkün olduğunu düşünmüştür. Dolayısıyla köyün ve köylünün gelişimi önce maddi temellidir. Bu bağlamda Köymen, üretim biçimi ve üretim ilişkilerinin, köyde politik ve manevi toplumsal oluşumları doğrudan etkileyebileceğini ileri sürmektedir. Tecer ise, Köymen gibi iktisadi anlamda kalkınmacı söyleme karşı çıkmaz fakat kendisinin köyün kalkınmasında ısrarla üzerinde durduğu ilk motivasyon, halk kültürüdür.

Tecer, Türk Halk Kültürü ve folklorik değerlerin tekrar gün ışığına çıkarılarak milli kültürün güçlenebileceğini, bu durumun köyün kalkınmasına doğrudan etki edebileceğini yazılarında ısrarla vurgulamış, köy hayatını ve folklorik temalardaki insana değen, püriten unsurları öne çıkarmıştır. Tecer’i Köymen’in aksine daha çok üstyapının altyapıyı belirlediği Weberyen bir okuma üzerinden değerlendirmeye çalışmak, en azından bu çalışma için zihin açıcı olabilir.

İlgili yaklaşımları inceleyebilmek ve karşılaştırabilmek adına, Köymen’in; Halkçılık ve Köycülük (1934), Köycülük Programı’na Giriş (1935), Türk Köyünü Yükseltme Çareleri (1939), Köy ve Şehir Yahut Devletçiliğin Esasları (1939), Harpte Köycülük (1939) eserleri ile Ahmet Kutsi Tecer’in 1941-1945 tarihleri arasında yayın işleri görevinin başında olduğu Ülkü dergisinden tüm yazılarının, Kalem Sanat ve Edebiyat dergisindeki yazılarının, Folklor Araştırmaları dergisindeki yazılarının taraması yapılmıştır. Ayrıca Tecer’in Köylü Temsilleri, Köroğlu gibi Halk Kültürü’ne içkin epik tiyatro oyunları da incelenmiştir.

Çalışmada ilk olarak Köymen’in halkçılık ve köycülük ile ilgili çalışmaları ile köyde kalkınma fikri incelenecektir. Ardından Tecer’in köy ve halk kültürü gibi kavramları üzerinden Tecer’in fikriyatı, Köymen’in köye ve halkçılığa maddi temelli yaklaşımı ile mukayese edilerek incelenecektir. Çalışmanın sonuç kısmında genel bir değerlendirme yapılarak, Köymen ve Tecer’in düşünce sistemlerinde köy kalkınması fikri karşılaştırılacaktır.

2. NUSRET KEMAL KÖYMEN VE “İDEAL KÖY” YAKLAŞIMI

Köymen’in yaklaşımına ışık tutabileceği düşüncesiyle kısaca hayat hikayesinden bahsetmek yerinde olacaktır. Nusret Kemal Köymen 1903 yılında İstanbul’da doğmuştur. İlköğrenimini Kadıköy Numune Mektebi’nde, orta öğrenimini Kadıköy Sultanisi ve Robert Kolej’de yapmış, yükseköğrenimini ise Wisconsin Üniversitesi’nde, “Köy Sosyolojisi” alanında tamamlamıştır (Toprak, 2006: 4). Dolayısıyla Köymen’in köycülük çalışmalarına özellikle eğilmesi onun bilhassa üniversite öğrenimiyle yakından ilgilidir. Köymen 1933’te Halkevleri Genel Merkezi’nin resmi yayın organı Ülkü dergisinin imtiyaz sahipliğine getirilmiş ve köy sorununa ilişkin yayımladığı çok sayıda makaleyle tek parti yönetiminin köy ideologlarından biri olarak dikkat çekmiştir. 1930-1960 döneminde köy ve eğitim sosyolojisi alanında otuzu aşkın ülkede incelemede bulunmuş ve başta UNESCO olmak üzere kimi uluslararası kuruluşların yürüttüğü çalışmalara devlet adına katılmıştır (Üstel, 1990: 111). Nusret Kemal Köymen 7 Mart 1964 tarihinde vefat etmiştir.¹

2.1. Nusret Kemal Köymen’de Köy Yaklaşımı

Köymen’in köycülük ile ilgili çalışmalarında iki önemli analiz birimi halk ve köydür. Köymen halkçılığın ne olduğunu tanımlamadan ve köy, halk ve halkçılık arasındaki bağlantıyı kurmadan önce

¹ Köymen’in vefat haberinin bulunduğu 7 Mart 1964 tarihli cumhuriyet gazetesi: <http://www.cumhuriyetarsivi.com/katalog/192/sayfa/1964/3/7/2.xhtml>

1934 yılında yayımlanan “Halkçılık ve Köycülük” eserinde “Halk Kuvveti” tabirine yer vermiştir. Köymen’de Halk Kuvvetini belirleyen unsurların başında ‘İrk’ ve ‘Kan’ ın geldiğini ifade etmek mümkündür (Köymen, 1934: 1-3).

Köymen’e göre iki temel ‘kanun silsilesi’ vardır. Bunlardan ilki doğa veya tabiat kanunlarıdır. Doğa kanunlarında, ‘en uygunun kalması’ kaidesi, değişen tabiat şartlarına ayak uyduramayan hayvan ve insan ırklarının dünya yüzünden silinmeleri doğa kanunlarının temel belirleyendir. İkincisi ise cemiyet şartlarının doğurduğu ‘cemî kanunlar’dır. Köymen’e göre insan, nasıl tabiat kanunlarını, ondan yediği sillelerle öğrenmişse insan toplulukları da cemiyet kanunlarına bu öğrenme sürecine benzer biçimde ve fakat kolektif bir şekilde adapte olur veya kanunlara adapte olamayan topluluklar yok olur (Köymen, 1934: 3-5).

Köymen’in Halk kuvveti bölümü başlığı altında Türk halkına biçtiği bu ırk ve etnisite temalı tarihselliğin 1930’lardaki Türk milliyetçiliğiyle son derece uyumlu olduğunu not etmek gerekir. Köymen zaten 1936 yılında Ülkü dergisindeki “Kemalizm’in Hususiyetleri” başlıklı yazısında pozitivizmi içselleştiren ve onun resmi ideolojiyle olan uyumunu şöyle tarif ediyordu: “Kemalizm’in en büyük hususiyetini objektif müşahedecilik ve pozitif ilimciliğinde aramak lâzımdır” (Köymen, 1936: 17).

Köymen, Halk Kuvveti ile Türk toplumuna kökeni epey eskiye uzanan tarihsel bir varoluş meşruiyeti atfetmesinin ardından halkın tanımını yapar. Köymen için halk, bir ülkenin sınırları dahilinde, o ülkenin ortak kültür ve değerleriyle birbirine bağlı olan ve hemen hemen aynı benzer gelir durumuna sahip ve benzer yaşam şartlarını haiz bulunan bir kitledir. Bu kitlenin kahir ekseriyeti de Köymen’in “büyük orta tabaka” olarak tanımladığı bir orta sınıftır (Köymen, 1934: 8). Başka ifadeyle, İktisadi bir toplumsal katman tarifi yapan Köymen’de “Orta” kelimesinin manası, iki ucun arasındaki aşağı yukarı ortak vasıfları olan “büyük bir orta” anlamına gelir. Bu tasnife göre Türk köylüsü sosyo-ekonomik olarak anılan orta sınıfa tekabül etmektedir (Köymen, 1934: 8).

Halk kelimesinin tanımını yaptıktan sonra Köymen yine 1934 tarihli ‘Halkçılık ve Köycülük’ eserinde ‘Halkçılık’ kavramını ikiye ayırarak tanımlamaktadır: ‘Devlet Halkçılığı’ ve ‘Cemiyet Halkçılığı’. Ona göre cumhuriyetçi bir rejimde devlet halkçılığının esasını halkın, memleketin genel idaresini eline alması gayesinin teşkil ettiğini dile getirmektedir. Köymen buna ‘gaye’ demektedir çünkü ona göre demokrasilerde halka verilen azami rol ‘tasvipçilik’ten öteye gitmemektedir. Bu yüzden “Devlet Halkçılığı”nın en önemli görevi, halkın kendi kendini idare etme seviyesine varıncaya kadar, devletin halkın koruyucusu olmasıdır (Köymen, 1934: 10-12). Bu bağlamda halkın gereken olgunluk seviyesine gelinceye kadar devletin halk üzerindeki vasiliğini doğal gören Köymen’e göre bu vasiliğin haklı bir sebebi vardır: ‘Şehirleşme Tehlikesi’ (Köymen, 1939: 27-29).

Nusret Kemal Köymen’in köycülük ile ilgili sistematik çalışmalarının hemen hepsinde –özellikle 1934-1939 yılları arasında kaleme aldığı yayınlarında- ikili bir metodoloji izlediğini dile getirebiliriz. Köymen, eserlerinde önce köyün neden geri kaldığına dair bir takım sosyo-ekonomik ve tarihsel saptamalar yapar ardından kendisinin çözüm reçetesini sunar.

Köymen'e göre Türk Köyü istihsal (üretim), istihlâk (tüketim), devlet masraflarına iştirâk, sıhhat ve bilgi bakımından geridir. Ziraatın geliri de özellikle Anadolu'nun kurak ve verimsiz topraklarında, sınai üretimin sağladığı gelirinin yerini tutmadığından köyler yoksullaşarak daha da küçülmüşlerdir (Köymen, 1939: 8-9).

Köymen dünya çapında etkileri hissedilen sanayi devriminin yanı sıra köyün geriliğini açıklamada yerel sebeplere ağırlık vermiştir. 1930'ların oldukça tartışmalı konularından birisi çiftçiyi topraklandırma kanunudur. Bu kanunun çıkmasında etkili olan faktörlerden birisi, ekili alanların miras yoluyla bölünerek üretim kapasitesinin düşmesini engelleme fikridir. Bu konu, Köymen'in de değindiği bir sorundur. Öte yandan sık sık yaşanan kuraklıklar sadece ziraattan medet uman köylüyü iyice fakir bırakmıştır. Köymen ayrıca, değinilen bu şartlara bağlı olarak fakirleşen köylüyü borçlandırmayı ve 'toprağını elinden almayı meslek haline getirdiğini söylediği ağalar ve dolayısıyla feodal sistemden de şikayetçidir (Köymen, 1939: 10-11).

Köymen, Türk köyünün sorunlarının neredeyse hemen hepsini maddi temelli sorunlar olarak görerek iktisadi minvalde bir okuma gerçekleştirmiştir. Köymen'e göre, köyün eğitimi hususunda Türk kültüründen köyün yeteri kadar istifade edememesinin temel nedeni, bu ekonomik geri kalmışlıkta ilgilidir. Zira bu ilişkiyi Köymen'in 'Halk Terbiyesi Projesi'nde görmek mümkündür. Köymen bu projede kabaca, kırsal alandaki iktisadi gerilik olgusunu, nüfusun dağılımı ve 'teşkilatsızlığı' nedeniyle köylerle merkezler arasında ortaya çıkan kopukluğa bağlamaktadır. Buna bağlı olarak da kırsal kesimin yeterli bir toplumsal, iktisadi ve kültürel bilinç ortaya koyamadığını belirtmektedir (Üstel, 1990: 48).

Köyü ve köylüyü kalkındırma programı birbiriyle bağlantılı üç aşamadan oluşmaktadır. Nusret Kemal Köymen'in köye dair kaleme aldığı programı, eserlerinde her ne kadar dağınık bir şekilde anlatmış olsa da bu köy programının kendine özgü, neden-sonuç temelli bir sistemlilik barındırdığı ileri sürülebilir. Bu bağlamda Köymen için her şeyden önce yapılması gereken ilk ve ön şart köyde sanayileşmenin gerçekleştirilmesidir. Bu koşul sağlandıktan sonra iktisadi hayatın sürekliliği ve canlılığını koruyacak olan köy merkezleri inşa edilmelidir. Köymen'e göre köy ayrıca, köy merkezlerinin ve köyde sanayileşmeyi sağlayacak kalifiye insan unsurunun da membaı olacaktır. Dolayısıyla Köymen'in eserlerinde yer verdiği Halk Terbiyesi kavramı bir nevi köy insanını kalifiyeleştirme süreci olarak okunabilir. Köymen'e göre köyün sanayileşmesi Köylü'nün "cehaleti"ni giderme yolunda da köylüyü, Köymen'in medeniyetin esası olarak gördüğü teknik ve fen ile yakından ilişkili kılacak ve köylüye kitap alma imkânını, bilgiye erişim şansını da yine sanayi sağlayacaktır. Köymen, sanayinin köyde kurulabilmesi için alınacak tedbirlerin en başında, şehirlerde yeni sanayi kurulmasına müsaade etmemek gerektiğini belirtmiştir. Bunun yerine, sanayi kurulacak köylere yol yapmak ve elektrik götürme gerekliliğini dile getirmiştir (Köymen, 1939: 14-20).

Köymen'in köyde sanayiye gerçekleştirme fikri ve bunu sistematik bir şekilde işleme çabasının dönüm noktasının, Ülkü dergisinin 1936 yılının Mart ayı sayısında, o dönemin başbakanı Celal Bayar'ın imzasını taşıyan bir yazıyla ilgili olduğu söylenebilir. Bu yazıda Bayar, ülke kalkınmasında tarıma öncelik

atfedenele şiddetli eleştirilerde bulunarak sanayileşmenin öneminin ve değerinin gözden kaçırılmaması gerektiğini vurgulamıştır(Bayar, 1936'dan aktaran Karaömerlioğlu, 1998: 81). Aynı yıl Ülkü dergisinde Köymen'in de aralarında yer aldığı bazı köycülerin, kendi fikir ve tasarılarını sorguladıkları, nispeten özeleştiride buldukları makaleler de yayımlanmıştır (Karaömerlioğlu, 1998: 81). Köymen de bu bağlamda, Bayar'ın eleştirilerine cevap niteliğinde, tarım-sanayi dikotomisi yerine "köycü endüstri" olarak adlandırdığı bir kavramı ortaya koymuştur. Köycü endüstri sayesinde Köymen, en büyük faydanın köylülerin görmesini sağlayacak şekilde, Türkiye'nin köylerde snai kuruluşları kurularak kırsalda sanayileşmeyi savunmuştur.

Köymen'in köy merkezi olarak tasavvur ettiği sisteme verdiği isim "rurban"dır (Jongerden, 2011: 143). Bu merkezler köylere teknik kültür vermek, medeni kültürlerini yükseltmek, emek verimlerini arttırmak, maşeri teşkilatlanmalarına yardım etmek için az masrafla yapılabilecek çok faydalı bir vasıtaadır (Köymen, 1939: 22). Bu fikrin temelinde başka köyler için bir merkez oluşturacak merkez köylerin kurulması (daha doğrusu belirlenmesi) yatmaktadır; merkez köyler diğerlerine kamu ve kooperatif hizmetleri sağlayacaktır. Merkez köyler mevcut durumda dağınık ve bağlantısız hale gelen yerleşimler için bir kesişim noktası oluşturacak, böylelikle topluluk duygusunun gelişmesine katkıda bulunacaktır. Merkez köyler, topluluğa ait kaynaklara sahip kolektif tesisler olarak düşünülmüştür. Şebeke suyu, hamam, duş yerleri, küçük bir sağlık merkezi, toplantı odası, köy dükkânı, kütüphane ve idare merkezi ile birlikte çekiç, keski, rende ve pense gibi aletler de her bir merkez köyde bulunacaktır. Zira Köymen, bunun sanayi ile tarımın bir sentezini temsil edeceğine inanır. Böylece, yeni bir uzamsal yerleşim tipi, rurban için gerekli ekonomik temel de sağlanmış olacaktır (Jongerden, 2011: 143).

Köymen'in köy merkezini kolektif tesis olarak kurgularken üzerinde ehemmiyetle durduğu bir diğer köy birimi "Halk Dükkânı"dır. Köymen'de bu birimlerin nasıl bir mahiyete sahip olduğu incelemek önemlidir. 1930'larda yaklaşık kırk bin kadar köyden belki sadece bininde halk dükkânı vardır. Köymen'e göre halk dükkânları her köyde ilkokul kadar önemlidir ve olmalıdır. Sadece vatandaş için değil ayrıca devlet için de kârlı kurumlar haline gelebilecek halk dükkânlarının ciddi bir vergi membaı olabileceğini ifade etmektedir. Diğer yandan Köymen'e göre bu birimler geniş bir teşkilatlanmayla, iktisadi hayatın 1930'larda yaşadığı darboğazı da aşabilmesi için para dolaşımını artıracak ekonomik aygıtlardır (Köymen, 1934: 40-41). Bu dükkânlarla birlikte, memlekette köy sanatlarının teşkilatlanması ve vakitlerinin büyük bir kısmını boş veya kâfi derecede verimli geçirmeyen milyonlarca kadın ve erkek vatandaşın dokumacılık, örücülük, halıcılık, kunduracılık, çanakçılık gibi ev sanayisi üzerine çalışması mümkün hale gelecektir. Ayrıca Halk dükkânları köylünün iktisadi, toplumsal ve fikri gelişiminde büyük bir manevi motivasyon da sağlayarak halkı; devlete, fırkaya, aydına ısındırabilecektir (Köymen, 1934: 41-44). Bu vesileyle köylü de "kurtarılarak" ideal halk demokrasisi sisteminde etkin hale gelecektir (Onbaşı, 2011: 80). Ardından "halk arasından bu seviyeye varanları otomatik bir surette memleket idaresine ortak edecek şekiller koymak" gerekmektedir (Köymen, 1933: 187). Köydeki eğitimin mesleki eğitime dayanması anlayışının, dönemin diğer köycülerinin yaygın düşüncesi olduğu ifade edilmelidir

(Karaömerlioğlu, 2009: 294).

