



# SAYIŞTAY DERGİSİ

Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri

Maliye Politikası Araçlarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri:  
Bir Literatür İncelemesi

Terörle Mücadele Nedeniyle Şehit ya da Malül Olanlara  
Sağlanan Haklar

Avrupa Birliğine Tam Üyelik Yolunda Türkiye

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve  
Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi

A.B.D.'de Federal Bütçenin Hazırlanması Süreci ve Orta Vadeli  
Harcama Çerçevesinin Oluşturulması

İflasın Ertelenmesi Kararının Alacaklılar ve  
Kamu İdaresi Açısından Etkileri

Yedinci EUROSAT Kongresi

SAYIŞTAY KARARLARI


NİSAN - HAZİRAN 2008  
SAYI : 69

# SAYIŞTAY DERGİSİ

ISSN : 1300-1981

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Sahibi</b>                     | : T.C. Sayıştay Başkanlığı adına<br><b>Ali KARAMAZAKCADİK</b><br>Genel Sekreter  |
| <b>Sorumlu Yazı İşleri Müdürü</b> | : <b>Dr. H. Ömer KÖSE</b><br>Uzman Denetçi   |
| <b>Yayın Kurulu</b>               | : <b>Dr. H. Ömer KÖSE</b><br>Uzman Denetçi<br><b>Kemal ÖZSEMERCI</b><br>Uzman Denetçi<br><b>Necip POLAT</b><br>Başdenetçi<br><b>Musa KAYRAK</b><br>Denetçi<br><b>Dr. Selami ER</b><br>Denetçi<br><b>Çiğdem AKSUNGUR</b><br>Denetçi<br><b>Engin GÜLBAY</b><br>Denetçi |
| <b>Kapak Tasarımı</b>             | : <b>Yasemin ERDAL</b><br>Grafiker   |
| <b>Baskı</b>                      | : Sayıştay Başkanlığı<br>Yayın İşleri Müdürlüğü  |
| <b>Kapak Baskı</b>                | : Ankara Üniversitesi Basımevi   |
| <b>Baskı Tarihi</b>               | : Ağustos 2008   |
| <b>Yayın Türü</b>                 | : Yaygın Süreli Yayın  |
| <b>Yönetim ve Yazışma Adresi</b>  | : Sayıştay Başkanlığı<br>Yayın İşleri Müdürlüğü<br>06100 Balgat/ANKARA   |
| <b>e-posta</b>                    | : dergi@sayistay.gov.tr  |
| <b>İnternet Adresi</b>            | : www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi  |

- *Sayıştay Başkanlığınca üç ayda bir yayımlanır.*
- *Derginin yayın konusu, başta denetim, yönetim ve yargı olmak üzere, sosyal bilimler alanı ile sınırlıdır.*
- *Telif hakları 23 Ocak 2007 tarih ve 26412 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ödenecek Telif ve İşlenme Ücretleri Hakkında Yönetmelik esaslarına göre ödenir.*
- *Dergide yazıların yayımlanmış olması yazara ait görüşlerin Sayıştayca paylaşıldığı anlamına gelmez. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir.*
- *Dergiye gönderilen yazılar başka bir yerde yayımlanmamış ya da yayımlanmak üzere gönderilmemiş olmalıdır.*
- *Dergide yayımlanmak üzere gönderilen yazılar, yayımlansın ya da yayımlanmasın, iade edilmez.*
- *Dergide yayımlanan yazılardan kaynak gösterilmek suretiyle alıntı yapılabilir.*

|   |                             |
|---|-----------------------------|
|  | <b>SAYIŞTAY<br/>DERGİSİ</b> |
| SAYI: 69  | NİSAN-HAZİRAN 2008          |

## İÇİNDEKİLER

### 3 Mahalli İdarelerde Performans Yönetimi ve Riskleri

Abdullah ALTINTAŞ  
Sayıştay Denetçisi

### 17 Maliye Politikası Araçlarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkileri: Bir Literatür İncelemesi

Taner TURAN  
Maliye Bakanlığı Milli Emlak Başkontrolörü

### 37 Terörle Mücadele Nedeniyle Şehit ya da Malül Olanlara Sağlanan Haklar

Tulga UYAR  
4. Sınıf Emniyet Müdürü, Polis Akademisi Öğretim Görevlisi

### 49 Avrupa Birliğine Tam Üyelik Yolunda Türkiye

Dr. M. Akif ÖZER  
Gazi Ün. İİBF Kamu Yönetimi Bölümü

### 73 Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devletin Yeniden Yapılandırılması ve Yerel Yönetimlerin Güçlendirilmesi Çabaları

Dr. Mürteza HASANOĞLU  
Araştırmacı, Kamu Yönetimi Uzmanı

**91 Amerika Birleşik Devletlerinde Federal Bütçenin Hazırlanması  
Süreci ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesinin Oluşturulması**

Bilal KOCABAŞ

Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı

**107 İflasın Ertelenmesi Kararının Alacaklılar ve Kamu İdaresi  
Açısından Etkileri**

Özgür ÖZKAN

Vergi Denetmeni, Eski Banka Müfettişi

**115 YÜKSEK DENETİM DÜNYASINDAN HABERLER**

**117 Yedinci EUROSAT Kongresi**

Hilmi Bahadır BARÇIN

Sayıştay Denetçisi

**125 SAYIŞTAY KARARLARI**

**127 Temyiz Kurulu Kararları**

# MAHALLİ İDARELERDE PERFORMANS YÖNETİMİ VE RİSKLERİ

Abdullah ALTINTAŞ\*

## 1. GİRİŞ

Günümüz toplumlarının sosyal, ekonomik ve kültürel gelişimleri ile birlikte sosyal devlet ilkesini benimseyen devletlerde hizmet yararlanıcıları olarak vatandaşların kamu kesiminden talepleri giderek artmıştır. Bu artışa paralel olarak hizmet sunan kamu kurumlarının kaynak kullanımları da artmıştır. Bu itibarla, sınırlı kaynaklar sınırsız insan ihtiyaçlarının karşılanmasında yetersiz kalmış, bu yüzden mevcut kaynakları en iyi şekilde kullanmak amacıyla yeni yönetim arayışları içerisine girilmiştir. Dolayısıyla stratejik planlama, kalite yönetimi, performans yönetimi gibi daha çok özel sektör tarafından kullanılan yönetim yaklaşımları artık kamu sektöründe de kullanılabilir hale gelmiş ve konjonktürel zorunlulukların getirdiği özel sektör kaynaklı performans yönetimi anlayışı gerekli yasal düzenlemelerle birlikte kamu kesimi yönetim anlayışına dahil olmuştur. Türkiye’de özellikle 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuat düzenlemeleri ile performans yönetimi yasal çerçeveye alınmıştır.

Bu makalemizde, performans yönetimini genel hatlarıyla açıkladıktan sonra mahalli idarelerde uygulanması ve bu uygulamanın ortaya çıkardığı riskler incelenecek ve kısaca bu risklerin kaynakları tartışılacaktır.

## 2. PERFORMANS YÖNETİMİ

Performans yönetiminin tanımına geçmeden önce performans kavramını tanımlamak daha uygun olacaktır. Performans, bir amaca ulaşmak için gösterilen çabaların toplamıdır. Başka bir ifadeyle, “performans, genel anlamda amaçlı ve planlanmış bir etkinlik sonucunda elde edileni nicel yada nitel olarak belirleyen bir kavramdır” (Akal, 1998: 1). Örneğin bir tiyatro oyuncusunun sahnede gösterdiği başarılı veya başarısız etkinlik onun performansıdır. Bir tiyatro oyununda, amaçlanmış veya planlanmış olan

---

\* Sayıştay Denetçisi

etkinlik oyunun başarılı bir şekilde gösterimidir. Etkinlik sonucu seyircinin beğenisi veya az alkışlama suretiyle gösterdiği tepki nitel sonucu; bilet hasılatlarının artışı veya azalışı şeklinde ortaya çıkan sonuç ise nicel sonucu oluşturur.

Performans yönetimini ise şu şekilde tanımlayabiliriz: İyi bir performans seviyesine ulaşmak için idarenin, performans planlamasını ve denetimini de içeren geniş bir anlayış geliştirmesine *Performans Yönetimi* denir (Songur, 1995: 19). Bir başka ifade ile performans yönetimi, örgütü istenen amaçlara yönlendirmek için örgütün mevcut ve geleceğe ilişkin durumları ile ilgili bilgi toplama, bunları karşılaştırma ve performansın sürekli gelişimini sağlayacak yeni ve gerekli etkinlikleri başlatma ve sürdürme görevlerini yüklenen bir yönetim sürecidir (Şentürk, 2008).