Kısaca toparlayacak olursak, Köymen'in köycülük üzerine gerçekleştirdiği sistematik çalışmalarının omurgasının, iktisadi yönü baskın kalkınmacı bir söylem olduğunu ifade edebiliriz. Zira Köymen'in halk terbiyesi konusunda, köyde eğitim üzerine olan düşüncelerinde de "kalifiye iş gücüne" olan ihtiyacın varlığı kendini hissettirir. Ahmet Kutsi Tecer ise Köymen'den farklı olarak kalkınma ve gelişmedeki değişkeni daha çok kültüralist bileşenler üzerinden değerlendirir. Bu bağlamda Köymen'den sonra Ahmet Kutsi Tecer'in halk, halkçılık ve köycülük üzerine olan düşüncelerini incelemek gerekmektedir.

3. AHMET KUTSİ TECER VE KÖY YAKLAŞIMI

Ahmet Kutsi Tecer, Duyun-i Umumi reislerinden Abdurrahman Efendi ile Hatice Hanım'ın çocukları olarak 4 Eylül 1901 tarihinde Kudüs'te dünyaya gelmiştir. Liseyi Kadıköy Sultanisi'nde bitirir. 1922'de Ziraat Yüksekokulundan mezun olur. Ardından İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesinde ikinci üniversiteyi okumak için Felsefe bölümüne kaydolar. 1925'te üniversitenin sağladığı burs ile Sourbonne'a gider ancak 1927'de Paris'ten herhangi bir öğrenim belgesi almadan geri döner. İstanbul Üniversitesindeki Felsefe eğitimini ise 1929 yılında tamamlar (Özbalcı, 1998: 3-4).

Ahmet Kutsi Tecer 1930 yılında çalışma hayatına Ankara Gazi Öğretmen Okulu ve Enstitüsü'nde Türkçe-Edebiyat öğretmenliği yaparak başlar. Mecburi hizmet yükümlülüğü bulunduğu gerekçesiyle aynı yıl Sivas Lisesi Edebiyat Öğretmenliğine atanır. Sivas, Tecer için oldukça önemlidir. Zira köyü, Türk Halk Kültürünü ve folklorü burada keşfeder ve bu keşfediş Tecer'in düşünce hayatını derinden etkiler (Özbalcı, 1998: 4-6). Tecer 1941-1945 yılları arasında Halkevleri genel merkezinin çıkardığı Ülkü dergisinin yazı işleri müdürlüğünü yapmıştır. Sivas'ta başladığı Türk folklorü alanındaki çalışmalarını aralıksız devam ettirmiştir. 1950 yılında UNESCO yürütme Komitesi Türk delegeliğine getirilmiştir. Temmuz 1967'de İstanbul'da vefat etmiştir (Demiralp, 1988: 6-8).

3.1. Ahmet Kutsi Tecer'in Düşüncesinde Halkçılık ve Köycülük

Tecer'in halkçılığı; Köymen'deki gibi şehir ve köyün sosyo-ekonomik dikotomisi üzerine kurulu değildir. Daha çok, folklorik temalar ekseninde kurgulanan ve bu temaların ortaya çıkardığı "halk kültürü" kavramının ön planda olduğu bir Halkçılık anlayışı vardır. Ahmet Kutsi Tecer'in Halkçılığını anlamak için 1941 yılında Ülkü dergisindeki bir yazısında şu ifadesi önemlidir (Tecer, 1941: 16-19).

"Yeni devletimiz halkçı bir cumhurluktur ve milli hayatın içinden doğmuştur. Milli Şef demek milli hayatımızın uyanık başı demektir. O maddi ve manevi cepheleriyle milli hayatı bir bütün olarak yalnız temsil etmez güder ve yeder. Devlet çarkının halkçı gayeye doğru iyi işlemesi için devlet başının, hükümetin ötesinde bir de halkçı partiye dayanması, Türkiye siyasi bünyesinin kendine has bir başarısıdır. Bu suretle parti, hükümetin ve daha iyisi devlet çarkının halkçı bir kontrolüdür, meclisin de en büyük yardımcısıdır."

Zaten alıntıda kendini hissettirdiği üzere Tecer’de halkçılık verili bir değerdir. Köymen’deki gibi halkçılığı, Türkiye’de gerçek manasına ulaştırmak için ekonomi eksenli yeniden bir var ediş ve onun sürekli seferberliği yoktur. Tecer’de bir seferberlikten bahsedilecekse bu sadece, bugün unutulmuş ama Türk Halk Kültürü’nün köklerde hâlâ sağlam bir şekilde var olan folklorik temaların yeniden yaratılması seferberliğidir. Tecer’e göre eğer bu gerçekleştirilebilirse o zaman milli kültürümüz güçlenecek, bu sayede köy ve köylü kalkınabilecektir.

Ahmet Kutsi Tecer, köyün gelişiminde önemli bir vasıta olarak gördüğü Türk halk kültürünün, 1940’ların Türk toplumunda etkisini yitirdiği için bir belirleyici vasfının kalmadığını ifade etmektedir. Tecer’e göre 1942 yılı Türkiye’sinin %80’i köylüdür. Tecer’de köy ve köylüye bakışın, resmi ideolojinin “Köylü Milletin Efendisidir.” diskuruyla paralel olduğunu ifade edebiliriz. Köylü sayısının artırılması ve köyün kalkındırılması için Tecer bunların başında üç önemli tedbir saymaktadır. Köylünün toprak sorununun çözülmesi, elindeki üretim araçlarının modernleştirilmesi ve ‘kültürce yiğitlenmesi’dir (Tecer, 1942: 25-26).

Tecer’in ‘kültürce yiğitlenme’ ifadesi, ‘bilgisizi bilgilendirelim, şehri köye getirelim, köyü şehre götürelim. Tıpkı tımar-zeamet zamanlarında olduğu gibi köy ve şehir diye bir ayrılık olmasın’ fikrini barındır (Köklügiller, 1967: 218). Bu bağlamda Tecer’in köyün kalkınmasında üstünde durduğu temalar daha önce de belirtildiği üzere halk kültürü ve folklorik temelli temalardır. ‘Köylü Temsilleri’ eseri bu konuda Tecer’i anlamak için önemli bir örnek teşkil eder (Tecer, 1940: 5-21).

Tecer’e göre aşiret hayatı halk kültürünün en zengin kaynaklarından biridir. Tecer, aşiretlerin daima yer değiştirmeleri sayesinde kendi kültür ve edebiyatlarını başka muhitlere taşıdıkları gibi oralardan da yeni şeyler alma kapasiteleri üzerinde durur (Tecer, 1939: 18). İkinci bir unsur tekke ve zaviyelerdir. Tekkeler gelen geçen herkese açık ve misafirperver müesseselerdir. Çok ziyaret edilen tekkeler haliyle daima mamur olacağı için bu müesseseler halktan birçok kişiyi celp etmek için sanatkâr dervişlere veya sanatkâr ziyaretçilere büyük hürmet gösterirlerdi. Tecer, tekkelerin bu işlevlerinden uzaklaştıkları için rejim tarafından kapatıldıklarını da belirtmiştir (Tecer, 1939: 18-19). Halk kültürünün kaybolan en mühim üçüncü unsuru ise Tecer’e göre hikâyecilerdir. Hikâyeci, hâlihazırda bir halk şairinin bütün vasıflarına maliktir (Tecer, 1939: 19). Tecer’in öne sürdüğü dördüncü husus kahvehanelerdir. Kahvehanelerin Türkiye’de 17. yüzyılda açılmasıyla birlikte, birtakım halk toplantı yerleri oluşmaya başlamıştır. Bu mekânlar halk şairleri, âşıkların ve hikâyecilerin uğrak yeri olmuş ve halk sanatkârlarına asırlarca burada sanatlarını teşhire imkân vermiştir. (Tecer, 1939: 20). Nihayet Tecer’in sıraladığı ve geleneksel değerini yitiren kurumlardan son ikisi ise köy odası ve köy hocasıdır. Köy odası, bir yandan köyün kahvehanesi diğer yandan misafirhanesi gibidir. Köy hocası ise köy için çok kapsamlı memurluk yapan bir görevlidir. Köy çocuklarına Kuran öğreten, cenazeyi kaldıran, nikâhı kıyan köy hocası aynı zamanda köydeki birçok sırra da vakıftır. Bu yönleriyle köy hocası halk kültürünün, halk edebiyatının önemli bir uzvudur. (Tecer, 1939: 21-22).

Tecer, Türk halk kültürünün zamana yenilen kurumlarının bugün artık olmasalar bile bir değer

olarak halkın ruhuna işlediklerini ifade eder. Türk halk kültürü ve edebiyatının bu değerini manevi mirasından beslenmesi bile Tecer'e göre Türk köylüsünün "kültürce yiğitlenmesini" sağlayacaktır (Özbalcı, 1998: 73-82; Tecer, 1955: 16). Bunun gerçekleşmesinde Tecer, halkevlerini önemli bir araç olarak görür. Tecer; halkevlerinin siyasi bir müessese olmadığını, sosyal ve kültürel kurumlar olduğunu dile getirir. Buralarda milli hayatın bütün meseleleriyle birlikte yurt için faydalı olan bütün bilgiler ve milli kültürün gelişmesine yarayacak olan bütün uğraşlar için geniş bir imkân vardır (Tecer, 1942: 2). Bir başka ifadeyle halkevlerini yeni bir "kültür kurucu" olarak ikame etmektedir.

Tecer, bu "kültür kurucu" işlev ve "kültürel yiğitlenme" ile asıl olana dönüleceğini ve oradan yeniden bir kalkınma işlevinin doğacağını iddia etmektedir. Dolayısıyla ona göre önce manevi unsurların, ardından ise maddi unsurların geleceği, aşıkardır. Burada önemli olan kültürel kodlar ve köylü kimliğidir. Tecer, köylü kimliği üzerinden yeniden üretimin gerçekleşeceğini ifade eder. Son noktada milletin efendisi olan köylünün, yeniden ana aktör olacağını vurgular. Bu noktada Tecer ve Köymen'in birbirinden ayrıldığı görülmekte, iki yaklaşımda farklılıklar izlenmektedir.

4. SONUÇ

Bu çalışma Erken Cumhuriyet Dönemi'nde halkçılık ve köycülük üzerine gerçekleştirdikleri çalışmalarıyla ön plana çıkan iki önemli düşünce insanının, bu konular üzerinden karşılaştırmalı değerlendirmesini temel almıştır. Mukayesenin ana eksenini Nusret Kemal Köymen ve Ahmet Kutsi Tecer'in halkçılık ve köycülüğe ve köyün kalkındırılmasına dair fikirleri ve bu alanlardaki sorunlara yönelik çözüm önceliklerinin farklılığı oluşturmaktadır. Çalışmada etraflıca incelendiği üzere Nusret Kemal Köymen'in halka ve köye yaklaşımı iktisadi yönlüdür. Köymen'in bu iktisadi perspektifi, köycülük çalışmalarının başlangıcı sayabileceğimiz 1934 tarihli Halkçılık ve Köycülük eserindeki halk tanımında kendini göstermeye başlar ve bundan sonra da devam eder. Bu tanımda toplumun ekonomik skalalar üzerinden sınıflandırmasını esas alan Köymen, Türk köyünün neden geri kaldığına dair yaptığı saptamalarda da bu iktisadi perspektifini sürdürür. Bu bağlamda Köymen'in köycülük yaklaşımındaki sorunları iktisadi ağırlıklı okuması, çözüm reçetelerinin de yine ağırlıklı iktisadi olması sonucunu doğurmuştur. Köymen'in köyün sanayileşmesi, köy merkezlerinin kurulması, hatta köyde kalifiye iş gücü amacının öncelikli olduğu 'halk terbiyesini' formüle edişi bu bakış açısını ortaya koymaktadır. Köymen'in köye ve köylüye bu iktisat temelli bakış açısının sebepleri ne olabilir diye kısa bir değerlendirme yapıldığında birkaç nokta öne çıkmaktadır. Köymen her şeyden önce köycülük üzerine sistematik araştırmalar yapmış ve dünyada otuzu aşkın ülke bağlamında karşılaştırmalı köycülük çalışmış bir düşünce insanıdır. Ayrıca eserlerini verdiği 1930'ların dünya genelinde iktisadi konjonktürü, o yıllara damgasını vuran ve baş edilmeye çalışılan büyük buhrandır. Bu bağlamda Köymen'in karşılaştırmalı şekilde birçok ülkede köycülüğü araştırması ve bunu yaparken de dünya çapında ana gündem olan iktisattan uzak kalmaması o dönemin ruhuyla uyumludur. Diğer yandan Köymen'in şahsında 'yerel' bir değerlendirme yapmak da elzemdir. Zafer Toprak, Köymen'in köycülük ile ilgili çalışmalarına dair

yaptığı bir eleştiride Köymen'in köyü ancak Ankara-İstanbul arasındaki tren yolculuklarında vagon camından görebildiği kadar yorumlayabildiğini dile getirir (Toprak, 2006: 4). Toprak'ın bu eleştirisinden hareketle, Köymen'in köycülük anlayışının, insandan ve sosyolojiden nispeten kopuk, neden-sonuç ilişkisine bağlı, mekanik bir tahayyül olduğu söylenebilir.

Tecer'in Köymen'den farklılaştığı en önemli nokta köy ve şehir dikotomisidir. Köymen'de şehir başlı başına patolojik bir vakıa olarak görülürken Tecer köy ve şehir ayrılığını olumluamaz. Köyün kalkınmasında şehri, yakalanması gereken bir ölçü birimi olarak kurgular. Tecer, bu yönüyle sadece Köymen'den değil, 1930'ların köylü ideolojisi, köylü ekonomisi, ve köyde yaşayan bireyin yüceltilmesi, şehirleşmeye karşı dikkatli olan 'romantik köycülük'ten de uzaklaşır (Karaömerlioğlu, b2009: 3-5).

Öte yandan, Köymen'in aksine Tecer köy ile iç içedir. Halk kültürünü sadece teorik olarak içselleştirmemiş, bizzat Sivas'ta 1932'de "Halk Şairlerini Koruma Derneği" adında bir dernek kurmuştur. Sivas'ta halk şairleri bayramı düzenlemiş ayrıca Âşık Veysel'i de keşfeden kişi olarak tanınmıştır. Dolayısıyla Tecer, köyle ve halkla Köymen'in aksine hemhal olabilmiş ve halk kültürünü ve onun geriliğinin sebeplerini de bir antropolog edasıyla resmedebilmiştir. Bu bağlamda çalışmada ayrıntılı bir şekilde ele alındığı üzere, halk kültürü ve bundaki ilerlemeler Tecer'e göre doğrudan köyün ve toplumun hayatına etki eden üst yapı unsurlarıdır. Bu bağlamda belki Tecer'in Weberyen bir okuma üzerinden değerlendirmesi yapılabilir. Köymen'de ise iktisadi ve altyapıcı bir söylem mevcuttur. Tecer'in söyleminde bu kültüralist ve püriten unsurların ağırlıkta olmasını da yine Köymen gibi Tecer'in de formasyonu ile ilgili olduğunu söyleyebiliriz. Tecer'in felsefe eğitimi, onun soyut düşünce sisteminin gelişmesini kısmen açıklayabilir. Kültüralist unsurlara verdiği ağırlık ise mesleği olan oyun yazarlığı ve şairliğiyle ilişkilendirilebilir. Son kertede her iki isim de rejimin organik aydını olmalarına rağmen halkçılık ve köycülük üzerine düşündükleri öncelik ve yöntemlerinde birbirinden ayrışır.

KAYNAKÇA

- Demiralp, B. (1988) "Ahmet Kutsi Tecer'in Halk Bilimi ile İlgili Çalışmaları", Kabul Edilmiş Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara
- Jongerden, J. (2011) "Kent-Kır Ayrımının Ötesinde Kalkınma İçin Yeni Bir Uzam, İçinde "Kırsal Kalkınmada Alternatif ve Yeni Yaklaşımlar" İstanbul: Heinrich Boll Vakfı Yayın.
- Karaömerlioğlu, A (2009) "Türkiye'de Köycülük, Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce", İstanbul: İletişim Yayın.
- Karaömerlioğlu, A. (2009) "Orda Bir Köy Var Uzakta: Erken Cumhuriyet Döneminde Köycü Söylem" Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, Çağdaş Türkiye Tarihi Seminerleri 2008-2009, 21 Mart 2009 Türkiye Seminerleri, İstanbul.
- Köklügiller, A. (1967) "Folklor Aşığı ve Ozan Tecer" Türk Folklor Araştırmaları Dergisi, Sayı: 218.
- Köymen, N.K (1939) "Türk Köyünü Yükseltme Çareleri" Çankaya Matbaası, Ankara.
- Köymen, N.K. (1933) "Halk Terbiyesi" Ülkü. Cilt.8, 183-190.

- Köymen, N.K. (1934) “Halkçılık ve Köycülük” Tarık Edip ve Şeriki Kütüphanesi, Ankara.
- Köymen, N.K. (1935) “Köycülük Programı’na Giriş” Tarık Edip Kütüphanesi, Ankara.
- Köymen, N.K. (1936) “Kemalizm’in Hususiyetleri” Ülkü, Cilt: 7, Sayı: 42, Ağustos 1936, 416-418.
- Köymen, N.K. (1939) “Cemiyet Teşkilatlanmasında Köy ve Şehir Yahut Devletçiliğin Esasları” Çankaya Matbaası, Ankara.
- Onbaşı, F. (2011) “Halkevleri ve Ülkü Dergisi: Erken Cumhuriyet Döneminde Köycülük Tartışmaları” Çağdas Yerel Yönetimler, Cilt 20, Sayı 3, Temmuz, 69-88.
- Özbalcı, M. (1998) “Ahmet Kutsi Tecer Şairliği ve Şiirleri Üzerine Bir İnceleme” Akçağ Yayınları, Ankara.
- Tecer, A.K (1939) “Folklor Gezintileri, *Kalem Aylık Sanat ve Edebiyat Mecmuası*” Sayı 13 Haziran, Yıl 1, 18-22, Ankara.
- Tecer, A.K (1940) “*Köylü Temsilleri*, Halk Bilgisi ve Halk Edebiyatı Tetkikleri” Sayı 1, 1-20, Çankaya Matbaası, Ankara.
- Tecer, A.K (1941) “Dünden, Bugünden” Ülkü, Haziran, 18-19
- Tecer, A.K (1942) “Halkevlerinin Yıldönümünde” Ülkü, Sayı 11, Cilt 1, 1-2 Ankara.
- Tecer, A.K (1942) “Köylü Ülkü” Kasım, 25-26.
- Tecer, A.K (1955) “Düğün, Şenlik, Alay”, İstanbul Sanat-Edebiyat Dergisi Sayı 5, Cilt 2, 16-18.
- Toprak, Z. (2006) “Popülizm ve Türkiye’deki Boyutları” Güncel - Çağdas Türkiye Tarihi Seminerleri 2005-2006, İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi, 1-20
- Üstel, F. (1990) “Tek Parti Döneminde Köycülük İdeolojisi ya da Nusret Kemal Köymen” Tarih ve Toplum 75, 47-51.

İKTİSADİ OLARAK TEŞVİK KAVRAMI İLE TÜRKİYE’DE TURİZME YÖNELİK TEŞVİK POLİTİKALARI*

Fatma Nur ÖZKAYA* 

Çağlar DOĞRU** 

ÖZET

Devletin ekonomiye müdahalesinin bir aracı olan ve ilk olarak Amerika Birleşik Devletleri’nde 19. yüzyılda uygulama alanı bulan teşvikler, gelişmesi zayıf kalan ya da diğerlerine oranla daha hızlı ve fazla gelişmesi istenen ekonomik faaliyetlere kamunun verdiği maddi veya gayri maddi desteklerdir. 1929 Ekonomik Buhranının nedeninin toplam talep yetersizliği kaynaklı olması ve bu talep yetersizliğinin giderilmesi için devlete yüklenen ilk görevin talep yetersizliğini gidermek olması, devletin ekonomiye müdahalesinde en çok kullandığı maliye politikası araçlarından biri olan teşviklerin önemini ortaya çıkarmıştır. Türkiye Cumhuriyeti kurulmadan önce Osmanlı Döneminde ilk örneklerine rastlanan teşvikler, Cumhuriyet sonrası dönemde de mevzuatın oluşturulmasıyla yasal zemine kavuşmuş ve uygulanmıştır. Bu çalışmanın amacı teşviklerin iktisadi temellerinin, tanım, sınıflandırma, amaç, neden ve özelliklerinin belirtilmesi akabinde Türkiye Cumhuriyeti’nde turizm sektörüne yönelik olarak teşvik politikalarının ilk örneklerini ve teşvik politikalarına yönelik oluşturulan mevzuatı aktararak anlatabilmektir. Çalışmanın yönteminde literatür taraması ile sayısal verilerden yararlanma yöntemleri kullanılmıştır. Çalışmanın sonucunda elde edilen bulgular olarak Türkiye Cumhuriyeti kuruluşundan bu yana turizm sektöründeki potansiyel kaynaklarını değerlendirmeye önem vermiştir. Bu sektörün gelişmesi amacıyla uygun olarak teşvikleri yasal zemine kavuşturmuş ve sektörün önemli ölçüde gelişmesini sağlamıştır.

Anahtar Kelimeler: Teşvik, Bölgesel kalkınma, Yatırım, Turizm teşvikleri

Jel Kodları: M52, O10, R10.

* “Bu makale 2022 yılında Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Yönetimi Ana Bilim Dalı’nda Doç. Dr. Çağlar DOĞRU danışmanlığında hazırlanan “Türkiye’de Turizm Sektöründe Uygulanan Teşvik Politikalarının Konaklama İşletmelerine Etkisi” adlı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.”

* Bilim Uzmanı, Kalyon Enerji, fatmanurkaya06@gmail.com, ORCID: 0000-0001-9623-1433

** Doç. Dr., Ufuk Üniversitesi Öğretim Üyesi, caglardogru@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-4215-8979

Makale Geçmişi/Article History

Başvuru Tarihi / Date of Application: 18 Nisan 2023

Düzeltilme Tarihi / Revision Date: 20 Haziran 2023

Kabul Tarihi / Acceptance Date : 20 Haziran 2023

Araştırma Makalesi/Research Article

INCENTIVE POLICIES FOR TOURISM IN TURKEY WITH THE CONCEPT OF ECONOMIC INCENTIVES

ABSTRACT

Incentives, which are a tool of the state's intervention in the economy and first found application in the United States of America in the 19th century, are the financial or intangible supports given for economic activities that are weak in development or that are desired to develop faster. The fact that the reason for the 1929 Economic Depression was due to the lack of total demand and that the first duty charged to the state to eliminate this demand deficiency revealed the importance of incentives, which is one of the most used fiscal policy tools in the economy. The incentives, the first examples of which were encountered in the Ottoman Period before the establishment of the Republic of Turkey, gained a legal basis and were implemented in the post-Republican period with the creation of its legislation. The aim of this study is to explain the first examples of incentive policies for the tourism sector in the Republic of Turkey and the legislation created for incentive policies, after specifying the economic basis of incentives, definition, classification, purpose, reason and characteristics. In the method of the study, literature review and numerical data utilization methods were used. As the findings obtained as a result of the study, the Republic of Turkey has given importance to evaluate its potential resources in the tourism sector since its establishment. In accordance with the purpose of the development of this sector, the incentives have been brought into legalized and provided a significant development of the sector.

Keywords: Incentive, Regional development, Investment, Tourism incentive

Jel Codes: M52, O10, R10.

1. GİRİŞ

Devletin ekonomiye müdahalesinin bir aracı olan ve ilk olarak ABD' de 19. yüzyılda uygulama alanı bulan teşvikler, 1929 ekonomik buhranı neticesinde buhranın toplam talep yetersizliğinden kaynaklanması ve bu talep yetersizliğinin giderilmesi için devlete yüklenen ilk görevin talep yetersizliğini gidermek olması, devletin ekonomiye müdahalesinde en çok kullandığı maliye politikası araçlarından biri olan teşviklerin önemini ortaya çıkarmıştır. Ekonomik Buhran sonrasında tüm dünyada uygulanan ekonomi politikalarında liberal politikalar yerine devletçi politikalar uygulanması yönünde büyük bir dönüşüm yaşanmıştır. Toplumsal ihtiyaçların artması ve farklılaşması ile krizin ekonomi üzerindeki derin ve büyük etkisi, ekonomi politikalarının yeni bir açıdan değerlendirilmesini zorunlu kılmış ve devletin ekonomi üzerindeki rolünü değiştirmiştir. Ekonomi politikalarında yaşanan dönüşüm neticesinde devletin ekonomiye müdahil olma gerekliliği, bir maliye politikası aracı olan teşvik politikalarının uygulanmasını da beraberinde getirmiştir. Teşviklerin temel mantığı maddi veya gayri maddi destekler ile gelişmesi zayıf kalan ya da diğerlerine oranla daha hızlı ve fazla gelişmesi istenen ekonomik faaliyetlerin desteklenerek bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmak, yatırım hacminin

artırılarak toplam yatırımların içerisinde öz kaynakların çoğaltılması, yurt içi üretimi artırmak suretiyle uluslararası rekabetten korunmak, dış rekabete karşı dayanıklılığın artması vb. birçok amaca ulaşılmasını sağlamaktır.

Dünya’da Ortaçağ Döneminde soylular, askerler ve kilise kesiminin vergiden muaf tutulmaları, bu kesime özel araziler verilmesi gibi uygulamalar teşvik benzeri uygulamalar olarak kabul edilmişken Türkiye Cumhuriyetinde ise Cumhuriyet kurulmadan önce Fatih Sultan Mehmet tarafından verilen kapitülasyonların teşvik benzeri bir uygulama olarak düşünülmesi neticesinde ilk örneklerine Osmanlı döneminde rastlanan teşvik uygulamaları Cumhuriyet döneminde de uygulanmaya devam etmiş ve çıkarılan kanunlarla yasal zemine kavuşan teşvik uygulamaları ile sanayi alanında Batı ile Türkiye Cumhuriyeti arasında oluşan uçurumun giderilmesi amaçlanmıştır. Sanayi alanında amaçlanan gelişime iki dünya savaşının ve 1929 Ekonomik Buhranının etkisiyle ulaşamamış olsa da bahsedilen dönemin şartlarına göre teşvik politikaları yönünden ciddi bir gelişim yaşandığı görülmektedir. Eski çağlardan itibaren insanların daimi olarak ikamet ettikleri yer dışında bir yere tatil, eğlence, kültürel, dini ya da ticari amaçlarla seyahat etmeleri anlamına gelen turizm faaliyeti, Sanayi Devriminin getirdiği modern ve teknolojik kazanımlarla birlikte dönüşüm geçirerek artış göstermiştir. Türkiye Cumhuriyeti’nde ise devletin desteklediği alanlardan biri olan turizm sektörüne yönelik teşviklerin sistematik bir şekilde ve yoğun olarak uygulandığı dönem olan planlı kalkınma döneminde teşviklerin verilmesinde bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak, uluslararası rekabetten korunabilmek, istihdam olanaklarını artırmak gibi amaçlar bulunmaktadır. Diğer sektörlerin gelişimine hız veren bir sektör olan turizm sektörü, bunu ülkeye yabancı sermaye çekmesi ve bu şekilde döviz girdisi sağlaması, yeni istihdam alanları yaratması ve kültürel ve ekonomik gelişmeleri tetiklemesi ve yönlendirmesi ile yapmaktadır (Karakaş vd., 2019).

Çalışmada öncelikle teşvik kavramı iktisadi temelleri ile birlikte açıklanmış, teşvik teriminin tanımı, sınıflandırılması, amaç, neden ve özelliklerine değinilmesinden sonra son olarak Türkiye’de teşvikin gelişimi ve teşvik mevzuatı üzerinde durulmuştur.

2. Teşvik Kavramının İktisadi Temelleri

Ekonomi biliminin temelini kıt kaynakların tahsisinin oluşturması nedeniyle toplumların var oluşundan itibaren ekonomik olaylar yaşanmış ve bu olaylara karşı politikalar geliştirilmiştir. Dolayısıyla ekonomi politikalarının tarihi oldukça eskiye dayanmaktadır. Ancak ekonomik örgütlenme şekillerinin tarihini incelemek istediğimizde yakın tarihten başlamak gerekecektir (Eğilmez ve Kumcu, 2005: 28). Bu noktada ekonomi politikaları içerisinde yer alan Merkantalizm, Fizyokrasi, Klasik İktisat ve Keynesyen görüşün incelenmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

2.1. Merkantalizm

15. yüzyılda Avrupa devletleri zenginlik kaynağını altın ve değerli madenlerde gördükleri için yeni sömürge arayışlarına girerken, Osmanlı Devleti ise yeni sömürge arayışı yerine bilinen topraklardaki hakimiyetini genişletme ve vergi ve benzeri şekillerle madenlerini artırma çabasına girmiştir (Eğilmez ve Kumcu, 2005:29). Ekonomiye devletin müdahalesi hususunda 15. yüzyıl ile 18.

yüzyıl arasında gelişen Merkantalist düşünceye göre devletin ekonomiye müdahalesi savunularak asıl zenginlik kaynağının altın ve madenlerle ölçülebileceğini ve devletin dış ticarete korumacı politikalar izlemesi gerektiği, yurt içinde üretimi mümkün kaynakların yurt dışından alımının yasaklanarak değerli madenlerin ülke içerisinde kalma fikri kabul görmüştür. Merkantilistlerin zenginliğin kaynağını altın ve değerli madenlerde görmesi devletin zenginleşmesi gerekliliğine işaret etmektedir. Devletin zenginleşmesi için de ticarete ihtiyaç duyması devleti tüccar sınıfla ittifak içerisine girmeye iten bir neden olmuştur. Bu ittifakla beraber de devlet ülke içinde ve dış ticarete tam korumacı bir rol üstlenmiştir (Tomanbay, 2019). Merkantalistler sanayinin gelişmesi için ithalatın azaltılıp ihracatın artırılmasının sağlanması ve asgari ücretin belirlenmesi gibi pek çok iktisadi konuya devletin karar vermesi gerektiğini düşünmekteydiler (Eser, 2011: 7).

2.2 Fizyokrasi

Fransa’da 18. yüzyılda ortaya çıkan Fizyokrat görüş ise devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmış ve zenginliğin tarıma bağlı olarak geliştiğini iddia etmiştir. Fizyokratlara göre doğada insanların beraber yaşamasını mümkün kılacak doğal yasalar mevcut olduğu için yapay yasalar oluşturmaya, bu anlamda da devletin müdahalesine gerek olmadığı gibi “ekonomik artık” üretebilen en önemli faaliyet olarak tarım kabul görmüştür (Tomanbay, 2019). Bu görüşün önemli savunucularından olan Quesnay’a göre tarım dışında yer alan sektörler verimsizdir (Akdemir ve Yeşilyurt, 2018). Sistemik vergi uygulamaları ve gelir sınıf dağılımı kavramları Fizyokrasi döneminde önerilen önemli hususlardır (Yener, 2018).

2.3 Klasik İktisat Teorisi

İktisat tarihinin en büyük ve derin krizi olarak görülebilecek olan ve esasında toplam talep yetersizliğinin sebep olduğu 1929 Ekonomik Buhranıyla, Adam Smith’in 1776 yılında yayınlamış olduğu *Ulusların Zenginliği* adlı kitabında savunduğu şekliyle devletlerin ekonomiye müdahale etmeden piyasada doğal düzenin kendiliğinden gerçekleşeceği, her arzın kendi talebini yaratacağı, doğal düzende ekonominin daima tam istihdamda olacağı, yaşanan dalgalanmaların ise geçici olacağı ve toplum refahının ancak “*laissez-faire, laissez-passer*” (*birakınız yapsınlar bırakınız geçsinler*) anlayışıyla sağlanabileceği düşüncesi terkedilmeye başlanmış ve Keynes ve taraftarlarının geliştirdiği çağdaş maliye politikası önem kazanmıştır². Ekonomide bir kırılmaya neden olan 1929 yılı krizinin dünya krizi haline gelmesinde ekonomi teorilerinin krizi açıklayamaması ile uzun yıllar krizden çıkışın formülünün bulunamaması etkili olmuştur (Şahin ve Kaplan, 2021:33). Kriz sonrasında devletlerin daha önce üstlendikleri roller büyük bir dönüşüm geçirmiş ve devletler artık “bekçi jandarma” rolünden ziyade kimi zaman sosyal fayda yaratmak kimi zaman da piyasada düzeltici görevi görmek üzere üretim ve tüketim hizmetlerinde aktif bir birim olarak yer almıştır (Eser, 2011: 8). Ekonomik buhran, her arzın

² Türkiye’de 1929 Ekonomik Buhranından “*sistem değişikliği ile Devletçiliğe yönelerek, sınıtlaşma planları hazırlayacak ve bu planları KİT’ler eliyle uygulamaya koyarak*” çıkmıştır (Akgüç, 2009).

kendi talebini yaratmadığını, toplam talep yetersizliğinden kaynaklanan bir kriz olması ve tüm dünyayı etkilemesi sebebiyle göstermiştir. Bu sebeptir ki maliye politikasına yüklenen ilk misyon talep yetersizliğinin giderilmesi olmuştur. Bu dönemden sonra devletler artan sosyal rolleriyle birlikte teşvik sistemini etkin bir araç olarak kullanmışlardır. Bu kapsamda da devletlerin ekonomiye müdahalesinde en çok başvurulan araç ise özel sektörü destekleyecek ve kalkındırarak bir uygulama olan teşvikler olmuştur. Kriz sonrasında olduğu gibi 2. Dünya Savaşı sonrasında da gelişmekte olan ülkelerin kıt kaynaklarını hızlı gelişen alanlara yönlendirmesi kalkınma iktisadının en önemli politikası olmuştur (İncekara, 1995: 9).