Bu tanımları birlikte değerlendirdiğimizde; performans yönetimi kurum idaresine, kurumun şu andaki durumunu tespit etmek, kurum hakkında geleceğe yönelik amaçlar ve stratejiler belirlemek, bu amaç ve stratejileri planlı bir şekilde uygulamaya geçirmek, uygulama sonucundaki gerçekleştirmelerin ölçümü ve denetimi vasıtasıyla geri bildirimler elde edip sistemin olumlu veya olumsuz yönlerini tespit etmek ve sonunda kurumun hedeflerinde ve stratejilerinde değişimler yapıp kurum sistemini revize ederek faaliyetleri sürdürmek gibi görevler yüklemektedir. Bu da göstermektedir ki, performans yönetimi sisteminin klasik yönetimden ayrılan en önemli özelliği, örgüt faaliyetlerinin ölçümü ve denetimi sonucu geri bildirimler oluşturması ve bu şekilde örgüt performansının geliştirilmesi için gerekli araçları sağlamasıdır.

Tüm bu tanımlamalar ve değerlendirmeler sonucunda performans yönetiminin içeriğini şu şekilde özetleyebiliriz (Akal, 1998: 51):

- \* Örgütün geleceğine yönelik hayaller (vizyon) oluşturmak.
- \* Mevcut durumu inceleyerek geleceğe yönelik stratejileri belirlemek ve planlamak.
- \* Performans gelişimleri ile ilgili girişimleri tasarımılamak, geliştirmek ve uygulamak.
- \* Hedeflenen yöne gidilip gidilmediğini, gidiliyorsa nasıl gidildiğini gösterecek bir ölçüm ve değerlendirme sistemini, tasarımılamak, geliştirmek, uygulamak.
- \* Performans düzeyini sürekli geliştirmeyi sağlayacak ödül-ceza sistemini kurmak.

\* Bütün bu amaçlara ulaşmak için örgüt yapısını yeniden düzenlemek.

Buradaki amaç performans yönetimi vasıtasıyla geleceğin örgütlerini oluşturmak ve örgütlerin faaliyet çıktılarında maksimum yararlanmayı sağlamaktır.

### **3. PERFORMANS YÖNETİMİNİN AŞAMALARI**

Performans yönetiminin işleyişi ile klasik yönetim anlayışının işleyişi birbirine paralellik arz etmekle birlikte aralarındaki en temel fark; sonuçların değerlendirilmesi ve geri bildirim sağlanmasıdır. Gerçekten de “klasik yönetim görevleri olarak planlama, yönlendirme, yürütme ve kontrol, performans yönetimindeki süreçte de vardır” (Songur, 1995: 21).

Performans yönetiminin ilk ve öncelikli aşaması *stratejik hedeflerin belirlenmesi* aşamasıdır. Bu aşamada yapılması gereken şey, örgütün geleceğe yönelik amaçlarını belirlerken, örgütün değerlerinin göz önüne alınmasıdır. Dolayısıyla bu örgüt bir kamu kurumu ise, belirlenecek olan amaç ve hedefler, kamu yararını sağlamaya yönelik olmalıdır.

Örneğin bir mahalli idare teşkilatının su kaynaklarını çoğaltmak ve mevcut kaynakları nasıl daha etkin kullanacağını araştırmak amacıyla hedefler belirlemesi, hizmet yararlanıcılarının yararını gözetilen bir stratejik hedefdir.

Stratejik hedeflerin belirlenmesi aşamasını takip eden süreç, *örgütün halihazırdaki durumunu tespit etmektir*. Bu aşamada; örgüt şu an ne durumdadır, artıları eksileri nelerdir, performansı ne durumdadır, yönetim sistemleri ve süreçleri stratejilere uygun mudur gibi sorulara yanıt aranır.

Yukarıdaki örneğimizi sürdüreceğ olursak, mahalli idare teşkilatının su potansiyelini ölçmeye yönelik faaliyetler gerçekleştirilmesi, su kullanımını daha etkin bir duruma getirme hedefine yönelik halihazırda göstermiş olduğu performansı değerlendirmesi ve teşkilatını bu hedeflere uyumlu hale getirmesi, durum tespit faaliyetleri olarak sıralanabilir.

Örgütün halihazırdaki durumunu tespit etmek aşamasını *performansı geliştirmeye yönelik stratejik planlama süreci* izler. Stratejik planlama, kuruluşun temel yönetim işlevleri arasında denge kuran, performansı geliştiren ve gerekiyorsa yapısal değişiklikleri öngören uzun erimli kararlar almak, plan yapmak demektir. Yani, stratejik planlamayla daha alt düzeylerdeki ikincil planlara temel oluşturulmaktadır (Bilgin, 2004: 65).

Stratejiler belirlenmeden bir örgütün başarılı olma şansı çok azdır. Stratejilerini belirlemeden bir örgüt başarılı oluyorsa, bu başarı geçici bir başarıdır. Örneğin bir belediyenin toplu taşıma hizmetini sunarken, hizmet kapsamı, hizmet sahası, otobüslerin ve diğer malzemelerin alımı, yedek parça temini, depolanması, alınan veya alınacak malın kalite ve standartlarının belirlenmesi, giderlerin finansmanı, muhasebesi, fiyatlandırılması vb. hususların planlanması, koordinesi ve planlama ile uygulama sisteminin belirlenmesi gerekmektedir (Songur, 1995: 51). Bu tür bir planlama yapılmadığı takdirde, hizmet aksaması nedeniyle oluşan durum, başarının geçici olduğunun göstergesidir.

Performans yönetim sistemi, süreklilik taşıyan bir süreçtir. Çalışma hedefleri ve standartları kararlaştırıldıktan ve performans amaçları üzerinde fikir birliğine varıldıktan sonra, değerlendirmeden sorumlu yetkili kişi düzenli geri bildirim ve rehberlik, ara dönem gözlemler ve performans değerlendirmeleri yapmak suretiyle performans planlamasını geliştirir (Civil Service Bureau, 1998: 8).

Performansı geliştirmeye yönelik stratejik planlama aşamasından sonraki aşamada ise belirlenen stratejiler, etkinlikleri gerçekleştirmeye yönelik taktik planlara ve eylem planlarına dönüştürülerek uygulamaya geçirilir. Bu aşamaya *performansın uygulama aşaması* denir. Performans uygulamasından kasıt, bir önceki aşama olan planlama aşamasında öngörülen, kuruluşa özgü ilke ve kararların uygulamaya geçirilmesidir.

Performans yönetiminin en önemli ve son aşaması ise, performansın ölçümü sürecini oluşturan *kontrol* aşamasıdır. Kontrol ile, daha önce performans planlaması ile belirlenen ve uygulamaya konulan faaliyetlerin stratejik hedeflere yaklaşılmasına ne kadar hizmet ettiğinin araştırılması ile birlikte, genel olarak kişinin, kurumun ya da grubun herhangi bir konudaki etkinliğini bir takım özelliklere göre analiz etmeye ve başarı düzeyini belirlemeye yönelik çalışmalar kastedilmektedir (Helvacı, 2002: 5). Bu aşamanın performans yönetimine en önemli katkısı, hedef tespitlerinin geri bildirimler vasıtasıyla yönetim sürecine yardımcı olmasıdır. Ayrıca performans değerlendirmesi sonucu performansı artmış olan kişi veya kişilere bir takım ödüller verilecek, performansı düşenlere ise sorumluluk anlayışı içinde cezalandırma uygulanacaktır. Performans yönetimi anlayışının klasik yönetim anlayışından ayrılan yönlerinden birisi de, geri bildirimler vasıtasıyla elde edilen verilerin idareciler tarafından performansı geliştirme sürecinde kullanılmasıdır.



Mahalli idarelerdeki performans yönetim süreci de yukarıdaki süreçten farklı olmayıp, stratejik hedeflerin belirlenmesi, örgütün halihazırdaki durumunun tespit edilmesi, performansı geliştirmeye yönelik stratejik planlama ve kontrol aşamalarından oluşmaktadır.

#### **4. PERFORMANS YÖNETİMİNİN MAHALLİ İDARELERDE UYGULANMASI**

Kamu performans yönetimi, kısaca performans yönetiminin kamu kesimine uygulanmış şekli olarak tanımlanabilir. Kamu performans yönetimi ile kamu sektörünün mal ve hizmet üretimlerinden maksimum çıktıyı elde etmek, kamu kesiminin faaliyetlerinde şeffaflık ve hesap verilebilirliği sağlamak ve hizmet yararlanıcıları olan vatandaşların refah seviyelerine maksimum katkıyı sağlamak amaçlanır.