2.4 Keynesyen İktisat Teorisi

Keynesyen maliye politikasına göre piyasada kendiliğinden oluşan bir doğal düzenin varlığından bahsedilemez; tam istihdam ve toplum refahının sağlanması ancak devletin ekonomiye müdahalesi ile gerçekleşebilir. Keynes'e göre ekonomide meydana gelen dalgalanmalar vergi ve harcama politikalarının kullanılmasıyla kontrol altına alınabilir (Canbaz, 2019). Maliye Politikası, "*vergi ve kamu harcamalarının ekonomide konjonktürel dalgalanmaları azaltacak şekilde yönlendirilmesidir.*" (Dinler, 2007: 501). Keynesyen ekonomiye göre fiyatlar ve ücretler klasik iktisatçıların söylediği gibi esnek olamayabilir. Tam istihdam dengesi tesadüfi bir dengedir ve piyasa hep denge içerisinde olmayabilir. Her talep kendi arzını yaratacağı için asıl olan arz değil, taleptir ve ekonominin denetimi talep politikalarıyla mümkündür. Oysa klasik iktisatçılar her arzın kendi talebini yaratacağını söyleyerek arz cephesinin önemine vurgu yapmakta; fiyat ve ücretlerin esnek olduğunu ve tam istihdam durumunda uzun süreli dengeyi sağlayan durumun da bu esneklik olduğunu; piyasada yer alan her aktörün kendi çıkarını maksimize ettiğini; piyasada yaşanan sapma ve dengesizlikleri düzelterek mekanizmaların olduğunu bu nedenle de devletin ekonomiye müdahalesinin gerekmediğine işaret etmekteydi (Eğilmez ve Kumcu, 2005: 31-33).

Serbest piyasa ekonomisinin getirilerini ortadan kaldıran bir müdahale aracı olarak görülen teşvikler 1960'ların ikinci yarısı ve 1970'lerin başında yaşanan petrol krizi sonrasında gelişmiş ülkelerde yaşanan ekonomik güçlüklerle beraber ülkelerdeki tarımsal ve sınai teşvikler olarak uygulanmıştır (İncekara, 1995: 29). Devletin ekonomiye müdahalesinin en az seviyede olması yönündeki liberal düşüncelere 1970'lerde yaşanan kriz sonrasında yeniden dönülmüş olsa da 2008 yılında yaşanan küresel kriz devletin piyasalara müdahalesi olmadan sağlıklı bir ekonomik düzenin olamayacağını göstermiştir (Ezer ve Şimsek, 2013: 26). Günümüz dünyasında devletlerin daha fazla liberal politikalara yöneldiği görüntüsü var olsa da Dünya Ticaret Örgütü'nün ülkelerin her yıl GSYİH'nin %1'ini teşvik olarak verdikleri ve dünyada hükümetlerin toplam harcamalarının %6'sını teşviklerin oluşturduğu tahmini bunun aksini ifade etmektedir (Yavan, 2012). 20. yüzyılın sonlarına gelindiğinde teşviklerin devletlerin uyguladığı ekonomi politikalarında yerinin giderek arttığı görülmektedir. Bu durum, ülke içi bölgesel dengesizliklerin ve işsizlik probleminin olması, ihracat koşullarının yetersizliği, yüksek teknoloji ürünlerin üretimi için gerekli sermaye ve bilgi donanımı yetersizliği ve dünya

piyasasında rekabet imkânının kısıtlı olması gibi birden fazla nedenden kaynaklanmıştır (Duran, 1997: 2).

3. Teşvik Kavramının Tanımı ve Sınıflandırılması

Genel anlamıyla teşvik, Türk Dil Kurumu Sözlüğünde “isteklendirme, özendirme” şeklinde tanımlanmıştır (Türk Dil Kurumu, 2020). Teşvik kavramı farklı şekillerde ifade bulabilmektedir. Sözelimi, literatürde teşvik kavramı ile benzer anlamlarda; sübvansiyon, iktisadi gayeli mali yardım, üreticiye yapılan transfer harcaması, primler, destekler uygun koşullu kredi gibi ifadelerle rastlanmaktadır (Topal, 2016). Uluslararası anlaşmalar da teşvik konusuna yer vermektedir. Örneğin Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması’nda (General Agreement on Tariffs and Trade-GATT) teşvik kavramı “sübvansiyon” olarak ifade edilmekteyken, Avrupa Birliği Kurucu Antlaşması’nda ise “devlet yardımı” kavramı, teşvik kavramını karşılayacak şekilde kullanılmaktadır (Topal, 2016; Hazman ve Kaya, 2018). AB rekabet politikası çerçevesinde “devlet yardımı” Avrupa Topluluğunu kuran Antlaşma’nın 87(1). Maddesinde belirli girişimlerin ya da malların üretimini üye devlet veya devlet kaynakları aracılığıyla diğerlerinden ön plana alan ve rekabetin işleyişini bozabilecek olan uygulamalar olarak tanımlanır. Türkiye’de Avrupa Birliği’ne tam üyelik sürecinde devlet yardımları terimi kullanılmaktadır (Tatar Candan ve Yurdadoğ, 2017). Ancak Türkiye’de devlet yardımları terimi daha çok kamunun yürüttüğü çalışmalar ile resmi metinlerde kullanılmakla beraber aslında teşvik terimi tercih edilmektedir. Sübvansiyon terimi ise daha çok dış ticarete kullanılmakta olup teşvik terimi yerine çok nadiren kullanılmaktadır. Uluslararası literatürde tek bir teşvik terimi bulmak mümkün olmadığı gibi tek bir teşvik tanımı da bulunmamaktadır (Yavan, 2011). Ancak Dünya Ticaret Örgütü’nün ve Birleşmiş Milletler İstatistik Bölümü’nün teşvik tanımı uluslararası kabul gören teşvik tanımı olmuştur. Bu tanıma göre teşvikler, “*bir devlet veya bir devlet temsilcisi tarafından yapılan ve alıcılarına fayda sağlayan finansal katkı*” olarak ifade edilmektedir (Gürler Hazman ve Karamıklı , 2020).

Devletin ekonomiye müdahalesinin bazı araçları vardır. Bunlar vergiler, kamu harcamaları, borçlanma, borç yönetimi, gelirler politikası, bütçe politikasıdır (Engin ve Şahin, 2017: 223,224). Yine bu kapsamda devletin özel sektörü desteklemesi ve zayıf ve aksayan yönlerine müdahale ederek ekonomiye yön vermesini sağlayacak olan önemli araçlardan biri de teşviklerdir (Dağ ve Çelik, 2018). Teşvikler özellikle ekonomik krizlerin yaşandığı, işsizliğin arttığı, bölgesel gelişmişlik farklarının derinleştiği ve büyüme sorunlarının baş gösterdiği dönemlerde oluşan bu negatif etkileri zayıflatmak için kullanılan bir araçtır (Karabıçak, 2013).

Kaynak dağılımını değiştiren, maliyetleri azaltan ve bazı sektörleri diğerlerine oranla daha karlı kılan teşvik ve sübvansiyonlar, üretim aşamasında ya da ihracat üzerinden verilmiş olması fark etmeksizin dolaylı veya dolaysız kamu müdahaleleri olarak tanımlanır (İncekara, 1995: 18). Teşvikler, yatırım maliyetlerinin düşürülmesi yoluyla işletme maliyetlerinin azaltılması ve bu şekilde de yatırımların artırılması ile bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasında önemli bir araçtır (Karakaş vd., 2019). Teşvik kavramını ekonomik çerçevede tanımlayan Devlet Planlama Teşkilatı ve Hazine

Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğüne göre, ekonomik literatürde “teşvik” kavramı, kamu otoritesi tarafından verilen maddi, gayri maddi destek ve yardımlar ile belirli ekonomik faaliyetlerin diğer ekonomik faaliyetlerden hızlı ve fazla ilerlemesini sağlamayı amaçlayan uygulamalar olarak tanımlanır (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 2007: 1; Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, 2011). Bu tanımdan anlaşıldığı üzere aslında teşviklerin temelinde kaynakların daha faydalı olduğu kabul gören alanlara yönlendirilmesi yatmaktadır (İncekara, 1995: 9). Bu yardım ve özendirilmelerdeki amaç üretim ya da yatırımı artırmak olabileceği gibi ihracatı artırıp ithalatı azaltmak ya da benzeri ekonomik nedenler de olabilir (Ersungur ve Takım, 2018).

Dağ ve Çelik de (2018) teşvik kavramını iktisadi bir yaklaşımla “*devletlerin kalkınma planlarında göz önünde bulundurarak, yatırımların istenen yöne, istenen düzeyde ve istenen şekilde gerçekleşebilmesi için bazen doğrudan destekleyici, özendirici ya da kısıtlamaları kaldırma şeklinde gerçekleştirdikleri nakdi ve gayri nakdi destekler*” şeklinde tanımlamıştır.

Bir başka tanıma göre ise teşvikler, ekonomik birimleri belli davranış kalıplarına sevk ederek hedeflenen sonuçların oluşmasını sağlayan genel ekonomi politikasının bir alt dalıdır (Eser, 2011: 1). Teşvikler, gelirin piyasa koşulları dışında dağıtıldığı ve bu dağıtımın kamu gücü otoritesi ile yapıldığı bir uygulamadır. Buradan anlaşılacağı üzere teşvikler yalnızca ekonomik nedenlerle verilmeyip kamu gücünü etkileme gücüne sahip kişi veya kurumlarca kendi çıkarları doğrultusunda yönlendirilebilir (Şahin ve Kaplan, 2021: 22). Devlet Teşviklerinin Muhasebeleştirilmesi ve Devlet Yardımlarının Açıklanması hakkında tebliğde ise “*işletmenin faaliyet konuları ile ilgili belirli koşulların geçmişte veya gelecekte yerine getirilmesi karşılığında işletmeye kaynak transferi şeklindeki devlet yardımları*” olarak tanımlanmaktadır (25983 sayılı Resmî Gazete, 2005).

İlk zamanlarda yalnızca üretimi/yatırımları artırmak, teknoloji ve AR-GE çalışmalarını geliştirmek, işsizliği azaltmak için kullanılan teşvikler, zamanla bazı faaliyetleri azaltmak ve önlemek için kullanılır olmuştur. Bu duruma örnek olarak ise çevreyi korumak için bazı üretim organizasyonlarının sınırlı tutulmak istenmesi verilebilir. Nitekim çevre yönetimi tüm doğal kaynakların hızla tüketilmesi ve kirli atıkların doğayı tahrip ediyor olması sebebiyle ülkelerin gündeminde önemli yer tutmaktadır (Karabıçak, 2013). Gelişen ülkelerde yatırım, ihracat ve üretim faaliyetlerinin planlanan yer ve zamanda uygulanmasına yönelik olan politikalara teşvik politikaları denmektedir. Teşvikler genel ve özel teşvikler olarak ayrılabilir. Kurumlar vergisi oranının düşürülmesi gibi ekonominin tamamını kapsayan teşviklere genel teşvikler denmektedir. Yalnızca bir ekonomik alanın geliştirilmesi ya da yavaşlatılması isteğiyle o alana yönelik olarak parasal ya da parasal olmayan önlemler özel teşvikleri oluşturmaktadır (İncekara, 1995: 9-10).

Teşvikler amaçlarına, araçlarına ve kapsamına göre farklı şekillerde sınıflandırılabilir de esas sınıflandırma ekonomik faaliyetlere göre yapılmaktadır. Amaçlarına göre teşvikler yatırımları, üretimi ve istihdamı artırma; araçlarına göre aynı ya da nakdi teşvikler; kapsamına göre ise genel ve özel

teşvikler; ekonomik faaliyetlerine göre ise yatırım teşvikleri ile ihracat teşvikleri olarak ayrılmaktadır. Ülkemizde çoğunlukla ihracat teşvikleri uygulanmaktadır (Ersungur ve Takım, 2018).

Teşvikler Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı tarafından finansal teşvikler, mali teşvikler ve diğer teşvikler olarak sınıflandırılmıştır. Finansal teşvikler içerisinde sübvansiyonlar, yatırım indirimleri ve hükümet garantileri yer alır. Mali teşviklerde ise yabancılar için vergi indirimi, ithalat teşvikleri, satışları artırmaya yönelik teşvikler vb. yer alır. Diğer teşvikler içerisinde ise piyasa ve döviz ayrıcalıkları ile gereklilikleri azaltan düzenlemeler yer alır. Bir başka sınıflandırmada ise teşvikler klasik ve yeni nesil teşvikler olarak ayrılmıştır. Klasik teşvikler, vergisel ve finansal teşvikler; yeni nesil teşvikler ise ar-ge yatırımlarının ve girişimcilik yatırımlarının desteklenmesi gibi teşviklerdir (Ezer ve Şimsek , 2013: 27).

Teşvikler, seçici ve otomatik teşvikler olarak da sınıflandırılmaktadır. Otomatik teşvikler konuları, destek miktarları, sınırları mevzuat ile belirlenmiş olan ve bu anlamda koşulları sağlayan tüm firmalara uygulanan, uygulayıcı kurumların yetkilerinin olmadığı teşviklerdir. Seçici teşviklerde ise uygulayıcı kurumların teşviklerin içerikleri, büyüklükleri gibi hususlarda karar verme yetkisi bulunan ve faydalanıcılardan rapor ya da iş belgeleri gibi dokümanların istenerek projelerin teşvik edilip edilmeyeceği hususunun belirlendiği teşviklerdir (Eser, 2011: 17). Teşvikler amaçlarına, veriliş şekline ve aşamasına, kapsamına, kullanılan araçlarına ve kaynaklarına göre de sınıflandırılabilir³.

Teşvikleri belirleyen faktörlerin ne olduğu hususunda yapılan çalışmalar neticesinde iki farklı çalışma ve dolayısıyla iki farklı literatür oluşmuştur. Bunlar teşviklerin arz ve talep yönü üzerinde durarak esas belirleyicinin makroekonomik faktörler olduğunu, ülkedeki işsizlik ve gelir düzeyinin, yabancı yatırımların, özel sektör yatırımlarının teşvikleri etkilediğini ileri süren ekonomik yaklaşımı benimsemiş iktisat literatürü ile teşviklerin siyasi partiler, iktidardaki parti, seçim zamanı, AB üyeliği, hükümet rejimi farklılığı gibi kamusal ve politik güçler eliyle belirlendiği ve uygulandığı tezini ileri süren siyaset bilimi literatürüdür. Günümüzde teşviklerin belirleyicileri olarak hem ekonomik hem de politik kamusal güçlerin devrede olduğu hususunda uzlaşma söz konusudur (Yavan, 2012).

Ekonomik refahı ve hedeflenen bölge veya sektörlerde yatırımların artırılmasını sağlayan teşvikler etkin teşvikler olarak adlandırılırken, spekülatif amaçlar için kullanılan ve ekonomik rant oluşmasına neden olan teşviklerin etkin teşvikler olmadığı değerlendirilir (Ezer ve Şimsek, 2013: 34).

³ Amaçlarına göre teşvikler; yatırım düzeyini artırmaya yönelik teşvikler, istihdam olanaklarını geliştirmeye yönelik teşvikler, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamaya yönelik teşvikler, yabancı sermaye çekmeye yönelik teşvikler, bölgesel dengesizlikleri gidermeye yönelik teşvikler olarak; veriliş şekillerine göre dolaylı ve dolaysız teşvikler olarak; veriliş aşamasına göre yatırım dönemi öncesine yönelik olanlar ve yatırım sonrasında yönelik olanlar şeklinde; kapsamına göre genel ve spesifik teşvikler olarak; kullanılan araçlarına göre nakdi, vergisel ve aynı teşvikler olarak; kaynaklarına göre ise kara ve gelire dayalı olanlar ile, emeğe dayalı olanlar, ihracata ve ithalata dayalı olanlar ile sermaye yatırımlarına dayalı teşvikler şeklinde sınıflandırılır (Konak, 2018: 5).

4. Teşvik Politikalarının Amaç, Neden ve Özellikleri

Devlet teşviklerinin ana gayesi ülkenin refahının artmasıdır. Bu ana gayenin yanı sıra elbette özel amaçların varlığını da göz ardı etmemek gerekir (Yavuz, 2010). Teşviklerin verilmiş amaçlarını tek bir kategori de ele almak ve sınırlamak mümkün değildir; çok çeşitli amaçları vardır. Fakat Yavan'ın (2011: 18) belirttiği gibi temelde üç esas amacının olduğu söylenebilir. Bunlar; yerli firmaların yurt içinde daha fazla üretmesine yardımcı olmak ve bu şekilde ekonomik gelişme ve büyümeyi artırmak; bir diğer amaç, yabancı yatırımı ülkeye çekebilmek ve bu şekilde ülke içinde yabancı sermayeyi artırarak ülkenin kalkınmasını sağlamak; son olarak ise bölgesel gelişmişlik farklarını ortadan kaldıracak şekilde yatırımları destekleyerek bölgesel eşitsizlikleri yok etmektir. Bu temel amaçların yanı sıra işsizliği azaltmak, belirli faaliyet alanlarını korumak, belirli faaliyet alanlarını sınırlamak gibi sosyal amaçlarının olduğundan da söz edilebilir (Yavan, 2011: 18; Hazman ve Kaya, 2018). Daha önce ifade edildiği üzere devletlere bir maliyet yükleyen teşviklerin verilme gerekçeleri çok olmakla birlikte teşvikler temelde iktisadi amaç ve sosyal amaç olmak üzere iki amaç için verilmektedir. İktisadi amaç, kısa vadedeki ekonomik gelişimden ziyade uzun dönemdeki iktisadi büyüme ve yeni bir üretim şekli ya da teknolojinin öğrenilmesi ve yayılmasıdır. Sosyal amaç ise bölgesel farkların giderilmesi, istihdam yaratma gibi kamu gereklerinin yerine getirilmesidir (Uysal ve Şahin, 2011).

2012 tarih ve 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkındaki Bakanlar Kurulu Kararı'nın birinci maddesinde teşvik politikalarının amaçları belirtilmiştir.⁴ Teşviklerin temel olarak amacı bölgesel gelişmişlik farklarını ortadan kaldırmak, uluslararası alanda rekabet gücünü artırmak, doğrudan yabancı yatırımları artırmak, üretim ve istihdamı artırmak ile yatırım eğiliminin devamlılığını ve sürdürülebilir kalkınmayı sağlamaktır.

Gelişmiş ülkeler ile gelişmekte olan ülkelerde teşviklerin verilmiş amaçlarının farklılık göstermesi doğaldır (Ezer ve Şimsek, 2013: 26). Nitekim gelişmiş ülkelerde esas olarak kalkınma ya da bölgesel farklılık gibi esas sorunlar olmayacağı için bu ülkelerde teşviklerin verilmiş amaçları daha çok uluslararası rekabet gücünü ve dünya pazarındaki yerini korumak, artırmak, çevreyi korumak, Küçük ve Orta Büyüklükteki İşletmeleri (KOBİ) desteklemek, yüksek teknoloji ürünlerin yatırımlarını teşvik etmek olacaktır. Gelişmekte olan ülkelerde ise kalkınma ve sanayileşmedeki eksiklikler, enerjinin düşüklüğü gibi nedenlerle yatırım ve üretim olanaklarının kısıtlı olması, ülkede var olan doğal kaynakların yeterince değerlendirilememesi, bölgesel farklılıkların olması, nüfusun hızlı artması, enerjinin, iç ve dış kaynakların, vasıflı iş gücünün sınırlılığı gibi sorunlar nedeniyle kalkınmayı ve sanayileşmeyi desteklemek ile sanayileşme sürecinin tamamlanmasına destek olmak ve bölgesel gelişme

⁴ Bu Kararın amacı, "kalkınma planları ve yıllık programlarda öngörülen hedefler doğrultusunda tasarrufların katma değeri yüksek yatırımlara yönlendirilmesine, üretim ve istihdamın artırılmasına, uluslararası rekabet gücünü artıracak ve araştırma- geliştirme içeriği yüksek bölgesel ve büyük ölçekli yatırımlar ile stratejik yatırımların özendirilmesine, uluslararası doğrudan yatırımların artırılmasına, bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azaltılmasına, kümelenme ve çevre korumaya yönelik yatırımlar ile araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin desteklenmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir" (2012 tarih ve 28328 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı)

farklılıklarını, kriz ve şokların etkilerini ortadan kaldırmak, kaynakları doğru ve en elverişli alana yönlendirme isteği ve yeni istihdam alanları yaratmak gibi nedenlerle verilecektir (Akdeve ve Karagöl, 2013; İncekara, 1995: 15-16; T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1989: 1-2).

Bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılması gereği, AB politikaları içerisinde yer almakta olup bu amaca yönelik Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu gibi özel politikalar oluşturulmuştur. AB'ye uyum süreci içerisinde Türkiye açısından bölgesel kalkınma politikaları bu sebeple önem arz etmekte olup bölgesel gelişmişlik farklarını en aza indirmek hedeflenmektedir (Konak, 2018: 1).

Genel olarak teşviklerin amaçları aşağıda yer aldığı şekilde sıralanabilir (Yavan, 2011: 31-32; Dağ ve Çelik, 2018; Karakurt, 2010; Topal, 2016):

- Turizm sektörü ve diğer sektörlerde bölgesel ve ülkesel bazda yatırım ve üretimi artırma,
- Ülkede üretilen malların ihracatını geliştirme ve destekleme,
- Sektörler içinde ve sektörler arasında rekabet gücünü artırma,
- Ülkenin sosyo-ekonomik yapısını güçlendirerek yabancı sermayeyi ülkeye çekme,
- Bu vesilelerle ekonomik kalkınmayı hızlı bir şekilde gerçekleştirme,
- Bölgesel gelişmişlik farklılıklarını gidermede bir araç olarak kullanma,
- Girişimcileri risklerden koruyarak yatırım yapmalarını özendirme,
- Araştırma geliştirme faaliyetlerini destekleme,
- Farklı bölgelerde daha önce başlatılmış olan ancak tamamlanamayan yatırımları neticelendirme,
- Bölgesel ve ülkesel çapta istihdam sağlama,
- Diğer ülkelerle var olan rekabet gücünü koruma veya artırma,
- Hammaddeden sonra katma değeri yüksek mamuller elde etmeye vesile olma,
- Özel sektör tarafından karlı yatırım alanı olarak görülmeyen alanlara yatırım yapılmasını teşvik etme,
- Tüm bu vesilelerle sanayileşme ve teknolojik gelişimi sağlama,
- Bazı sektörleri maruz kalabilecekleri risklerden koruma ve sektörlerin gerilemesini önleme,
- Teşviklerin uygulanmasında çevre sağlığı ve güvenliğini esas alarak doğayı koruyucu tedbirlerle destekleme faaliyetlerini sürdürme olarak sıralanabilir.

Devlet tarafından verilen ve açık veya gizli; dolaylı ya da dolaysız olabilen ve kaynakların dağılımını bölgesel, sektörel, dönemsel ve büyüklük açısından etkileyen teşvikler, ekonomik birimlere yarar sağlamakla birlikte devlete de bir maliyet yüklemektedir. Ayni ve nakdi yardımlar şeklinde özel sektöre verilen ve böylece özel sektörün aktifinin artmasını ya da azalmasını engelleyen teşvikler, kamu fonlarının azalmasına yol açtığı için kamu için bir maliyet kalemi olmakla beraber kamu gelirlerini azaltır (Ay, 2005). Devletin katlandığı bu maliyet kamu harcaması ya da dolaylı olarak vergi harcaması şeklinde olmaktadır. Kamu tüzel kişilerinin, kamusal kaynaklar üzerinden elde edilen gelirleri bütçe üzerinden harcamaları kamu harcamaları olarak ifade edilir. Teşvikler de kamu otoriteleri tarafından verildiği için kamu harcaması olarak sayılmaktadır. Devletin sosyoekonomik amaçlar doğrultusunda

indirim, muafiyet, istisna uygulaması vergi harcaması olarak kabul edilir. Makroekonomik planlar doğrultusunda politik ve ekonomik olarak belirlenen teşviklerin uygulanabilmesi için yasal veya idari düzenlemeler gerekmektedir. Vergi harcaması niteliğinde olan teşviklerin verilebilmesi için vergi kanunlarında yasal düzenleme yapılması gerektiği gibi bütçe kanununda da bütçenin ayırma ilkesi gereği düzenleme yapılmış olması gerekmektedir (Selen, 2011: 28-31). Vergi mükellefleri, alınmayan vergiler ve yapılan yardımlar ile teşviklerin kamu üzerine yüklediği bu maliyete katlanmaktadırlar. Ancak bu maliyetlerin çok yüksek olması durumunda teşviklerin gelir dağılımını bozucu etkisi olabilir. Dolayısıyla teşviklerin gelir dağılımı, kaynak dağılımı, yatırım kararları, kamu maliyesi, bölgesel kalkınma, dış ticaret gibi pek çok ekonomik konu üzerinde etkisi vardır (Ezer ve Şimsek , 2013: 32-33).

5. Türkiye’de Teşvik Kavramının Ortaya Çıkışı ve Turizme Yönelik Teşviklerin Gelişimi

Teşvik politikalarının ilk örneklerine Osmanlı döneminde rastlanmaktadır. Bu dönemde Fatih Sultan Mehmet tarafından verilen kapitülasyonların teşvik benzeri bir uygulama olduğu söylenebilir. Nitekim kapitülasyon verilmesinde ki amaç yabancı sermayeyi ülkeye çekebilmektir. Bu nedenle özellikle sanayi alanına yönelik verilen teşviklerin eski bir tarihi olduğu söylenebilir (Şahin ve Kaplan, 2021: 22). Avrupa ile rekabet edebilmeyi amaçlayan Osmanlı Devleti bu anlamda ilk düzenlemeyi esnaflar arasında birleşme sağlanarak şirketler kurulması, tek bir standart ve kalitede üretim yapılmasının sağlanması ve teknik öğrenimin geliştirilmesi gibi amaçlar için 1866 yılında “Islah-ı Sanayi Encümeni” kurulması ile yapmıştır. Ancak sanayileşme çabalarında Avrupa kapitalizminin engel olması ve sermaye birikiminin doğru şekilde kanalize edilememesi neticesinde hedeflenen sonuçlar elde edilememiştir (Öz ve Buyrukoğlu, 2015). Türkiye Cumhuriyeti’nde yatırımların özendirilmesine ilişkin ilk hukuksal düzenleme Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerçekleştirilmesine rağmen Cumhuriyet döneminde uygulama alanı bulmuştur (Tatar Candan ve Yurdadoğ, 2017).

5.1. 1913 Tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı

Sanayi Devrimi’nin Batı’ da sanayi altyapısını daha da geliştirmesi neticesinde Osmanlı ve Batı arasında sanayileşme hususunda giderek artan bir makas oluşmuştur. Artan bu makası daraltabilmek amacıyla çıkarılan ve Osmanlı’da sanayi alanını teşvik için yapılan ilk hukuksal düzenleme olan 1913 tarihli “Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı”nın sanayileşmeyi sağlamak dışında bir diğer amacı da ordunun giyim ve teçhizat ihtiyaçlarını giderebilmek olmuştur. Bu kanunla beraber sanayi sektörüne arazilerin karşılıksız temin edilmesi, toplam değeri 1.000 TL’yi geçen ve en az 5 hp motor gücü sanayi kuruluşlarına hammadde, makine teçhizat ve yardımcı malzeme temininde gümrük muafiyeti uygulanması gibi birtakım kolaylıklar getirilmiştir (Şahin ve Kaplan, 2021: 23). Ancak 1. Dünya Savaşının başlaması gibi dönemin getirdiği şartlar ve ülkenin içerisinde bulunduğu koşullar nedeniyle kanun etkili şekilde uygulanamamış ve beklenen etkiyi gösterememiştir (İncekara, 1995: 50).

5.2. 1927 Tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu

Henüz Cumhuriyet ilan edilmeden milli iktisat anlayışı Şubat 1923’de yapılan İzmir İktisat Kongresinde kabul edilmiş ve dış ticaret hareketlerine getirilen kısıtlamalarla yerli sanayinin oluşmasına yönelik adımlar atılmıştır (Şahin ve Kaplan, 2021: 28) İzmir İktisat Kongresinde, ekonomik kalkınmayı en temel hedef olarak belirleyen ve özel kesimin teşvik edilmesi için önerilerde bulunan kararlar neticesinde sanayinin desteklenmesi ve finansmanı için 15 Haziran 1927 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren ve Teşvik-i Sanayi Kanun-u Muvakkati yerine 15 yıl süreyle yürürlükte kalacak olan Teşvik-i Sanayi Kanunu çıkarılmıştır (Alkin, 2010: 41). 1927 tarihinde çıkarılan bu Kanun ile 1913 tarihli Teşvik-i Sanayi Kanunu Muvakkatı, her iki Kanununda milli iktisat politikası için hazırlanmış olması sebebiyle mühim benzerlikler taşımaktadır (Yılmaz, 2020). Sanayinin özendirilmesi düşüncesiyle sanayi kuruluşlarının kurulmasını kolaylaştırabilmek için beş dönüme kadar bedelsiz arsa verilmesi, Teşvik-i Sanayi Kanunundan yalnızca Türk Uyrukluların yararlanması, yurt içi ürünlerin yurt dışından ithal ürünlere tercih edilmesi gibi kararlar alınmıştır. 1913-1929 dönemi karma ekonomi modelinin hakim olduğu bir dönemdir ve Teşvik-i Sanayi Kanununda da bu ekonomi politikasının etkileri görülmektedir. O dönemin koşullarına göre bu Kanun ile özel sektöre önemli ayrıcalıklar tanınmıştır (T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, 1989, s. 6). Kanun hammadde, makine ve teçhizat gibi çeşitli vergilerden ve gelir vergisinden muaf olunması, bedelsiz arsa verilmesi, navlun indirimi uygulanması, kamu ihalelerinde öncelik verilmesi ve dolaylı ve dolaysız vergi teşvikleri hususlarında değişiklikler yaparak teşvik hususunda önemli yenilikler getirmiştir (Yılmaz, 2020; Ersungur ve Takım, 2018). Bu Kanunla belediye resim ve harçlar istisnası, gümrük vergisi istisnası şeklinde istisnalar yanı sıra taşıma desteği, hammadde desteği gibi destekler de yer almıştır (Ezer ve Şimsek, 2013: 37). Bu teşvik araçlarını etkili şekilde kullanabilecek bilgi ve tecrübeye sahip yeterli kadrolar olmaması ve dünya bunalımının ortaya çıkmasıyla devletçilik uygulamalarına geçilmesi nedeniyle 1923-1930 yılları arasında sanayileşme hamlesi ve Kanunun etkileri amaçlandığı gibi olamamıştır. Buna rağmen bugün uygulanan birçok teşvik aracının ilk basamağını bu Kanun oluşturmuştur. Ancak beklenen etkiyi oluşturamaması ve 2. Dünya Savaşı’nın ekonomiye olumsuz etkileri neticesinde Kanun 1942 yılında yürürlükten kaldırılmıştır (Altay ve Karabulut, 2017).15 yıl yürürlükte kalan bu Kanunun ardından yeni bir teşvik yasası yapılmamış ve birbirinden bağımsız teşvik kararları ile teşvik sistemi yürütülmüştür (İncekara, 1995: 51).

5.3 1929-1980 Yılları Arasında Teşvik Uygulamaları

1929 kriziyle beraber dünya ticaretinin gittikçe daralması neticesinde ülkeler iç piyasalarını korumak adına gümrük tarifelerini yükselterek ekonomiye müdahalede bulunmaya başlamışlardır. Türkiye Cumhuriyeti’ de Türk lirasının değer kaybetmesi, sınai ürün ithal eden ve hammadde ihraç eden bir ülke olması ve sınai ürünlerin fiyatının yükselmesi nedeniyle ithalatı devam ettirmenin mümkün olmaması ve dış ticaret açıklarının oluşması şeklindeki krizin ekonomi üzerindeki etkilerini önlemek ve bir önceki dönemde planlanan sanayileşmenin başarılı olamaması nedeniyle ulusal sanayinin amaçlanan

seviyede olmaması gibi nedenlerle planlı bir modelle ulusal sanayi kurma çabası içerisine girmiş ve iktisat politikası 1933 yılından itibaren devletin ekonomiye daha fazla müdahale etmesi yönünde değişime uğramıştır (Yeşilay, 2005).

Türkiye’de 1945 yılında Milli Kalkınma Partisinin kurulması ve 1946 seçimlerine birden fazla parti ile girilmesiyle çok partili hayata geçiş olmuştur. 1950 seçimlerini ekonomide liberalizmi savunan Demokrat Partinin kazanmasıyla birlikte Türkiye’de hem siyasal yaşantıda hem de ekonomi politikalarında köklü bir değişim yaşanmıştır. Teşvik politikası 20. yüzyılın ikinci yarısının başlarında temel ekonomi politikası olarak uygulanmıştır (Şahin ve Kaplan, 2021: 37). Başka bir ifade ile Demokrat Parti iktidarı 1950-1959 yılları arasında ekonomik kalkınmayı, teşvik aracılığıyla sağlamayı amaç edinmiştir. Tek parti döneminin ekonomide temel politikası olan denk bütçe ve denk ödemeler dengesi 1950’li yıllarda yerini genişlemeci maliye ve para politikasına bırakmıştır. Dış krediye dayalı ekonomik büyüme, yabancı sermayenin teşviki, tarıma verilen destekler ve tarımda makineleşme, ulaşım, haberleşme alanında yapılan yatırımlar bu dönemin temel ekonomi politikalarını oluşturmaktadır.