Kamu hizmetlerinde kamu yararı için fayda maliyet analizleri yapmak veya doğrudan verimlilik ölçümüne gitmek, her ne kadar radikal bir politik tercihi gerektirse de, performans yönetimi anlayışı açısından baktığımızda, kamu kuruluşunun işini amacına yönelik olarak yapıp yapmadığı; yapılan işlerin istenmeyen etki yaratıp yaratmadığı; karar vericilerin halka karşı kendini sorumlu hissedip hissetmediği; kurumların yetkili olduğu alan dışına çıkıp çıkmadığı; herkese mi yoksa belli gruplara mı hizmet ettiği ve nihayet verimli çalışıp çalışmadığını bilmek ve belirlemek gerekir (Bilgin, 2007: 65).

Bu sorulara yanıt arayan bir kamu yöneticisi veya siyasal karar verici ise, kuruluşun performansını geliştirmek için stratejik plan yapmalı, kuruluş kaynaklarını yeniden gözden geçirmeli, yeni kaynak arayışlarına gitmeli, performansı artırıcı ölçülebilir hedefler koymalı, iş yükünün fazla veya az olmamasına dikkat etmeli, performans hedeflerine ilişkin sonuçları sürekli ölçmeli, kapasiteyi güçlendirmeli, insan kaynakları yönetimi anlayışına önem vermeli, performansa dayalı denetim sistemini getirmelidir ki hizmet verimliliği ile bütçe arasında dengeyi kurabilsin (Bilgin, 2007: 65).

Kamu kuruluşları açısından performans yönetimi anlayışını benimsemek kaynak kullanımı açısından bir zorunluluk olduğu gibi hukuksal açıdan da bir zorunluluk haline gelmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun “tanımlar” başlıklı 3 üncü maddesinde stratejik plan, kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren planı ifade eder şeklinde

tanımlanmıştır. Dolayısıyla bu maddeden stratejik planlarda performans ölçütlerine yer verileceği anlaşılmaktadır. Ayrıca, anılan Kanunun 9 uncu maddesinde kamu idarelerinin, kamu hizmetlerini istenen düzeyde ve kalitede sunabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorunda oldukları hükmü yer almaktadır. Bu maddeden kurum bütçelerinin performans göstergelerine dayalı olarak hazırlanacağı anlaşılmaktadır.

Öte yandan anılan Kanuna göre kamu kurumlarının performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulanması amacıyla yıllık performans hedeflerinin ve faaliyet ve proje bazında kaynak tahsislerinin yer aldığı performans göstergeleri hazırlamaları gerekmektedir. Performans göstergelerinin temel olarak amaç ve hedefler ile faaliyet ve projelerin ölçülmesinde ve izlenmesinde kullanıldığı göz önünde bulundurulduğunda, bu göstergelerin performans programlarında bulunması gerekir (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı; 2008: 7).

Durum mahalli idareler teşkilatı olan belediyeler açısından değerlendirildiğinde; 5393 sayılı Belediyeler Kanunu'nun "Belediye başkanının görev ve yetkileri" başlıklı 38 inci maddesinde, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak belediye başkanının görevleri arasında sayılmıştır. Öte yandan anılan Kanun'un 18 inci maddesinde, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. Buradan belediye teşkilatlarının da diğer mahalli idareler gibi bütçelerini stratejik plana ve performans ölçütlerine göre hazırlayacakları anlaşılmaktadır. Anılan Kanunun performans yönetiminin bir unsuru olan "Denetimin amacı" başlıklı 54'üncü maddesinde, belediyelerin denetiminin amacı; faaliyet ve işlemlerde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve belediye teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere

duyurmaktır. Bu maddede hizmetlerin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi, denetimin amaçlarından biri olarak sayılmıştır.

Kamu kuruluşları, performans yönetimi anlayışı içerisinde kamu yararını gerçekleştirmek için stratejik plana ve performans programına uygun olarak bir takım hedefler koyabilirler ancak bu hedeflere ulaşırken bir takım engellemeler ya da risklerle de karşılaşabileceklerdir.

## **5. MAHALLİ İDARELERDE PERFORMANS YÖNETİMİNE İLİŞKİN RİSKLER**

Risk, amaçların başarımını etkileyen unsurlar olarak tanımlanabilir. Başka bir ifade ile risk, özellikle planlanmayan hadise ve durumların ortaya çıkması nedeniyle, kamu hizmetlerinin zamanında sunulmaması veya kamu hizmet taleplerinde ortaya çıkan ani değişimlere cevap verilememesi ya da düşük kalitede ve maliyet etkinliği olmayan hizmetlerin üretilmesi şeklinde ortaya çıkabilir. Risk, ayrıca ortaya çıkan fırsatları daha iyi ve maliyet etkin kamu hizmetlerine dönüştürememekten de kaynaklanabilir. Örneğin; bilgisayar teknolojisindeki değişimleri daha hızlı takip eden bir kamu idaresi, vatandaşların bazı bilgilere daha kolay erişimini sağlar. Bu şekilde, bilgisayar teknolojisindeki değişim, kamu idaresi tarafından hizmet üretimi açısından avantaja dönüştürülmüş olur (National Audit Office, 2000).

Risk hakkındaki bu kısa açıklamadan sonra, mahalli idarelerin amaçlarının başarımını etkileyen, hem iç hem de dış kaynaklı riskleri şu şekilde sınıflandırarak inceleyebiliriz:

### **5.1. Kurum İçi Riskler**

Performans yönetiminin mahalli idarelerde uygulamaya geçirilmesinin önünde çok sayıda riskler bulunmakla birlikte, bunların önemli bir bölümü içsel faktörlerden kaynaklanmakta olup, iyi bir yöneticinin önemli ölçüde üstesinden gelebileceği risklerdir. Bu risklerin başlıcalarını şu şekilde sıralayabiliriz (Çarkçı, 2007):

#### **5.1.1. Faaliyet Yürütenlerin Yetersizliği**

Performans yönetiminde her bir faaliyete, faaliyet yönetiminde tecrübeli, etkin ve konusunda uzman bir şahsın liderlik yapması gerekir. Her ne kadar faaliyet için kaynak ve ortam bulunsa da, yetersiz bir kişinin faaliyet yöneticisi olması, faaliyetin etkinliğini azaltacaktır. Faaliyeti uygulamak için

atanacak yöneticinin belirlenmesinde liyakat ön planda tutulmalı ve herhangi bir siyasi vb. amaçlarla kayırmacılığa yönelen tercihlerden kaçınılmalıdır.

### **5.1.2. Faaliyetin Yeterince Sahiplenilmemesi (Sinerji Yaratılamaması)**

Performans yönetiminin etkin bir şekilde uygulanabilmesi için, ilgili mahalli idare yöneticisinin faaliyeti sahiplenmesi ve çalışanların bu faaliyeti benimsemelerini sağlaması gerekir. Eğer yönetici konumundaki kişiler faaliyeti sahiplenmiyorsa, faaliyet başarısız olmaya mahkumdur. Faaliyet yönetiminde katılımcı bir yaklaşımın benimsenmesi de, başarının çok önemli bir unsurudur. Çalışanlar yaptıkları işi benimser ve sahiplenirse, işi daha hevesli bir şekilde yerine getirecektir. Bu da işin maliyet-etkin bir şekilde ve en yüksek kalitede gerçekleştirilmesini önemli ölçüde güvence altına alacaktır.

Özel sektörde oldukça önem kazanan takım çalışması, ürettiği sinerji ile diğer iş görme usullerine göre daha fazla tercih edilmekte iken, kamusal alanda pek fazla uygulaması olan bir usul değildir. Bugün işletme yönetiminin güncel konularından biri olan bu yönetim tarzı kamu kurumları için de önemli bir ihtiyaçtır. Ekip çalışması, diğer yararlarının yanında, yapılan işlerin kurumsal bir kimlik kazanmasına ve işi ve dolayısıyla kurumu sahiplenme duygusunun artmasına katkıda bulunacaktır.

### **5.1.3. Yasal Düzenlemeler ve Resmi Prosedürler**

Kurumun faaliyet çerçevesini belirleyen yasal düzenlemeler ve bunların kaynaklık ettiği yönetsel düzenlemeler, kurum içi prosedürler vb. faktörler de faaliyet yönetimini etkiler. Örneğin özel bir şirkette muhasebeden ödeme çıkarabilmek birkaç dakikalık bir işlem iken, bir belediyede bu işlem birkaç günü alabilmektedir.