Turizm sektörünün geliştirilmesi ve uluslararası turizm talebinin artırılması amacına ilk olarak 1950’li yılların başında rastlamakla beraber turizm alanında teşvike yönelik ilk kanuni düzenleme de 1950 yılında yapılmıştır. Ancak bu duruma rağmen planlı dönem öncesinde turist sayısı 200.000’e dahi ulaşamamıştır (Okuyucu ve Akgiş, 2016; Şanlıoğlu ve Özcan, 2017). 1950 yılında yapılan bu düzenleme 5647 sayılı Turizm Müesseselerini Teşvik Kanunu’dur (7470 sayılı Resmi Gazete, 1950). Bu kanunda işletmelerin turizm işletmesi sayılma koşulları ile teşvik önlemlerinden hangi işletmelerin yararlanabileceği gibi hususlar düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye ek olarak 1953 senesinde ise turizm sektöründe yer alan firmaların teşviki amacıyla 6086 sayılı “Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu” çıkarılmıştır (8414 sayılı Resmi Gazete,1953). Turizm işletmelerinin tanımını getiren bu Kanun, 1950 yılında çıkarılan ve 13 maddeden oluşan Turizm Müesseselerini Teşvik Kanunundan daha kapsamlı düzenlemeler getirmiş olup 40 maddeden oluşmuştur. 1954 yılında ise 1951 yılında yabancı yatırımları ülkeye çekmeyi hedef edinen Yabancı Sermayeyi Teşvik Kanunu revize edilerek, Kanun dönem ihtiyaçlarına uygun hale getirilmiştir (Şahin ve Kaplan, 2021: 35). Bu Kanun ile Kanunun verdiği vazifeleri yerine getirmesi öngörülen ve yetkili kılınan bir Komite oluşturulmuş ve Komite Yabancı Sermayeyi Teşvik Komitesi olarak isimlendirilmiştir. 1955 yılında çıkarılan Turizm İşbirliği Nizamnamesinde ise;

“Turizm ve turizm endüstrisinin inkişafını sağlamak için Devlet daireleri, özel idareler, belediyeler, iktisadi Devlet teşekkülleri ve hususi kanunlar ile kurulmuş ve kurulacak her türlü teşekkül ve müesseseler, sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait banka ve şirketler, Basın - Yayın ve Turizm Genel Müdürlüğü ile işbu Nizamnamede tespit edilen şekil ve esaslar dâhilinde işbirliği yaparlar” (9106 sayılı Resmi Gazete, 1955)

ifadesine yer verilmiş ve işbirliğine dahil edilen konular içerisinde yolların ve konaklama işletmelerinin yapılması, reklam ve propaganda işleri, termal tesislerin ve sportif tesislerin yapılması, okul turizminin

geliştirilmesi, turistleri karşılama ve onlara gerekli bilgilerin verilmesi ile rehberlik ve tercümanlık işleri gibi hususlar yer almıştır (9106 sayılı Resmi Gazete, 1955). 1955 yılında devlet desteği ile bir turizm bankası kurularak teşvik edilecek yatırımlara kredi bulunmasının kolaylaştırılması hedeflenmiştir. Kurulan banka 1962 yılında T.C. Turizm Bankası A.Ş. adıyla faaliyete geçmiştir.1957 yılında ise Basın Yayın ve Turizm Genel Müdürlüğünün adı Basın Yayın ve Turizm Vekâleti olarak değiştirilmiş, 1963 yılında ise bu bakanlığın adı Turizm ve Tanıtma Bakanlığı olarak değişmiştir (Geçgin ve Korucuk, 2017: 30).

Turizm kavramının gelişmeye başladığı dönem planlı kalkınma dönemidir. Nitekim teşvik sisteminin ilk defa sistematik bir hal alması kalkınma planları sayesinde olmuştur. 1963 yılında çıkarılan 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda ilk defa yatırım indirimine yer verilmiş olması bahsedilen bu duruma iyi bir örnektir. Kalkınma dönemi ise 30.09.1960 tarih ve 91 sayılı Kanun (R.G. 1960/10621) ile 05.10.1960 yılında Başbakanlığa bağlı olarak Devlet Planlama Teşkilatının kurulması ve 1961 yılında Anayasanın 129. maddesiyle beraber kalkınma planları hazırlanmasının hükme bağlanması ile başlamıştır. Planlı kalkınma dönemi boyunca uygulanan turizmi teşvik politikaları ile döviz geliri sağlamak ve bu şekilde ödemeler dengesine pozitif katkı sağlamak, turizm sektörünün istihdam üzerinde sağladığı ciddi itici güç ile istihdam olanaklarını artırmak amaçlanmış ve turizm sektöründe ciddi ivme kazanılmıştır. İlk üç kalkınma planı döneminde yatırımların öncelikli bölgelerde yoğunlaştırılması ile turizm tesislerinin kitle turizmine uygun nitelik ve nicelikte olması amaçlanmıştır (Okuyucu ve Akgiş, 2016). Ancak ilk üç kalkınma planı döneminde parasal kaynakların yetersizliği, ticari tanıtımların yeterince yapılmaması, turizm eğitimine yeterince önem verilmemesi gibi nedenlerle amaçlandığı şekilde başarılı olmamıştır. Bu başarısızlık dördüncü plan dönemine kadar sürmüş ve dördüncü planla beraber turizm eğitime, tanıtıma, özel sektöre, yabancı sermaye girişlerine önem verilmiştir (Öztürk Sözen, 2007).

1960-1980 döneminde, yerli sanayinin yurt dışı piyasa rekabetinden korunmaya ve kalkınmanın planlama ile gerçekleştirilmeye çalışıldığı bir dönem olmuştur. Bahsi geçen bu planlarda turizm sektörüne yönelik teşvikler ve altyapısını geliştirmeye yönelik tedbirler ile yeni kanuni düzenlemeler yer almıştır. Kalkınma planları esas alınarak hazırlanan teşvik mevzuatında bölgelerarası farkları azaltmak, istihdamı artırmak, uluslararası rekabetten korunmak için yatırımların uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gibi hususlar temel amaçlar olmuştur.

Kalkınma planları döneminde yatırımların teşvikini uygulamak için münferit bir yasa çıkarılmamış, kararname ve tebliğler gibi yasal düzenlemelerle alt yapısı oluşturulmuştur. 1963 senesinde çıkarılan 261 sayılı İhracatı Geliştirmek Amacı İle Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere Dair Kanun ile ise ihracatta vergi iadesi tanınmıştır.1964 tarihli 474 sayılı Gümrük Kanununa Bağlı Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun ile de ithalden alınan vergi ve resimlerin taksitlendirilmesi imkânı tanınmıştır. Bu dönemin bir diğer önemli gelişmesi ise 1968 senesinde Kalkınmada Öncelikli Yöre (KÖY) uygulamasına geçilmesi ve teşvik belgesi sisteminin

oluşturulması olmuştur (Şahin ve Kaplan, 2021: 39). Teşvik sisteminin dağınıklığının giderilmesinde, teşviklerin denetlendiği, değerlendirildiği birimler birleştirilerek sistemin daha etkili ve verimli çalışmasında ve var olan tedbirlerin kapsamının genişletilmesi ile yeni teşvik tedbirlerinin sisteme eklenmesinde 1967 yılında kabul edilen 933 sayılı Kalkınma Planlarının Uygulanması Esaslarına Dair Kanunun önemli payı vardır (12671 sayılı Resmî Gazete, 1967). Bu Kanunda yatırım indirimi ve gümrüklerde taksitlendirme ve muafiyet uygulamasına devam edilmiş, özel sektörün tek başına tamamlayamayacağı karma teşebbüslere katılma payı oluşturulmuş, arazi istimali yapılması yetkisi ile yatırımların finansmanına destek olmak için geliştirme ve teşvik fonları düzenlemelerine yer verilmiştir. Yine bu Kanun sayesinde ihracata vergi iadesi uygulamasının başlaması, sanayi bölgelerinin oluşturulması ile teşvik belgesi düzenlemesine geçilmesi gibi önemli gelişmeler yaşanmıştır (İncekara, 1995: 52-53). Bu Kanunun getirdiği en önemli yenilik ise 1967 yılına kadar uygulanan yatırım teşviklerinin bir araya toplanması şeklinde olmuştur. Bu Kanunla Başbakanlığa bağlı bağımsız bir birim olarak kurulan Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü, yatırımların yerinde görülmesi, kalkınma planları ve teşvik tedbirlerinin hazırlanması ile teşvikler hususunda ilgili tüm birimlerin koordinasyonunu amaçlamıştır (Yılmaz, 2020).

Devletin ekonomik anlamda geri kalmış bölgelere doğrudan desteği ekonomik ve sosyal altyapı ile üst yapı kurma şeklinde olurken zamanla devlet doğrudan desteklemekten ziyade teşvik edici uygulamalar ile kendi dışındaki kesimleri daha aktif rol oynamaya yönlendirmiştir. Daha az gelişen bölgeleri desteklemek üzere bazı iller KÖY kapsamına alınmış ve yıllar geçtikçe bu kapsama alınan il sayısı artmıştır. Bu uygulamayla devletin sağladığı destekler; yatırımda indirim sağlanması, gümrük vergilerinden ve katma değer vergisinden istisna sağlanması, enerji ve kredi desteği, yatırım için mekân tahsisi olarak sıralanabilir (Dağ ve Çelik, 2019). 1968 yılında KÖY uygulamasıyla Türkiye’de önce 22 il öncelikli yöre olarak kabul edilmiştir. 1981 yılına kadar illerin birbirinden ayrılmadan bir bütün olarak değerlendirilmesi daha az gelişen bölgelerin yararına olmadığı için bu yıldan sonra az gelişen bölgelere daha fazla önem verilmesi gerekliliğini ortaya çıkarmış ve kalkınmada öncelikli iller I. Derecede KÖY’ler ve II. Derecede KÖY’ler şeklinde iki kademeye ayrılarak 1996’ya kadar bu şekilde devam etmiştir. KÖY politikası 40 yıl boyunca yatırım teşvikleri alanında uygulanmış olmasına rağmen bölgeler arası farklılıkları gidermede etkili olamamıştır (Şahin ve Kaplan, 2021: 82; Özker ve Biniş, 2010).

5.4 1980- 2000 Yılları Arasında Teşvik Uygulamaları

Keynesyen ekonomi politikalarından, neoliberal ekonomi politikalarına geçişi sağlayan, 24 Ocak 1980 tarihinde alınan ve yeni bir ekonomik istikrar programı olan ekonomik kararlar ile Türkiye’de uygulanan ekonomi politikası ciddi bir değişim geçirmiş ve planlı ekonomi modelinde uygulanan ithal ikameci ekonomi politikası yerini ihracata yönelik büyüme politikasına bırakmış ve dışa açık büyüme modeline geçilmiştir (Cinel, 2018; Ateş, 2017: 37). Politika değişikliğine gidilerek ihracata yönelik politikaların benimsenmesiyle teşviklere daha çok pay ayrılmış ve ihracatta vergi iadesi, teşvik primleri

gibi doğrudan nakit destekler kullanılmıştır (Leblebici, 2002: 6; İlhan, 2010). Bahsi geçen ekonomik kararlarda yabancı sermayeyi ülkeye çekmek, ihracatı güçlendirmek ve özelleştirme politikaları vb. şekildeki küresel politikalarla devletin ekonomi içerisindeki rolünü azaltmak ve piyasayı güçlü kılmak amaçlanmıştır (Güngör, 2016). Bu kararlar öncesinde yerli sanayiye korumaya yönelik ithalatta kota, yüksek gümrük tarifeleri, ithal ikamesi uygulanırken kararlar sonrasında dış ticarete yüksek gümrük tarifelerinin indirilmesi, kota sınırının kaldırılması, yatırım teşvikleri için nakdi desteğin verilmesi gibi desteklerle bazı sektörlerde yatırımlar ciddi ölçüde artmıştır (Çiftçi, 2007). Turizm sektöründe Ege ve Akdeniz sahillerinde yer alan konaklama işletmelerinde; Denizli, Uşak, Gaziantep gibi yörelerde ise tekstil ve imalat sanayi yatırımlarında ciddi artışlar sağlayan Kaynak Kullanımı Destekleme Primi Uygulaması (KKDP), organize sanayi bölgelerinde, KÖY kapsamındaki illerde turizm, eğitim, sağlık gibi sektörlerde ciddi yatırım artışına neden olmuştur. (İlhan, 2010). Yatırım indirimi, vergi muafiyet, istisna ve indirimleri, sabit kur politikasına geçilmesi, yabancı sermayenin ülkeye gelişine kolaylık sağlamış ve turizm faaliyetlerini doğrudan desteklemiştir (Alkin, 2010: 102). Değişen bu ekonomi politikasıyla birlikte faaliyet alanları sanayi ve finans olan ve 1930'lı yıllardan sonra kurulmaya başlanan KİT'ler özelleştirilmiş, kademeli şekilde ithalat serbestleştirilmiş, devletin ekonomiye müdahale etmemesi ve bu şekilde de fiyatların piyasa koşullarında oluşması hedefine adım adım geçilmiştir. Bu kararlardan sonra öncelik, üretimde boş kapasitelerin giderilmesi amacıyla üretim ve ihracat teşviklerine verilmiş ve teşvik sistemindeki kurumsal dağınıklık, Teşvik ve Uygulama Daire Başkanlığı'nın Devlet Planlama Teşkilatının birimi haline getirilmesiyle giderilmiştir. Teşvik politikası araçları arasında yer alan koruma politikalarının 1980 sonrası teşvik politikası aracı olmaktan çıkarılması şüphesiz en önemli dönüşümlerden biri olmuştur. Bu dönemde önceki dönemlerde uygulanan yasak, kota, muafiyet gibi teşvik tedbirleri yanı sıra yatırıma ve özellikle ihracat sektörüne ayrılan fonlar ve sağlanan primler nedeniyle teşvik politikalarının devlete ciddi bir maliyet getirmesi söz konusudur (İncekara, 1995: 54).

Bu kapsamda turizme yönelik düzenlemeler de yapılmıştır. Bu düzenlemelerden birisi Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesiyle İlgili Tebliğ'dir (17017 sayılı Resmî Gazete, 1980). Bu Tebliğde yatırımların teşviki için gümrük muafiyeti, yatırım indirimi, bina inşaat vergisi istisnası, faiz farkı iadesi, vergi resim harç istisnası, aynı ve nakdi dış kredi kullanma imkânı gibi birçok kolaylık yer almıştır. Turizmin teşviki amacıyla Turizm Teşvik Çerçeve Kararı yayımlanmış ve Turizm Koordinasyon Kurulu oluşturulmuştur (17030 sayılı Resmî Gazete, 1980). Turizm sektörüne finansman kaynakları bulunmasını kolaylaştırmak için T. C. Turizm Bankası A.Ş.'nin kullanılması kararı bu Çerçeve Kararda yer almıştır. 1980 sonrası bilhassa turizm sektörüne ayrı bir önem verilmesinde, sektörün döviz darboğazından çıkış için bir çözüm olarak görülmesi ve yıllardır turizm sektöründen beklenen potansiyelin gerçekleşmemesi gibi nedenler vardır (İncekara, 1995: 55). 1982 Anayasasınının 48. maddesinde ifade bulan “*Herkes dilediği alanda çalışma ve sözleşme hürriyetine sahiptir, özel teşebbüsler kurmak serbesttir*” ve “*Devlet özel teşebbüslerin milli iktisadın gereklerine ve sosyal*

amaçlara uygun yürütmesini, güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayacak tedbirleri alır” fıkraları, teşvik sisteminin temel dayanağını oluşturmaktadır⁵.

1982 yılında çıkarılan Turizmi Teşvik Kanunu (17635 sayılı Resmî Gazete, 1982) ile konaklama sektörleri ciddi bir gelişme sağlamış ve 1980’li yıllarda turizme yapılan teşvikler, 1990’lı yıllarda Türkiye’de ki konaklama sektörünün coğrafi hat olarak dağılımının büyük oranda belirginlik kazanmasını sağlamıştır (Okuyucu ve Akgiş, 2016). Bu Kanunla birlikte turizm sektörünün düzenlenmesi, sektörün dinamizminin artırılması ve sektörün işleyişinin güçlendirilmesi hedeflenmiştir. Yine bahsedilen Kanunla birlikte yatırımlar için öncelik sırası; kültür, turizm koruma, gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri ile Bakanlıkça tespit edilen diğer yerler olarak belirlenmiş ve toplam personelin yüzde onunu geçmeyecek şekilde yabancı personel çalıştırılmasına izin verilmiştir. Turizm işletmelerine vergi, resim, harç muafiyeti, düşük vergili krediler ve turizm yatırımcılarına kamu arazilerinin tahsisi gibi birtakım kolaylıklar yine bu kanunla getirilmiştir.

Türk teşvik sistemi açısından yatırımlarda ciddi bir artış sağlaması ile önemli bir uygulama olan “Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu” (KKDF) 1985 yılında başlatılarak karşılıksız hibe şeklinde uygulanmıştır. Yatırım teşviklerinde farklılık yapılmasına ve sektörel seçicilik yerine bölgesel gelişmişlik düzeylerinin esas alınmasına imkân sağlayan bir gelişmede Türkiye’nin 1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü’ne ve Gümrük Birliği’ne üyeliğiyle gerçekleşmiştir (Karabıçak, 2013). Gümrük Birliği Anlaşması ve Avrupa Birliği ile uyum sürecinde yatırımların uluslararası pazarda rekabet edebilecek düzeyde olmalarını sağlamak için Türkiye’de teşvik sisteminde yer alan nakit krediler uygulamasından vazgeçilerek teşvik sisteminde bölgesel ve vergisel teşviklere yer verilmiştir (Leblebici, 2002: 6).

1995 yılında Dünya Ticaret Örgütü’ne üye olan ve Gümrük Birliği’ne taraf olan Türkiye’nin teşvik mevzuatı bu gelişmeler neticesinde ciddi dönüşüm geçirerek teşviklerin sektörel olarak verilmesinden vazgeçilip yatay teşvikler olarak isimlendirilen çevre yardımları ile KOBİ’lerin ve argenin desteklenmesine ve bölgesel teşvikler uygulamasına başlanmıştır (Gediz Oral ve Uğur, 2013).

21.01.1998 tarihinde Olağanüstü Hal Bölgesinde ve Kalkınmada Öncelikli Yörelere İstihdamın Yaratılması ve Yatırımların Teşvik Edilmesi ile 193 sayılı GVK’ında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile OHAL illeri ve KÖY dahilinde olan yerlerde sigorta primi işveren payları, işlemlerde vergi, resim, harç istisnası, çalışanlardan kesilen vergilerin ertelenmesi, gelir ve kurumlar vergisi istisnası konuları ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Burada bahsi geçen KÖY uygulamasından daha sonra vazgeçilerek öncelikle 2009 yılında 2009/15199 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar

⁵ Anayasada yer alan teşvike ilişkin düzenlemelerin olduğu diğer maddeler:

171. madde: “Devlet, milli ekonominin yararlarını dikkate alarak, öncelikle üretimin artırılmasını ve tüketicinin korunmasını amaçlayan kooperatifçiliğin gelişmesini sağlayacak tedbirleri alır”,

172. madde: “Devlet, tüketicileri koruyucu ve aydınlatıcı tedbirler alır, tüketicilerin kendilerini koruyucu girişimlerini teşvik eder.”

173. madde: “Devlet, esnaf ve sanatkarı koruyucu ve destekleyici tedbirler alır”

ile Türkiye dört bölgeye, 2012 yılında ise 2012/3305 Sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar ile ise altı bölgeye ayrılarak tüm iller yatırım teşvik kapsamına dahil edilmiştir.

5.5 2000 -2012 Tarihleri Arasında Teşvik Uygulamaları

2000’li yıllarda turizme yönelik teşvik konusunda yapılan ilk yasal düzenleme 4957 sayılı Turizm Teşvik Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun olmuştur (25186 sayılı Resmî Gazete, 2003). Bu Kanun ile Kültür ve Turizm Bakanlığı; kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri ve turizm merkezleri içinde her ölçekteki plânları yapmaya, yaptırmaya, resen onaylamaya ve tadil etmeye yetkili kılınmıştır.

Yatırımlara otomatik şekilde % 40 yatırım indirimi istisnası getiren 2003 yılında çıkarılan 4842 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (25088 sayılı Resmî Gazete, 2003) 2006 yılında çıkarılan 5479 sayılı Gelir Vergisi Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Özel Tüketim Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile kaldırılmıştır (Öz ve Buyrukoğlu, 2015).

2004 yılında çıkarılan Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un amacı “*bazı illerde vergi ve sigorta primi teşvikleri uygulamak, enerji desteği sağlamak ve yatırımlara bedelsiz arsa ve arazi temin etmek suretiyle yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmaktır*” (25365 sayılı Resmî Gazete, 2004). Bu teşvik yasası 36 ili kapsamına almıştır (Öz ve Buyrukoğlu, 2015). Vergi ve sigorta primi teşviklerinin uygulamada ülke genelinde olmaması ve bazı iller için öngörülmüş olması bölgeler arası gelişmişlik düzeyindeki farklılıkları en aza indirme adına alınan bir tedbir olarak değerlendirilebilir. Bu bağlamda dezavantajlı illere sağlanan enerji desteği, bedelsiz arsa temini gibi araçlarla yatırımları ve istihdam imkânlarını artırmaya çalışmak devletin sosyal devlet yönünün bir göstergesidir.

2005 yılında yürürlüğe giren 5350 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 13 il daha teşvik kapsamına alınmıştır (25819 sayılı Resmî Gazete, 2005). 2007 yılında teşvik kapsamına giren iller arasına 5615 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Çanakkale ilinin Gökçeada ve Bozcaada ilçeleri eklenmiş ve böylece teşvik kapsamındaki il sayısı 50’ye yükseltilmiştir (26483 sayılı Resmî Gazete, 2007). Bu Kanun 2009 yılında çıkarılan Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karara kadar teşvik sisteminde kullanılmıştır (Öz ve Buyrukoğlu, 2015).

2009 yılında 2009/15199 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar yürürlüğe girmiştir (27290 sayılı Resmî Gazete, 2009). Kabul edilen bu yeni sistem ile 40 yıldır uygulanan “Kalkınmada Öncelikli Yörelere” uygulamasına son verilerek ülke dört bölgeye ayrılmış ve tüm iller teşvik kapsamına alınmıştır. Bu yeni sistemde illerin potansiyelleri ve özelliklerinin dikkate alınmış olması ile esas olarak bölgelerarası eşitsizlikleri ortadan kaldırmak amaçlanmıştır (Karabıçak, 2013). 2009’da uygulamaya konulan teşvik sisteminin AB’nin teşviklerle ilgili mevzuatına uygun hazırlandığını söylemek mümkündür (Yavan, 2012). Bu Karar şehirlerin potansiyellerini ve gelişmişlik

düzeylerini dikkate alan ve 81 ilin tamamını teşvik kapsamında sayan yeni bir teşvik sistemi getirerek ülkeyi 4 bölgeye ayırmıştır (Yılmaz, 2020). “*Bu kararın getirdiği en önemli yenilik, bölgelerin sosyo ekonomik gelişmişliklerini dikkate alarak kademeli biçimde yatırım teşviklerindeki destek unsur, oran ve sürelerinin az gelişmiş bölgelere gidildikçe artırılmasıdır. Karar’da ilk defa bölgesel teşvik sistemi kavramı ortaya konulmuştur*” (Şahin ve Kaplan, 2021: 82-83). Kararın “Bölgeler ve destek unsurları” başlığını taşıyan 3. maddesinde illerin hangi bölgeye dahil edildiği ve her bir bölgenin yararlandığı destek unsurları belirtilmiştir. Birinci ve ikinci bölgelerde uygulanacak destekler vergi indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği, yatırım yeri tahsisi iken üçüncü ve dördüncü bölgelerde uygulanacak destekler vergi indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği, yatırım yeri tahsisi ve faiz desteğidir.

Yatırımların asgari sabit yatırım tutarını aşması durumunda, bölgelerde yapılan yatırımların, yukarıda yer alan desteklerle birlikte KDV ve gümrük vergisinden muaf tutulacağı öngörülmüştür. Büyük ölçekli yatırımlarda, gümrük vergisinden muafiyet sağlanması, katma değer vergisine istisna sağlanması, vergi indirimi, sigorta primlerinde işveren payına destek sağlanması ve yatırım yeri tahsis edilmesi gibi teşvik kalemleri belirlenmiştir.

5.6 15/06/2012 Tarih ve 2012/3305 Sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar Sonrası Teşvik Uygulamaları

Mevcut teşvik sisteminin dayandığı karar 19.06.2012 tarihli Resmî Gazete’de yayımlanan 2012/3305 sayılı “Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar”dır. Türkiye’de uygulanan teşvik politikalarının çoğunlukla ihracata dayalı büyüme modeline dayanmasıyla beraber, üretim, ihracat ve yatırım konularında farklı mekanizmalarla teşvik sisteminin uygulandığı görülmektedir. 2012 tarihli Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararda teşviklerin uluslararası rekabetten korunma, yüksek teknolojili ürünlere destek, istihdamın artırılması gibi birden fazla amaca dayandığı görülmektedir (Şahin ve Kaplan, 2021: 99). 16.09.2009 tarihli Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar ile dört bölgeye ayrılan iller, yeni karar ile birlikte altı bölgeye ayrılmıştır. İllerin belirlenmesinde 61 tane sosyal kriter (GSMH oranı, istihdam, nüfus yoğunluğu, göç oranı, eğitim durumu, sağlık göstergeleri vb. kriterler) göz önünde bulundurulmuş ve Kalkınma Bakanlığının 2011 yılına ait “İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması (SEGE)” dikkate alınmıştır (Ezer ve Şimsek, 2013: 213). Yeni teşvik sistemi Türkiye’nin ilk on ekonomide yer alması, kişi başı gelirin 25 bin dolar düzeyine çıkması şeklindeki 2023 hedeflerine ulaşması ve bir önceki teşvik sisteminin azalan etkinliği nedeniyle hazırlanmış ve hedeflediği sektörler ile uygulama alanları bakımından bir önceki sisteme göre daha kapsamlı bir sistem olmuştur (Akdeve ve Karagöl, 2013). Teşvik sistemi Kararın 4. maddesinde belirtildiği üzere genel teşvik, bölgesel teşvik, stratejik yatırımların teşvikinden oluşmaktadır. Teşvik sisteminde yer alan destek unsurları KDV indirimi, sigorta primi işveren hissesi desteği, gelir vergisi indirimi, faiz veya kâr payı desteği, yatırım yeri tahsisi, vergi indirimi, gümrük vergisi muafiyeti, sigorta primi işçi hissesi desteği, KDV istisnasıdır. Desteklenecek yatırımların cinsi tebliğin 9. maddesinde

düzenlenmiş ve yatırım cinsleri komple yeni, tevsi, modernizasyon, ürün çeşitlendirme ve entegrasyondan oluşmuştur.

Ar-Ge yoğun ve yüksek katma değerli yatırım projelerinin desteklenmesi amacıyla 2016 tarihinde 2016/9495 sayılı Karar ile Proje Bazlı Yeni Teşvik Sistemi getirilmiştir (Gürler Hazman ve Karamıklı , 2020: 32). Aynı yıl itibarıyla daha önceki teşvik uygulamalarında yer almayan enerji desteği ile ücret desteği de teşvik araçları içerisinde yer almıştır (Altay ve Karabulut, 2017). Proje bazlı teşvik sistemiyle ithalat bağımlılığını azaltmak, katma değeri yüksek ürünler üretmek, üretilmeyen ya da üretimi az olan alanlarda üretimi artırmak, rekabeti güçlendirmek, teknolojik dönüşüm sağlamak vb. amaçlar öne çıkmaktadır (Gürler Hazman ve Karamıklı , 2020). 2016/9495 sayılı Karar'ın Destekler başlıklı 3. maddesinde proje bazlı yeni teşvik sisteminde yer alan destek unsurları sayılmaktadır⁶. Proje bazlı yeni teşvik sisteminde 2012/3305 sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar da yer alan destek unsurlarından farklı olarak bazı ilaveler yapılmıştır. Bunlara örnek olarak nitelikli personel desteği, 10 yıl süresince tüketilen enerjinin %50'sine kadar enerji desteği, altyapı desteği, izin, tahsis, ruhsat, lisans ve tesciller ile istisnalar ile idari süreçlerde kolaylaştırıcı düzenleme yapılması gibi destek unsurları yer almaktadır (Gürler Hazman ve Karamıklı , 2020; Şahin ve Kaplan, 2021: 100-103). 2017 yılında projeleri desteklemeye başlayan proje bazlı yatırım teşvik sisteminin Türkiye'de çeşitli sektörlerde rekabeti güçlendirme, teknolojik açık olan alanlarda kapasiteyi artırma, Türkiye'de hammadde potansiyelinin artırılması gibi ülkemizin ileride ihtiyacı olacak alanları kuvvetlendirme ile ar-ge yoğun üretime geçişi hızlandıracak faaliyetleri destekleme gibi amaçları bulunmaktadır. Proje bazlı yatırım teşvik sisteminin destek unsurları ile 2012/3305 sayılı Kararın destek unsurları çoğunlukla aynıdır.

25 Ocak 2018 tarihinde 2018/11201 sayılı Karar ile Cazibe Merkezleri Programı Kapsamında Yatırımların Desteklenmesi Hakkında Karar yürürlüğe girmiştir. Karar ile az gelişmiş bölgelerde yatırım ortamı canlandırılarak istihdam, üretimin geliştirilmesi ile bölgesel farkların azaltılması amaçlanmıştır. Bu programın kapsadığı illerde özel sektörün gerçekleştireceği imalat sanayi yatırımları ve çağrı merkezi ve veri merkezi için yapılacak yatırımlar desteklenecektir. Kararın Ek-1 listesinde belirtilen programın kapsadığı iller şu şekildedir; Adıyaman, Ağrı, Ardahan, Batman, Bayburt, Bingöl, Bitlis, Diyarbakır, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Gümüşhane, Hakkâri, Iğdır, Kars, Malatya, Mardin, Muş, Siirt, Şanlıurfa, Şırnak, Tunceli ve Van. İmalat sanayi yatırımlarının desteklenmesi için yatırımların organize sanayi bölgesi ya da endüstri bölgesinde olması ile asgari 2.000.000 TL sabit yatırım tutarında olması şartı aranır. Çağrı merkezi yatırımları için asgari 200 kişilik istihdam; veri merkezi yatırımları için asgari 5.000 m² beyaz alan şartı aranmaktadır (T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2022).

⁶ Destek unsurları, “gümrük vergisi muafiyeti, KDV istisnası, KDV iadesi, vergi indirimi veya istisnası, sigorta primi işveren hissesi desteği, gelir vergisi stopajı desteği, nitelikli personel desteği, faiz desteği veya hibe desteği, sermaye katkısı, enerji desteği, kamu alım garantisi, yatırım yeri tahsis, altyapı desteği, kanunlarla getirilen izin, tahsis, ruhsat, lisans ve tesciller ile diğer kısıtlayıcı hükümler için istisna getirilmesi veya yasal ve idari süreçlerde kolaylaştırıcı düzenleme yapılması” şeklinde sayılmıştır.

2019 yılında Turizmi Teşvik Kanunu'nda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun yayımlanmış ve yatırım belgesi sahibine hangi hallerde uyarma cezası verileceği haller ile turizm yatırım veya işletmesi belgesinin Bakanlıkça iptal edildiği hallere yeni düzenlemeler getirilmiştir (30791 sayılı Resmî Gazete, 2019).

1403 sayılı Cumhurbaşkanı Kararı ile proje bazlı teşvik sisteminde asgari sabit yatırım tutarında değişiklik yapılmış ve 100.000.000 ABD doları olan tutar, Teknoloji Odaklı Sanayi Hamlesi Programı kapsamında desteklenmesine karar verilen yatırımlar için 50.000.000 TL, diğer yatırımlar için 500.000.000 TL olarak değiştirilmiştir (Şahin ve Kaplan, 2021: 100; Gürler Hazman ve Karamıklı, 2020; 30855 sayılı Resmî Gazete, 2019).

2021 yılında Turizmi Teşvik Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun yayımlanmış ve 2634 sayılı Kanun maddeleri üzerinde kapsamlı değişiklikler yapılmış ve Kanuna geçici maddeler eklenmiştir (31551 sayılı Resmî Gazete, 2021). Tüm konaklama işletmelerinin turizm işletme belgeli olması zorunluluğu yapılan değişikliklerden biridir. Buna göre belediye belgeli otel işletmelerinin Kültür ve Turizm Bakanlığına başvurarak, durumuna göre basit konaklama turizm işletme belgesi veya normal turizm işletme belgeleri almaları gerekmektedir. Aksi takdirde belediyeden alınan iş yeri açma ruhsatının iptali ile faaliyetten menedilmeleri söz konusu olacaktır.

Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın turizm gelir istatistikleri 2004-2022 yılları esas alınarak incelendiğinde turizm gelirlerimizde pandemi dönemi haricinde ciddi bir düşüş olmadığı ve artış gösterdiği görülecektir. Nitekim ülkemize gelen ziyaretçi sayısı ile turizm gelirleri sürekli artış göstermiş ve 2020 yılında turizm geliri 14.817.273 \$ iken 2021 yılında 30.173.587 \$ ve 2022 yılında 46.284.907 \$ şeklinde artmıştır; yine 2022 yılında ziyaretçi sayısının ise 51.387.513 kişi olduğu görülecektir (Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü, 2023).

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Veri Seti incelendiğinde ise 01.01.2001- 28.02.2023 Tarihleri Arasında aktif ve tamamlama vizesi yapılmış olan Yatırım Teşvik Belgeleri Veri Setinde, hizmetler sektörü /turizm sektörü kapsamı içerisinde “*Oteller, Moteller, Pansiyonlar, Kamplar Ve Diğer Konaklama Yerleri*” olarak yer alan konaklama işletmeleri seçildiğinde bahsedilen dönem içerisinde toplam 4.586 teşvik belgesi düzenlendiği, 296.027 kişiye istihdam alanı açıldığı ve toplamda 162.868 Milyon TL sabit yatırım tutarına ulaşıldığı görülmektedir (T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, 2023).

5. SONUÇ

Temel mantığı maddi veya gayri maddi destekler ile gelişmesi zayıf kalan ya da diğerlerine oranla daha hızlı ve fazla gelişmesi istenen ekonomik faaliyetlerin desteklenmesi olan teşvikler, Ekonomik Buhran sonrasında tüm dünyada uygulanan ekonomi politikalarında liberal politikalar yerine devletçi politikalar uygulanması yönünde büyük bir dönüşüm yaşanması ve toplumsal ihtiyaçların artması ve farklılaşması ile krizin ekonomi üzerindeki derin ve büyük etkisinin olması sebebiyle ekonomi politikalarının yeni bir açıdan değerlendirilmesini zorunlu kılarak devletin ekonomi üzerindeki rolünü

değiştirmesi sonrasında önem kazanan bir maliye politikası aracıdır. Ekonomi politikalarında yaşanan dönüşüm neticesinde devletin ekonomiye müdahil olma gerekliliği, teşvik politikalarının uygulanmasını da beraberinde getirmiştir. Teşvik politikaları ile bölgesel farklılıkları ortadan kaldırmak, yatırım hacminin artırılarak toplam yatırımların içerisinde öz kaynakların çoğaltılması, yurt içi üretimi artırmak suretiyle uluslararası rekabetten korunmak, dış rekabete karşı dayanıklılığın artması vb. birçok amaca ulaşılması amaçlanmaktadır. Nitekim 15/06/2012 Tarih ve 2012/3305 Sayılı Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Kararın Amaç başlıklı 1. Maddesinde de bu amaçlara benzer şekilde bölgesel gelişmişlik farklarını ve kümelenmeyi azaltma, çevreyi korumaya yönelik yatırımları destekleme, uluslararası rekabet gücünü arttırmaya yönelik yatırımların desteklenmesi gibi amaçlara yer verilmiştir.