Mahalli idareler özerkliği sebebiyle diğer kamu kurumlarına göre daha esnek kararlar alıp uygulayabilir. Ancak yine de gerek resmi prosedürlerden gerekse üst makamlarının onayı gereken durumlardan dolayı mahalli idareler özel sektör kadar esnek ve hızlı olamamaktadır. Resmi yazışmalar, onay süreçleri, kurumlar arası koordinasyon yetersizliği gibi durumlar da bazen işlerin süratli yürütülmesini engellemektedir.

### **5.1.4. Yetişmiş Uzman Eleman Eksikliği**

Belediyelerin genel problemlerinden birisi de, konusunda yetişmiş ve uzmanlaşmış personelin bulunamayışı, bulunsa da özel sektörün cazibesi

münasebetiyle bu personelin elde tutulamayışıdır. Personel politikasındaki en büyük eksikliklerden biri, personelin yetiştirilmesi için gereken planlamanın çoğu zaman yapılamaması, kariyer planlamasının da çoğu zaman mümkün olmamasıdır.

Faaliyet yönetimi bir ekip çalışmasıdır. Bazen bir faaliyeti gerçekleştirmek için başka birimlerden çalışanlar bir araya gelebilir. Bu durum yararlı olabildiği gibi bazı sorunları da beraberinde getirebilir. Örneğin, faaliyette görev alan bir kişi kendi biriminde çok faydalı bir konumda olabilir. Bu kişinin kendi biriminden başka bir birime kaydırılması, kendi birimindeki işlerin aksamasına ve dengenin bozulmasına neden olabilir. Bu bağlamda kurum içi ekip çalışmasına önem verilmelidir.

### **5.1.5. İş Süresinin Uzaması**

Bazı işler zaman bakımından bir belediye başkanının icraat dönemini aşabilmektedir. Belediye başkanının görev süresi bittiğinde, yeni seçilen başkanın işin devamı konusundaki kararı önemlidir. Bazen yeni seçilen başkanlar bir önceki dönemden kalan hatalı işi devam ettirerek kuruma zarar vermekte, bazen de yarım kalan gerekli işi tamamlamamakla kamuya zarar verebilmektedirler.

Bazen yürütülen faaliyetler, siyasal ve rantsal amaçlarla gündeme getirilebilmektedir. Siyasal amaçlar, göz boyama, iş yapıyor gözükme, takdir toplama gibi altı boş klişeler ön plana çıkarılabilir. İşin projesi aslında rantabl olmayabilir; sosyal, ekonomik ve kültürel analizleri iyi yapılmamış olabilir. Nadir de olsa belki işin projesi genel yarara değil de, sınırlı sayıdaki kişinin ya da dar bir kesimin yararına hazırlanmış ve uygulanmış olabilmektedir. Bu projeyi devam ettirmek zaten rasyonel bir davranış değildir. Diğer taraftan her açıdan doğru, genelin yararını gözeten, tamamlandığında toplumsal yararı büyük olacak işlerin kararlı bir şekilde devam ettirilmesinde de sorunlar yaşanabilmektedir. Bu kararlılığın gösterilmemesi, aslında o iş için harcanan her türlü kaynağın çöpe atılması anlamına gelecektir. Bu da toplumun kaynaklarının göz göre göre heba edilmesi demektir. Oysa belediyeler zaten kıt kaynaklarla hizmet sunmaya çalışan kurumlar olup, sahip oldukları kaynakları israf etmemeleri, hem yasal, hem de akli ve vicdani sorumluluklarıdır.

## **5.2. Kurum Dışı Riskler**

Mahalli idarelerin kendi iç yapılarından kaynaklanan sorunların yanı sıra, performans yönetimini gerçekleştirmede karşı karşıya buldukları

birtakım önemli dışsal riskler de bulunmaktadır. Bunları kısaca şu başlıklar altında inceleyebiliriz:

### **5.2.1. Yargısal Riskler**

Performans yönetimi uygulamalarının yerleştirilmesi ve başarılı bir şekilde sürdürülmesine yönelik risklerden birisi, özellikle mahalli idarelerin çokça muhatap olmak durumunda kaldıkları yargı sürecinin işletilmesinden kaynaklanan hususlardır. Yargısal risklerden biri, ilgili faaliyetin yargı kararıyla durdurulmasıdır. Örneğin; bir belediye şehir içi trafik hizmetlerini düzenlemek ve etkin bir trafik yönetimi gerçekleştirmek için köprülü kavşak yapımı işini stratejik planları içerisine dahil etmiş ve belediye meclisi de bu yönde karar almıştır. Ancak köprülü kavşak inşaatı başladıktan sonra bundan menfaati etkilenenlerin, idare mahkemesine yürütmenin durdurulması, işlemin iptali veya kaldırılması amacıyla dava açması ve bu yönde yargısal bir kararın alınması durumunda bir risk ortaya çıkacak ve iş gerçekleştirilemeyecektir. Burada, öncelikle, kamu performans yönetiminin amaçlarından birisinin toplumun refah seviyesini yükseltmek olduğu göz önüne alındığında, anılan yargı kararıyla toplumun refah seviyesi olumsuz bir şekilde etkilenmiş olacaktır. Ayrıca söz konusu belediye de belirlemiş olduğu stratejik hedeflere ulaşamayacak, yani performans yönetiminin ana unsuru olan stratejik hedefler gecikmeyle gerçekleşecek veya gerçekleşmeyecektir. Hal böyle iken; belediyenin sorumlu karar vericilerinin yerinde bir karar verip vermedikleri, yani bir yerindelik olup olmadığı sorusu ortaya çıkmaktadır. Yargının yerindelik üzerine karar verebileceği doktrinde tartışmalı olmakla birlikte, böyle durumlarda etkili bir iç kontrol mekanizmasının yararlı olacağı açıktır. Kontrol ile, faaliyetlerin stratejik hedeflere yaklaşılmasına ne kadar hizmet ettiği araştırılacağından, kurumun böyle bir işteki etkinliği bir takım özelliklere göre analiz edilecek ve sorumluların başarı düzeyi belirlenecektir.

### **5.2.2. Kurumlar Arası Koordinasyonsuzluk ve Siyasi Nedenler**

Kurumlar arasındaki koordinasyonsuzluk ve siyasi çekişmeler de mahalli idarelerin faaliyet performanslarını etkileyebilmektedir. Örneğin; bir büyükşehir belediyesi ile bu belediye sınırları içinde bulunan ilçe belediyesi arasında trafik hizmetlerinin daha iyi gerçekleştirilmesi hususunda sorunlar çıkabilir. Büyükşehir belediyesinin, trafiği rahatlatmak hususunda önemli gördüğü bir işi, merkez ilçe belediyesi etkisiz ve gereksiz görebilir. Bu görüş ayrılığının sebebi tamamen teknik açıdan farklı değerlendirmeler olabileceği

gibi, siyasi açıdan farklı bakış açısına sahip olunması da olabilecektir. Her ne nedenle olursa olsun, toplumsal refahı olumsuz etkileyecek bir husus ortaya çıkmaktadır.

### **5.2.3. Sivil Toplum Kuruluşları**

Risklerden bir diğeri de, mahalli idarelerin kararını alıp uygulamaya koyacağı iş veya işlemlerin değişik sivil toplum örgütleri tarafından engellenmesidir. Eleştirmek ve denetlemek, sivil toplumun ana görevlerinden birisidir. Bu açıdan, sivil toplum kuruluşları kamu yöneticilerinin gereksiz ve başına buyruk gördükleri iş ve işlemlerini, dava açma yoluyla veya basın bildirisi yahut da eylem şeklinde harekete geçerek etkilemektedir. Örneğin; bir belediyenin şehir içi nüfus yoğunluğunu azaltmak ve yaşam koşullarını iyileştirmek niyetiyle ormanlık alanları imara açması durumunda, ormanlık alanların zarar göreceğini ve kentin silüetinin bozulacağını düşünen sivil toplum kuruluşları bu durumu protesto edebilir. Bu durum da, belediye için iş gerçekleştirimi açısından bir risk oluşturur.

### **5.2.4. Ekonomik Nedenler**

Ekonomideki konjonktürel dalgalanmalar da faaliyet yönetimini etkileyebilir. Enflasyondaki artmalar, borçlanma durumundaki artış, gelirlerdeki azalma vb. etmenler faaliyet yönetiminin maliyetini ve kaynağını etkileyebilir. Yani daha az maliyetle yapılması veya yaptırılması planlanan bir faaliyet enflasyondaki artış dolayısıyla öngörülen maliyetin üzerinde gerçekleşebilir. Performans yönetiminin kamu kaynak kullanımındaki artış nedeniyle bir gereklilik olduğu göz önüne alındığında, enflasyondaki artış veya gelirlerdeki azalmalar gibi faktörler, önceden belirlenmiş stratejik hedefler ve bu hedeflere ulaşmak amacıyla tahsis edilmiş kaynaklar arasındaki dengenin bozulmasına neden olacaktır.

### **5.2.5. Yasal Nedenler**

Kanuni düzenlemeler de önemli bir etmendir. Yasaların belirlediği çerçeve içerisinde hareket etmek de faaliyet yönetiminin performansını etkileyen bir husustur. Kamu kesimi, özel kesim gibi rahat hareket edip kararlar alamamakla birlikte, aldığı kararlarda belli usul ve kurallara uymak zorundadır. Örneğin faaliyet uygulaması sırasında kanunla mahalli idarelerin gelirlerini azaltıcı bir düzenleme yapılırsa, ilgili mahalli idare birimi kaynaklarının azalması dolayısıyla önceden stratejik plana bağlanmış

faaliyetlerini gerçekleştirme hususunda sıkıntıya girebilir. Oysa kendi kaynaklarını mümkün olduğunca kendisi belirleyebilse idi, böyle bir sıkıntı olmayabilirdi.

### **5.2.6. Olağanüstü Durumlar**

Bazen bir mahalli idare teşkilatının işini gerçekleştirmesini olağanüstü bir durum engelleyebilir. Örneğin köprü inşaatı yapan bir belediyenin yapmış olduğu bu yatırım bir sel felaketi veya deprem gibi önceden öngörülemeyen olağanüstü bir olay neticesinde yıkılabilir, hasara uğrayabilir. Yine risk oluşturan bu durum ilgili belediyenin performansını etkileyecektir.

Mahalli idareler yukarıda bir bölümü açıklanmaya çalışılan ve şüphesiz sayıları çok daha fazla olan sorunlarla yoğun bir şekilde karşılaşmaktadırlar. Yukarıda sayılan iç ve dış kaynaklı nedenler, mahalli idarelerin stratejik amaç ve hedefleri doğrultusunda geleceğe yönelik vizyonlarını gerçekleştirmesine engel teşkil ederek, belirlenen hedeflerle gerçekleşen hedefler arasındaki makasın açılmasına neden olmakta ve performans yönetiminden beklenen sonucun alınmasını güçleştirmektedir. Performans sonuçlarına ilişkin hedefleri sürekli ölçmekle yükümlü mahalli idare yönetimi, performans arttırmak amacıyla koymuş olduğu performans ölçütlerini, yine anılan bu riskler dolayısıyla, etkili bir şekilde kullanamayacak ve hizmet verimliliği ile bütçe arasındaki dengeyi kuramayacaktır. Başka bir deyişle, bu riskler nedeniyle, ilgili mahalli idare teşkilatının gerçekleştirmek istediği hizmet kesintiye uğrayacağından, performans göstergeleri olumlu bir sonuç ortaya koyamayacak, bu yüzden kapasiteyi arttırmak ve performansı sürekli geliştirmek zorlu bir süreç olarak karşımıza çıkacaktır.

## **6. GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Mahalli idareler, iş ve hizmetlerini gerçekleştirirken, yukarıda bahsedildiği üzere, bir takım risklerle karşılaşmaktadır. Yani bireysel veya ortaklaşa (kurumsal) bir varlığın olduğu her durumda, ister eylem ister eylemsizlik halinde olsun, mutlaka riskler vardır. Kurumsal anlamda bakıldığında, tüm kurumlar amaçlarını gerçekleştirme yolunda her an risklerle karşı karşıyadır. Kurumların amaçlarını en iyi şekilde gerçekleştirebilmesi, kurumun karşı karşıya olduğu riskleri bilmesi ve onları en iyi şekilde karşılıklar üretebilmesine bağlıdır. Risklerin tanımlanması ve kontrolü için gerekli stratejilerin geliştirilmesinden ve uygulanmasından yönetim sorumludur (Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, 2008: 4-5).



Mahalli idarelerin karşı karşıya olduğu riskler genel itibariyle uygulamaya yönelik risklerdir. Mahalli idarelerin stratejik amaç ve hedeflerini gerçekleştirmeleri hususunda ortaya çıkan bu risklerde en önemli kaynağı şüphesiz klasik yönetim anlayışından, modern yönetim anlayışı olan performans yönetimi anlayışına geçiş süreci oluşturmaktadır. Uygulamaya bakıldığında, mahalli idarelerin, kararlarını alırken klasik anlayışla, bu kararları uygularken ise modern anlayışla hareket etmeye çalıştığı görülmektedir.

Performans yönetiminin ve konumuzla ilgili olarak risk yönetim anlayışının mahalli idarelerde tam olarak benimsenememiş olması da bu sorunların kaynağını oluşturur. Aslında bu konunun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve ikincil mevzuatı ile yasal altyapısı hazırlanmış olmasına rağmen, uygulamada mahalli idarelerin bu mevzuatı tam olarak sindirmesi, kurumların bütün aşamalarını bu yasal düzenlemelere tam olarak adapte etmesi biraz zaman alacaktır. Bu açıdan, performans yönetiminin süreçlerinden ölçme ve değerlendirme yani kontrol aşamasına önemli misyonlar düşmektedir. İdareler maruz kaldıkları bu riskleri risk yönetimi kapsamında üstlenerek, kaçınarak, transfer ederek veya kontrol ederek yönetebilir. Risk ve belirsizliklerin olumsuz etkilerinin azaltılmasında, kurum bünyesinde oluşturulacak iç kontrol süreçleri en etkili çözümdür. Performans yönetimi uygulaması sırasında risk oluşturan, gerek içten gerek dıştan kaynaklanan sorunların etkili bir şekilde tespit edilip geri bildirimler vasıtasıyla bu sorunların üzerine gidilerek çözülmeye çalışılması veya bir daha böyle bu tür sorunların çıkmaması için gerekli önlemlerin alınması, performans yönetiminin geçiş sürecindeki güçlüklerin azaltılmasına katkı sağlayacaktır.

## **KAYNAKÇA**

- Akal, Zühal (1998), “İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi, Çok Yönlü Performans Göstergeleri”, Ankara.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2004), Kamu Performans Yön. Memur Hak Ve Yükümlülüklerinin Performansa Etkisi, Ankara.
- Bilgin, Kamil Ufuk (2007), Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık – Performans Yönetimi, Sayıştay Dergisi, Sayı: 65 (Nisan-Haziran)
- Civil Service Bureau (1999), “Performance Management Guide” [www.csb.gov.hk](http://www.csb.gov.hk)
- Çarkçı, Arif (2007), “İki Açıdan Belediyelerde Proje Yönetimi” <http://www.benimblog.com/akifcarkci>
- Helvacı, M. Akif (2002), “Performans Yönetim Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi”, Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Dergisi, Yıl: 2002, Cilt: 35, Sayı:1-2
- National Audit Office (2000), “Supporting Innovation: Managing Risk in Government Department” [www.nao.gov.uk](http://www.nao.gov.uk).
- Sanayi ve Ticaret Bakanlığı (2008), “İç Denetim Uygulamalarında Denetlenecek İç Kontrol Yönetimi, Risk Yönetimi, Performans Yönetimi ve Yönetişim Sistemleri”, [https://www.sanayi.gov.tr/download/ic\\_denetim/ic\\_denetimin\\_denetleyecegi\\_kontrol.pdf](https://www.sanayi.gov.tr/download/ic_denetim/ic_denetimin_denetleyecegi_kontrol.pdf), E. Tarihi: 12.05.2008
- Songur, H. Mehmet (1995), Mahalli İdarelerde Performans Ölçümü, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara.
- Şentürk, Hulusi (2008), “Belediyeler İçin Performans Yönetim Rehberi” Belediye Yönetim Dizisi: 8-9, <http://www.kentarastirma.com/rehber/k13.doc>, E. Tarihi: 28.06.2008

# MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARININ EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ: BİR LİTERATÜR İNCELEMESİ

Taner TURAN\*

## GİRİŞ

Ekonomik büyüme konusu uzun zamandan beri iktisatçıların temel ilgi ve araştırma alanlarından biri olmaya devam etmektedir. Aslında bir iktisatçının ulusların zenginliğini belirleyen veya etkileyen temel unsurların neler olduğuna ilgisiz kalmasını beklemek gerçekçi değildir.