Türkiye Cumhuriyeti’nde devletin desteklediği alanlardan biri olan turizm sektörüne yönelik teşviklerin sistematik bir şekilde ve yoğun olarak uygulandığı dönem olan planlı kalkınma döneminde teşviklerin verilmesinde bölgesel gelişmişlik farklarını azaltmak, uluslararası rekabetten korunabilmek, istihdam olanaklarını artırmak gibi amaçlar bulunmaktadır. Turizm sektörüne ilişkin olarak oldukça çeşitli doğal kaynaklara sahip olan Türkiye Cumhuriyeti Devleti bu sektördeki potansiyelini en iyi şekilde değerlendirebilmek için sektördeki yatırımları desteklemiş ve bu teşvik politikalarını çıkarılan mevzuatlarla yasal zemine kavuşturmuştur. Turizm sektörünün ülkeye sağladığı döviz girdisi vs. ile ülke ekonomisi için canlandırıcı etkiye sahip olması yanı sıra ülke ekonomisine ve iş gücü piyasasına yeni istihdam alanları oluşturması gibi önemli katkıları da bulunmaktadır. Nitekim bu desteklemeler neticesinde ülkemize gelen ziyaretçi sayısı ile turizm gelirleri sürekli artış göstermiş ve 2020 yılında turizm geliri 14.817.273 \$ iken 2021 yılında 30.173.587 \$ ve 2022 yılında 46.284.907 \$ şeklinde artış göstermiş; yine 2022 yılında ziyaretçi sayısı ise 51.387.513 kişi olmuştur. Turizm gelir istatistikleri 2004-2022 yılları esas alınarak incelendiğinde turizm gelirlerimizde pandemi dönemi haricinde ciddi bir düşüş olmadığı ve turizm gelirlerimizin artış gösterdiği görülecektir.

Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı Veri Setine göre “*Oteller, Moteller, Pansiyonlar, Kamplar Ve Diğer Konaklama Yerleri*” alt sektöründen konaklama işletmelerine 2001-2023 yılları arasında toplam 4.586 adet teşvik belgesi düzenlenmesi ve 162.868 Milyon TL sabit yatırım tutarına ulaşılarak 296.027 kişiye istihdam alanı açılması, teşvik sisteminden yararlanarak turizm sektöründe yatırım yapmak isteyen firmaların oldukça fazla olduğunu ve düzenlenen bu teşvik sisteminin yalnızca ülkemize yapılan yatırım tutarlarını arttırmadığı; aynı zamanda yeni istihdam alanları oluşturmak şeklinde iş gücü piyasasına da oldukça olumlu katkılarda bulunduğunu göstermektedir.

KAYNAKÇA

Akdemir, T. ve Yeşilyurt, Ş. (2018) “Devlet Borçlarının Kökeni, Gelişimi ve İktisadi Kökeni”, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi, 8(6): 279-305.

Akdeve, E. ve Karagöl, E. (2013) “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Teşvikler ve Ülke Uygulamaları” Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 37: 329-350.

Akgüç, Ö. (2009) “Kriz Nedeni ve Çıkış Yolları” Muhasebe ve Finansman Dergisi, 42: 6-11.

- Akyıldız, H. ve Eroğlu, Ö. (2004) “Türkiye Cumhuriyeti Dönemi Uygulanan İktisat Politikaları” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 9(1): 43-62.
- Alkin, E. (2010) “Kurumlarla Yakın Ekonomi Tarihi”, İstanbul: İTO.
- Altay, A. ve Karabulut, Ş. (2017) “Türkiye’de Mali Teşvik Sistemi ve Yatırımlara Sağlanan Mali Teşviklerin Değerlendirilmesi” Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 4(4): 189-202.
- Ateş, L. (2017) “Yatırım Vergi Teşvik Politikasının Hukuki Çerçevesi” İstanbul: Onikilevha Yayınları.
- Ay, H. (2005) “Yatırım Teşviklerinin Sabit Sermaye Yatırımları Üzerindeki Etkisi” Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 2: 176-184.
- Canbaz, M. (2019) “Türkiye’de 2000 Sonrası Ekonomide Teşvik Politikaları ve 2018 Döviz Kuru Dalgalanmasının Karşılaştırmalı Analizi” İzmir Katip Çelebi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2(1): 60-79.
- Cinel, E. (2018) “Türkiye Ekonomisinin Kırılgan Yapısı” Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 10(23): 57-66.
- Çiftçi, H. (2007) “1980-2007 Teşvik Belgeli Yatırımların Teşvik Bölgeleri Açısından Analizi” Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi, 11(2): 12-23.
- Dağ, M. ve Çelik, M. (2018) “Yatırım Teşvikler Nedir? Kavram ve Kapsam Üzerine Bir Değerlendirme” Bitlis Eren Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(2): 863-875.
- Dağ, M. ve Çelik, M. (2019) “Türkiye’de Yatırım Teşvik Sisteminin Gelişimine Yönelik Dönemsel Bir Değerlendirme” Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 5(2): 35-46.
- Dinler, Z. (2007) “İktisada Giriş” (13. baskı), Bursa: Ekin Kitabevi.
- Duran, M. (1997) “Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikalarının Değerlendirilmesi”, Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Düzakın, E. ve Kıran Bulğurcu, B. (2010) “Kalkınmada Öncelikli İllerin Ekonomik Etkinliklerinin Değerlendirilmesi” Çukurova Üniversitesi İİBF Dergisi, 14(1): 1-18.
- Eğilmez, M. ve Kumcu, E. (2005) “Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması” (8. baskı), Ankara: Remzi Kitabevi.
- Engin, İ. ve Şahin, S. (2017) “THEMIS Maliye Vergi Hukuku Ders Notları” (4. baskı), Kocaeli: Kuram Kitap.
- Ersungur, Ş. ve Takım, A. (2018) “Türkiye’de Teşvik Sisteminin Yapısı, Sorunları Ve Etkinliği Üzerine Bir Politika Önerisi: Tek Bir Uygulamacı Kuruluş Sorunu Çözer mi?” Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 32(3): 725-744.
- Eser, E. (2011) “Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Sistemleri ve Mevcut Sistemin Yapısına Yönelik Öneriler”, Uzmanlık Tezi, DPT, Ankara.
- Ezer, A. ve Şimsek, S. (2013) “Yeni Teşvik Sistemi Kapsamında Yatırımlara Devlet Yardımı”, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Geçgin, E. ve Korucuk, M. (2017) “Genel Turizm”, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Gediz Oral, B. ve Uğur, A. (2013) “Türkiye’de Bölgesel Eşitsizlikleri Gidermek için Devlet Yardımları: 2012 Teşvik Sisteminin Bölgesel Teşvikler Açısından Getirdiği Yenilikler” Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 11(21): 140-168.
- Güngör, K. (2016) “Vergi Yapısında Bir Reform Önerisi Olarak Vergi İndirimleri Politikası ve Türk Vergi Sistemi” AKÜ İİBF Dergisi, XVIII (1): 133-147.
- Gürler Hazman, G. ve Karamıklı, A. (2020) “Proje Bazlı Yeni Teşvik Sisteminin AB Teşvik Sistemi ile Karşılaştırması” Gümrük Ticaret Dergisi, 7(20): 31-50.
- Hazine Müsteşarlığı Teşvik ve Uygulama Genel Müdürlüğü (2011) “Ülkemizde Yatırımlara Uygulanan Devlet Yardımları”, <https://www.slideshare.net/eibsunum/hazne-mstearlii-yatirim-tevkler-sunum-notlari> (27.01.2022)
- Hazman, G.G. ve Kaya, P.B. (2018) “Bölgesel Teşvik uygulamaları ile İhracat İlişkisinin Afyonkarahisar İli Örneğinde Regresyon Analizi ile Değerlendirilmesi” Avrasya Sosyal ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi (ASEAD), 5(5): 42-57.
- İlhan, B. (2010) “Avrupa Birliği Rekabet Politikasında Devlet Yardımları ve Türkiye'nin Uyumu” Sayıştay Dergisi, 76: 101-132.

İncekara, A. (1995) “Türkiye’de Teşvik Sistemi (Genel Değerlendirme)”, İstanbul: İstanbul Ticaret Odası.

Karabıçak, M. (2013) “Türkiye’de Uygulanan Ekonomik Teşvik Politikalarının Boyutu, Ulusal, Bölgesel ve Yerel Kalkınma Üzerine Olası Etkileri” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 18(3): 263-280.

Karakaş, A., Aslan, A. ve Esen, Ş. (2019) “Turizm Teşvik ve Desteklerin Paydaşların Bakış Açısıyla Değerlendirilmesi” Gümüşhane Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Elektronik Dergisi, 10 (Ek sayı): 366-375.

Karakurt, A. (2010) “Küresel Kriz Ortamında Yatırım Teşvikleri. Ankara Üniversitesi SBF Dergisi” 65(2): 143-163.

Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (1994) “Türkiye Ekonomisi”, Ankara: Remzi Kitabevi.

Konak, E. (2018) “Türkiye’de Yatırımlarda Devlet Yardımlarının Bölgesel Kalkınma ve Bölgelerin Sosyo- Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Açısından Değerlendirilmesi”, Uzmanlık Tezi, T.C. Ticaret Bakanlığı, Ankara.

Leblebici, F. (2002) “Devlet Yardımları Uygulamasının Maliyeti ve Ekonomik Göstergelerle Mukayesesi”, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı.

Okuyucu, A. ve Akgiş, Ö. (2016) “Türkiye’de Konaklama Sektörünün Yapısal ve Mekansal Değişimi: 1990-2013” Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi, 20(1): 249-269.

Öz, E. ve Buyrukoğlu, S. (2015) “Osmanlı Döneminden Günümüze Türkiye’de Uygulanan Yatırım Teşvik Politikaları ve Etkinliği” Gümrük ve Ticaret Dergisi, 6: 35-59.

Özker, A. ve Biniş, M. (2010) “Vergi Uygulamalarında Bölgesel Kalkınma Hedefleri ve Bölgesel Mali Teşvikler Açısından Değerlendirilmesi” SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 10(19): 491-508.

Öztürk Sözen, M. (2007) “1982 Sonrasında Türkiye’de Uygulanan Turizm Politikalarının Çanakkale Turizmine Etkileri” Sosyoekonomi 2: 63-88.

Selen, U. (2011) “Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Uygulamaları”, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Şahin, M. ve Kaplan, H. (2021) “Dönüşüm Sürecinde Yatırım Teşviklerinin Dünü ve Bugünü”, Ankara: TOBB.

Şanlıoğlu, Ö. ve Özcan, E. Ö. (2017) “Türkiye’de Uygulanan Turizm Teşvik Politikaları ve Sonuçları Üzerine Bir Değerlendirme” Kırıkkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 7(2): 97-117.

Tatar Candan, G. ve Yurdadoğ, V. (2017) “Türkiye’de Maliye Politikası Aracı Olarak Teşvik Politikaları” Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 27: 154-177.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (2007) “Dokuzuncu Kalkınma Planı Devlet Yardımları Özel İhtisas Komisyonu Raporu”, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı. (1989) “Yatırımları Teşvik Politikaları”, T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

T.C. Kültür ve Turizm Bakanlığı, Yatırım ve İşletmeler Genel Müdürlüğü (2023) <https://yigm.ktb.gov.tr/TR-201116/turizm-gelirleri-ve-giderleri.html> (11.04.2023)

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2022) “Yatırım Teşvik Uygulamaları” <https://www.sanayi.gov.tr/destek-ve-tesvikler/yatirim-tesvik-/md0103011615> (26.01.2022)

T.C. Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı (2023) <https://www.sanayi.gov.tr/istatistikler/yatirim-istatistikleri/mi1304021615> (11.04.2023).

Tekin, A. (2006) “Vergi Teşvikleri ve Ekonomik Etkileri” Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 16: 301-316.

Tomanbay, M. (2019) “İktisadi Düşüncenin Gelişimi ve İktisat Okulları” Ufuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi 15: 31-45.

Topal, M. (2016) “Teşvik Politikalarının Gerekçeleri ve Etkinliği: Kuramsal Bir Yaklaşım” Uluslararası Bilimsel Araştırmalar Dergisi, 1(2): 35-51.

Türk Dil Kurumu (2020) “Türk Dil Kurumu Sözlükleri” <https://sozluk.gov.tr/?kelime=> (27.01.2022)

TÜRSAB (2022) <https://www.tursab.org.tr/istatistikler-icerik/turizm-geliri> , (27.01.2022)

Uysal, Ö. ve Şahin, M. (2011) “Bölgesel Kalkınma Çerçevesinde Yatırım Teşviklerinin Shift-Share Analizi” Maliye Dergisi, 160: 111-138.

Yavan, N. (2011) “Teşviklerin Sektörel ve Bölge Analizi: Türkiye Örneği”, Ankara: Maliye Hesap Uzmanları Vakfı Yayınları (27).

Yavan, N. (2012) “Türkiye’de Yatırım Teşviklerinin Bölgesel Belirleyicileri: Mekansal ve İstatistiksel Bir Analiz” Coğrafi Bilimler Dergisi, 10(1): 9-38.

Yavuz, A. (2010) “Bir Maliye Politikası Aracı Olarak Yatırım Teşviklerinin Rekabet Koşulları Altında Özel Kesim Yatırımları ve İstihdam üzerine Etkisi: Ekonometrik Bir Analiz” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 15(1): 83-101.

Yener, S. (2018) “İktisadi Kuramlar ve Girişimcilik” Sinop Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 2(1): 13-38.

Yeşilay, R. (2005) “Devletçiliğin Türkiye Ekonomisindeki İzdüşümleri” İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 19(1): 117-132.

Yılmaz, H. (2020) “Türkiye’de Yatırım Teşvik Sisteminin Tarihçesi” Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 12(23): 431-441.

İLGİLİ MEVZUAT

Teşvik i Sanayi Kanunu, 1055, 608 sayılı 15.06.1927 tarihli Resmi Gazete

Turizm Endüstrisini Teşvik Kanunu, 6086, 22.05.1953 tarih ve 8414 sayılı Resmi Gazete

Turizm İşbirliği Nizamnamesi, 5643, 17.09.1955 tarihli ve 9106 sayılı Resmi Gazete

Gelir Vergisi Kanunu, 193, 06.01.1961 Tarihli ve 10700 sayılı Sayılı Resmi Gazete

İhracatı Geliştirmek Amacı İle Vergilerle İlgili Olarak Hükümetçe Alınacak Tedbirlere Dair Kanun, 261, 11446 sayılı 05.07.1963 tarihli Resmi Gazete

5383 sayılı Gümrük Kanununa Bağlı Gümrük Giriş Tarife Cetvelinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun, 474, 11711 sayılı 25.05.1964 tarihli Resmi Gazete

Kalkınma Planlarının Uygulanması Esaslarına Dair Kanun, 933, 11.08.1967 tarih ve 12671 sayılı Resmi Gazete

Turizm Müesseslerini Teşvik Kanunu, 5647, 7470 sayılı 30.03.1980 tarihli Resmi Gazete

Yatırımların Teşviki ve Yönlendirilmesiyle İlgili Tebliğ, 80/5,14.06.1980 tarih ve 17017 sayılı Resmi Gazete

Turizm Teşvik Çerçeve Kararı 8/1133 27.06.1980 tarih ve 17030 sayılı Resmi Gazete

Turizmi Teşvik Kanunu, 2634, 16.03.1982 tarih ve 17635 sayılı Resmi Gazete

Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 4842, 24.04.2003 tarih ve 25088 sayılı Resmi Gazete

Turizm Teşvik Yasasında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 4957,01.08.2003 tarih ve 25186 sayılı Resmi Gazete

Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5084,06.02.2004 tarih ve 25365 sayılı Resmi Gazete

Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,5350,18.05.2005 tarih ve 25819 sayılı Resmi Gazete

Devlet Teşviklerinin Muhasebeleştirilmesi ve Devlet Yardımlarının Açıklanması Hakkında Tebliğ,8, 01.11.2005 tarihli ve 25983 sayılı Resmi Gazete

Gelir Vergisi Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun,5615,04.04.2007 tarih ve 26483 sayılı Resmi Gazete

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 2009/15199 sayılı,16.07.2009 tarih ve 27290 sayılı Resmi Gazete

Yatırımlarda Devlet Yardımları Hakkında Karar, 3305,19.06.2012 Tarihli ve 28328 Sayılı Resmî Gazete

Turizm Tesislerinin Niteliklerine İlişkin Yönetmelik, 7175,01.06.2019 tarih ve 30791 sayılı Resmi Gazete

Yatırımlarda Devlet Yardımı Hakkında Kararda Değişiklik Yapılmasına Dair Karar, 1402, 07.08.2019 tarih ve 30855 sayılı Resmi Gazete

Turizmi Teşvik Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 7334, 28.07.2021 tarih ve 31551 sayılı Resmi Gazete