Özellikle 1980'li yılların ortalarından itibaren maliye politikasının göstergeleri olarak düşünülebilecek kamu harcamaları, vergiler ve bütçe açık veya fazlalarının ekonomik büyüme oranı üzerinde değişik kanallar aracılığıyla olumlu veya olumsuz etkilerde bulunabilecekleri ileri sürülmüştür.

Devlet harcamalarının verimsizliği ve vergilemenin olası olumsuz etkileri nedeniyle söz konusu harcamaların ve dolayısıyla vergilerin düşük tutulmasından yana olan iktisatçılar olduğu gibi, devletin yüksek kamu harcamaları aracılığıyla ekonomik büyüme konusunda son derece yararlı bir rol oynayabileceğini ileri süren iktisatçılar da bulunmaktadır. Maliye politikasının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin anlaşılması devletin ekonomide nasıl bir rol oynayabileceği konusuna da ışık tutabileceğinden son derece önemlidir.

Maliye politikası araçlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin tam olarak ortaya konulabilmesi için devlet bütçesinin hem gelir hem de gider tarafının dikkate alınması gerektiği, örneğin devlet harcamalarının büyüme üzerindeki etkilerinin söz konusu harcamaların düzey veya bileşiminin yanında nasıl finanse edildiğine bağlı olarak da değişebileceği ileri sürülmektedir. Devlet bütçesinin hem gelir hem de gider tarafının göz önünde bulundurulması gerektiği yaklaşımı teorik olarak cazip görünmekle birlikte literatürde haklı sayılabilecek gerekçelerle yoğun olarak bütçenin sadece bir tarafı üzerine odaklanılmaktadır.

---

\* Maliye Bakanlığı Milli Emlak Başkontrolörü

Bu çalışmanın birinci bölümünde vergilerin, ikinci bölümünde devlet harcamalarının, üçüncü bölümünde bütçe açık veya fazlalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkileri incelendikten sonra dördüncü bölümünde maliye politikası araçlarının birlikte ekonomik büyüme üzerindeki etkileri değerlendirilmekte beşinci ve son bölümünde ise kısa bir sonuç yer almaktadır.

## **1. VERGİLERİN EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Vergiler aracılığı ile kaynakların bir kısmının kamuya aktarılması, diğer her şey sabitken, zorunlu olarak özel kesimde kullanılabilen kaynakların azalmasına ve yeniden dağıtılmasına neden olacaktır. Aslında vergiler aracılığıyla gelirlerinin veya servetlerinin bir kısmı alınan insanların buna bir şekilde tepki verebilecekleri açıktır.

Değişik vergilerin ekonomik büyüme üzerinde farklı etkilerde bulunabilecekleri değerlendirilmektedir. Bu nedenle vergilerin düzeyi kadar yapısının da ekonomik büyüme açısından önemli olabileceği söylenebilir. Vergiler dolaylı ve dolaysız veya saptırıcı-bozucu olan ve olmayan şeklinde sınıflandırılabilir.

Devletin faktör gelirleri (faiz, ücret, kar, rant) ve servet üzerinden aldığı vergiler dolaysız vergiler olarak tanımlanmaktadır. Dolaysız vergilerin başlıca örnekleri arasında gelir ve servet vergileri ile kurumlar vergisi sayılabilir. Gelirler veya karlar üzerine konulan bir vergi kişilerin elde ettikleri net gelirin düşmesi anlamına gelmektedir. Örneğin sermaye gelirlerinin vergilendirilmesi sermaye birikimi üzerinde etkili olabilir. Kendisiyle yapılan bir söyleşide (The Region, 1993) Nobel ödüllü iktisatçı Robert E. Lucas sermayenin vergilendirilmesinin gelirin iki kez vergilendirilmesini gerektirdiğini, bunun gelecekte tüketme yerine şimdi tüketme yönünde bir eğilime sebep olduğunu ve sermaye birikimini düşürdüğünü, çok sayıda kişinin ABD'deki sermaye stokunun, sermaye birikimini söz konusu çifte vergilendirmeyi cezalandırmayan bir vergi sistemi altında, mevcut durumdakinden yüzde 30, 40, 50 daha yüksek olabileceğini tahmin ettiklerini belirtmiştir.

Benzer şekilde vergiler kişilerin yatırımdan elde edecekleri net karı düşürmek suretiyle yatırımların dolayısıyla büyümenin azalmasına neden olabilir. Dikkat edilmesi gereken bir başka nokta ise vergilerin sadece fiziksel sermaye yatırımlarını değil beşeri sermaye yatırımlarını da etkileyebilmesidir. Bu şekilde vergiler büyüme oranları üzerinde daha güçlü bir şekilde etkili olabilir.

İşgücünden elde edilen gelirler üzerinden vergi alınması insanların zamanlarını çalışma ve dinlenme arasında nasıl dağıtacaklarını etkileyebilir. İşgücü gelirlerinin vergiye tabi tutulması veya önceden var olan vergi oranının artırılması bütün bireylerin iş gücü arzına yönelik kararlarını aynı şekilde ve yönde etkilemeyebilir. İşgücü gelirlerinin vergilendirilmesi farklı yönlerde çalışan gelir ve ikame etkisine sahiptir. Bazı bireylerde gelir diğerlerinde ikame etkisi baskın olabilir. Örneğin işgücü gelirlerinin vergilendirilmesinin evli bayanların işgücü arzı üzerindeki etkileriyle yalnız bayanların veya erkeklerin işgücü arzı üzerindeki etkileri farklı olabilir.

Kurumlar vergisinin kısa ve uzun dönem etkileri oldukça farklı olabilir. Kısa dönemde, firmaların karlarını maksimize ettikleri ve rekabetçi piyasada çalıştıkları varsayımına bağlı olarak vergi mükellefi kurumların söz konusu vergiyi derhal yansıtma kapasitesine sahip olmadıkları kabul edilmektedir. Kurumlar vergisinin etkinlik üzerindeki nihai etkisi ise ilgili sektörlerdeki yatırımların getirisini azaltıp azaltmamasına bağlıdır. Fiili yatırımların etkin veya optimalden farklı olmasına neden olabilen kurumlar vergisi yatırımlarla ilgili karar saptırıcı bir vergi olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle büyüme üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilir.

Tasarrufların veya gayrimenkullerin ve birikmiş sermayenin getirisini düşüren servet vergilerinin etkileri tasarruf arzının esnekliğiyle yakından ilgilidir.

Dolaysız vergilerin kaynak dağılımı üzerindeki etkileri dikkate alınarak, belli alanlara kaynak transferi sağlanmak isteniyorsa çeşitli vergi istisnaları veya indirimleri-iadeleri uygulanabilir. Bu şekilde, vergi istisnasının ya da indiriminin-iadesinin uygulandığı alan çekici kılınarak ekonomik kaynakların bu alana transferleri sağlanabilir. Örneğin araştırma geliştirme faaliyetlerine vergi istisnası getirilmesi bu faaliyetler için ayrılan kaynakların artmasına neden olarak uzun dönemde büyüme oranını yükseltebilir.

Dolaylı vergiler mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler olarak tanımlanmaktadır. Özellikle gelirlerin harcanmasına ilişkin işlemleri vergilendiren dolaylı vergiler tüketicilerin ödedikleri fiyatla üreticilerin aldıkları fiyat arasında bir farklılık oluşmasına neden olur. Mal ve hizmetlerin görece fiyatlarında değişikliğe neden olan dolaylı vergiler nedeniyle fiyatların ekonomideki yol gösterici rolü bozulabilmekte ve kaynakların dağılımında etkisizlik oluşabilmektedir.

Teorik açıdan genel olarak saptırıcı-bozucu vergilerin büyüme üzerinde olumsuz yönde bazı etkilerde bulunabileceği, ancak bu nitelikte olmayan vergilerin büyüme konusunda nötr olduğu kabul edilmektedir. Ancak ampirik olarak söz konusu etkilerin büyüklüğü konusu tartışmaya açıktır.

Vergilerin düz, artan veya azalan oranlı olmasının ekonomik büyüme üzerinde farklı etkilerde bulunabilmesi mümkündür. Ekonomik birimler karar verirken kazanacakları ilave gelirin ne kadarının vergiden sonra kendilerine kalacağını dikkate alacaklarından artan oranlı vergilerin ekonomik büyümeyi daha olumsuz etkileyebileceği kabul edilmektedir.

Kısaca insanların çalışma, tasarruf, yatırım ve kaynak kullanım kararlarını doğrudan etkileme potansiyeline sahip vergiler ekonomik büyüme üzerinde değişik kanallar aracılığı ile etkili olabilir. Bir yanda King ve Rebelo (1990) ulusal vergilemenin; uzun dönem büyüme oranlarını önemli ölçüde etkileyebileceğini, özellikle sermaye mobiliteli açık küçük bir ekonomi için kalkınma tuzaklarına veya büyüme mucizelerine yol açabileceğini, önemli refah implikasyonlarına sahip olduğunu belirtirken diğer yanda Mendoza vd. (1997) teoride vergi oranlarındaki değişikliklerin yatırım ve büyümeyi etkilemesi tahmin edilse de pratikte vergi politikasının, doğrudan ve dolaylı vergiler bileşimindeki değişikliklerin, uzun dönemde ekonomik büyümeyi etkilemek için etkisiz bir enstrüman olduğunu ileri sürmüştür.

Vergilerin ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini inceleyen çok sayıda ampirik çalışma bulunmaktadır. Bu çalışmalardan bazılarının sonuçlarına aşağıda kısaca değinilmektedir.

Çok sayıda gelişmekte olan ülke için 1970-1988 dönemiyle ilgili bir data setini kullanan Easterly ve Rebelo (1992) marjinal gelir vergisi oranlarıyla ilgili iki ölçünün kişi başına tüketim büyüme oranı üzerinde negatif fakat önemsiz bir etkiye buldukları sonucuna ulaşmıştır.

Plosser (1992) OECD ülkelerinde ortalama kişi başına reel büyüme oranları ve gelir ve karlar üzerindeki ortalama vergi oranları arasında negatif bir ilişki bulunduğunu, Easterly ve Rebelo (1993) ise başlangıç gelir düzeyi kontrol edildiğinde bu negatif ilişkinin tamamen kaybolduğunu ileri sürmüştür.

Engen ve Skinner (1996) tüm marjinal ve ortalama vergi oranlarını değiştiren büyük bir vergi reformunun büyüme oranlarında ılımlı etkilerde bulunacağı, ancak bunun bile yaşam standartları üzerinde geniş bir kümülatif etkiye sahip olabileceği sonucuna ulaşmıştır.

ABD ve Britanya'daki sermaye vergisi oranlarını karşılaştırmalı olarak inceleyen Ohanian (1997) iki ülke arasındaki yatırım oranı ve sermaye gelirinin vergilendirilmesindeki tarihsel farklılıkların sermaye mallarına yapılan yatırımın söz konusu vergilendirmeye duyarlı olduğunu ima ettiği, 2. Dünya savaşı esnasında Birleşik Krallık'da olduğu gibi sermaye gelirlerinin vergilendirilmesindeki büyük artışların yatırım ve gelecek ekonomik büyümede keskin düşümlere yol açabileceği sonucuna ulaşmıştır.

Leibfritz ve diğerleri (1997) geçmiş 35 yılda ortalama vergi oranlarındaki yaklaşık yüzde 10 puanlık bir artışın OECD yıllık büyüme oranlarını yaklaşık yüzde ½ puan düşürmüş olabileceğini, ancak bu hesaplamanın vergilerin ekonomi üzerindeki etkilerini değerlendirmek için bazı eksiklikleri bulunduğunu, bu nedenle başka bir yaklaşımla söz konusu hesaplamaların desteklenmesi gerektiğini belirtmiştir.

18 OECD ülkesiyle ilgili 1965-1991 dönemini içeren bir veri setini kullanan Mendoza vd. (1997) genel olarak işgücü gelirleriyle ilgili vergilerdeki değişikliklerin sermaye gelirleri ve tüketim vergilerindeki değişikliklerden daha güçlü etkilere sahip olduğu, faktör gelirleriyle ilgili vergiler yatırım oranı üzerinde önemli negatif etkilere sahipken tüketim vergisi ve yatırım oranının pozitif bir şekilde ilişkili görüldüğü, 5 yıllık ortalamalara dayalı panel regresyonlarında vergi oranlarının özel yatırım oranları üzerinde etkili olsa da büyümenin istatistiksel olarak önemli belirleyicileri olmadıkları sonucuna ulaşmıştır. Buna karşın yıllık data kullanıldığında vergilerin büyümeyi etkilediğine işaret eden bazı kanıtlar bulunduğu, bunun vergilerin uzun dönem büyümeyi değil daha çok geçiş dönemindeki büyümeyi etkilediğini ima ettiği belirtilmiştir.

ABD ile ilgili 1957-1997 dönemini kapsayan bir veri setini kullanan Vedder (2001) yüksek veya artan vergilerin, istisnasız, daha düşük ekonomik büyümeyle ilişkili olduğunu, gelir vergileriyle ekonomik büyüme arasında güçlü bir negatif ilişki bulunduğunu, genel satış vergilerinin gelir vergisine göre ekonomik büyümeye daha az zararlı olduğunu, bir anlamda gelir vergisinin üretim üzerine konulurken satış vergilerinin üretimin maliyeti üzerine değil yararları üzerine konulduğunu ve tasarruf edilerek bundan kaçınılabileceğini, emlak vergilerinin büyüme üzerinde olumsuz etkisi olmakla birlikte bunun gelir vergisinin etkisi kadar güçlü görünmediğini, kurumlar vergisinin kişi başına gelir büyümesi üzerinde etkili olmadığını ileri sürmüştür.

70 ülkeyle ilgili 1970-1997 dönemini kapsayan bir data seti kullanan Lee ve Gordon (2004) kurumlar vergisi oranının ekonomik büyümeyle önemli biçimde negatif ilişkili olduğu, işgücü gelirleriyle ilgili ortalama vergi oranlarının ekonomik büyüme oranlarıyla ilişkili olmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Vergileme ve ekonomik büyüme ilişkisini inceleyen Myles (2000) teorik modellerin vergilemenin ekonomik büyümeyi etkileyebileceği bazı kanalları izole ettiği, bu etkilerin önemli olabileceği, büyüme etkilerinin ampirik testlerinin çözümlenmemiş zorluklarla karşılaşmasına rağmen ampirik kanıtın güçlü bir şekilde vergi etkisinin çok zayıf olduğu sonucuna işaret ettiğini belirtmiştir. Benzer şekilde Easterly ve Rebelo (1993) vergi oranlarının ekonomik büyüme için önemli olduğu kanıtının rahatsız edici şekilde kırılğan olduğunu belirtmiştir.

## **2. DEVLET HARCAMALARININ EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Günümüzde önemli boyutlara ulaşmış devlet harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde bazı önemli sayılabilecek etkilerde bulunması kuşkusuz olanaklıdır. Devlet harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkileri incelenirken bu harcamaların düzeyi kadar bileşimi de çok önemli olabilir. Örneğin iki ülkede toplam devlet harcamalarının GSYİH'ye oranının aynı olmasına karşın bileşiminin farklı olması ekonomik büyümeyi farklı şekilde etkileyebilir.

Devlet harcamaları ekonomik veya fonksiyonel olarak sınıflandırılabilir gibi üretken-verimli ve üretken olmayan-verimsiz olarak da sınıflandırılabilir. Devlet harcamaları ekonomik olarak sermaye ve cari harcamalar, fonksiyonel olarak genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri, eğitim hizmetleri, kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler, çevre koruma hizmetleri, sağlık hizmetleri ve diğer hizmetlerle ilgili harcamalar olmak üzere sınıflandırılabilir.

Devlet harcamaları üretken ve üretken olmayan biçiminde sınıflandırıldığında hangi harcama kalemlerinin üretken hangilerinin üretken olmadığını belirlemek sanıldığı kadar kolay olmayabilir. Örneğin eğitim harcamaları tüketim harcamaları kategorisinde yer alsa da üretken harcama olarak düşünülebilir.



Devletin zorunlu fonksiyonlarıyla ilgili harcamalarının büyümeyi arttırabileceği kabul edilmektedir. Söz konusu fonksiyonların neler olduğu tartışmaya açık olsa da mülkiyet haklarının korunması, adalet hizmetlerinin yerine getirilmesi ve temel altyapının sağlanmasına yönelik devlet harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkilerde bulunacağı konusunda genel bir uzlaşma bulunmaktadır. Devletin temel fonksiyonları arasında görülmeyen mal ve hizmetler için yaptığı harcamaların büyüme üzerindeki etkisi ise yoğun olarak tartışılmaktadır.

Üretim için gerekli temel altyapı ve kamu mallarının devlet tarafından sağlanması ekonomik büyüme için bir ön şart olarak dahi görülebilir. Üretim için gerekli ve önemli kamu mallarının sunulmasını sağlayarak özel sektörün üretim yapmasını en azından kolaylaştırıp maliyetleri düşürebilen devlet harcamaları bu şekilde yatırımların getirisini ve verimliliğini yükselterek ekonomik büyüme için olumlu yönde etkileyebilir. Kamu harcamalarının sosyal getirisinin özel sektördeki fırsat maliyetini geçmesi durumunda bu harcamaların genel verimliliği arttırabileceği, devlet harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisinin incelenmesinde kamu ve özel sektörün görece marjinal verimliliklerinin önemli olduğu ileri sürülmektedir.

Kamu yatırım harcamaları ekonomik büyüme için pozitif yönde etkileyebilir. Özellikle özel yatırımları tamamlayıcı nitelikteki kamu yatırım harcamalarının büyüme üzerinde olumlu etkilerde bulunabileceği genel olarak kabul edilmektedir.

Devletin eğitim ve sağlıkla ilgili tüketim harcamalarının ekonomik büyüme için olumlu yönde etkileyebileceği düşünülmektedir. Teorik olarak eğitim harcamalarının insani sermayenin gelişmesine katkıda bulunabileceğinden büyüme üzerinde olumlu bir etkide bulunması beklenebilirse de bu harcamaların arttırılmasının mutlaka büyüme oranını yükselteceğini iddia etmek zordur. Benzer şekilde kamu sağlık harcamaları insanların daha sağlıklı olmalarına neden olacağından büyüme üzerinde olumlu etkide bulunabilir.

Devletin araştırma ve geliştirme faaliyetlerini destekleyen harcamalarının ekonomik büyüme için olumlu yönde etkileyebileceği kabul edilmektedir. Araştırma ve geliştirme faaliyetlerinin toplumsal faydasının yüksek olması ve yayılma-taşma etkisi nedeniyle devlet tarafından desteklenmesi ekonomik büyüme için pozitif yönde etkileyebilir.

Devlet harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkilerde bulunabilmesi de mümkündür. Örneğin özel yatırımları tamamlayıcı

nitelikteki kamu yatırım harcamaları büyümeyi olumlu yönde etkileyebilirken bu nitelikte olmayan başka kamu yatırım harcamalarının dışlama (crowding out) etkisine neden olabileceği ileri sürülebilir.

Benzer şekilde mal ve hizmetlerin göreceli fiyatlarını etkileyen transfer ve sübvansiyonların büyüme üzerinde negatif etkilerde bulunması olanaklıdır. Özellikle bu transfer ve sübvansiyonların nasıl ve kimlere verileceği çıkar gruplarının politik karar birimlerini etkilemek amacıyla bazı faaliyetlerde bulunmalarına yol açabilir. Bu tip faaliyetler kıt kaynakların üretken aktiviteler yerine rant paylaşımına kanalize olması anlamına geldiğinden büyümeyi olumsuz yönde etkileyebilir. Bununla birlikte transfer harcamalarının büyüme üzerinde mutlaka negatif bir etkiye bulunacağını ileri sürmek doğru olmayabilir. Örneğin transfer harcamaları sosyal barış ve uyumun sağlanmasına veya kişilerin verimliliklerinin artmasına katkıda bulunarak büyümeyi olumlu yönde etkileyebilir.

Devlet harcamalarının ekonomik büyüme üzerindeki etkileriyle ilgili 1980'li yıllarda yayımlanan ve birbirlerinden oldukça farklı sonuçlara ulaşan iki çalışma, bir anlamda, konuyla ilgili tartışmaları alevlendirmiştir. Landau (1983) 96 ülkeyle ilgili 1961-1976 dönemini kapsayan bir data setini kullanarak devlet tüketim harcamalarının GSYİH'deki payı ve reel kişi başı GSYİH büyüme oranı arasında negatif bir ilişki bulunduğunu, bunun devletin büyümesinin ekonomik büyümeye zarar verdiği şeklindeki serbest piyasa yanlısı görüşle tutarlı olduğunu sonucuna varmıştır.

Devlet harcamaları ve ekonomik büyüme ilişkisi konusunda Landau'dan farklı sonuçlara ulaşan Ram (1986) devlet ve devlet dışı olmak üzere iki sektörlü bir üretim fonksiyonu modelinden türettiği spesifikasyonlarla devlet büyüklüğünün ekonomik büyüme üzerindeki genel etkilerini, ekonominin geri kalanı üzerindeki (marjinal) dışsal etkisini ve devlet sektöründeki girdi verimliliğinin devlet dışı (özel) sektördekinden yüksek mi yoksa düşük mü olduğunu belirlemeye çalışmıştır. 115 ülkeyle ilgili 1960-1980 dönemini kapsayan bir data setini kullanan Ram büyüme ile devlet harcamalarındaki değişim oranı arasında pozitif bir ilişki bulunduğunu, marjinal dışsal etkinin genellikle pozitif olduğu, ekonominin geri kalanıyla karşılaştırıldığında devlet sektöründeki faktör verimliliğinin en azından 1960'larda daha yüksek görüldüğü, 1960'larla karşılaştırıldığında devlet büyüklüğünün pozitif dışsal etkisinin 1970'lerde yükselmiş olabileceği, fakat devlet sektöründeki göreceli faktör verimliliğinin 1970'lerde azalmış olabileceği,

devlet büyüklüğünün büyüme üzerindeki pozitif etkisinin daha düşük gelir kontekstlerinde daha güçlü olmasının mümkün olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Ram'ın ulaştığı sonuçlarla ilgili bazı önemli sayılabilecek eleştirilerde bulunan Rao (1989), Ram tarafından kullanılan tahmin denklemlerinin geçerlilikleri yeterince kanıtlanmayan varsayımlara dayandığını, devlet büyüklüğünün ekonomi üzerindeki etkilerinin verimlilik ve dışsalık biçiminde ayırmak için güçlü bir temel bulunmadığını, yatay kesit regresyonlarda gözlemlenen devlet büyüklüğünün ekonomik büyüme üzerindeki genel pozitif etkisinin spesifikasyon problemleri yüzünden yanlı (biased) olabileceğini, zaman serisi regresyonlarında görülen pozitif ve göreceli büyük etkiyle ilgili sonucun öneminin nedenselliğin birkaç ülkede çift taraflı olması nedeniyle sınırlı olduğunu ve Ram'ın modelinde ileri sürülen tipte bir nedenselliği destekleyen çok az doğrudan kanıt bulunduğunu iddia etmiştir.

Barro (1988) Ram'ın sonuçlarıyla ilgili iki problem bulunduğunu ileri sürmüştür. İlk olarak yatırımın (özel artı kamu) GSYİH'ye oranının sabit tutulduğunu, bunun Barro'nun kendi modelindeki, devletin büyüme üzerindeki negatif etki kanalını elimine ettiğini belirtmiştir. İkinci olarak sonuçların GSYİH'nin büyüme oranının devletin tüketim harcamaları üzerine regresyonunda pozitif katsayı anlamına geldiğini, bu regresyonun gelirin devletin tüketimi üzerindeki ters etkisini gösterebileceğini ileri sürmüştür.

72 ülkeyle ilgili 1960-1985 dönemini kapsayan bir data seti kullanan Barro (1989a) eğitim ve ulusal savunma harcamalarını bunların kamu tüketiminden çok kamu yatırımı gibi olmaları nedeniyle toplam devlet tüketim harcamalarından çıkarmış, devletin tüketim harcamalarının (savunma ve eğitim hariç) kişi başına büyüme ve yatırım oranıyla negatif bir şekilde ilişkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Devletin transfer harcamalarının yatırım için negatif, kişi başına büyüme için pozitif olmasını şaşkıncı bulan Barro, bunun büyümeden transfer harcamaları oranına doğru ters nedensellikten kaynaklanabileceğini ileri sürmüştür. Ayrıca Barro, kamu yatırım harcamaları oranıyla ilgili büyüme denklemindeki katsayının önemli derecede pozitif, eğitim ve savunma harcamaları oranıyla ilgili değişkenlerin ise önemsiz olduğu sonucuna ulaşmıştır.

98 ülkeyle ilgili 1960-1985 dönemini kapsayan bir data setini kullanan ve eğitim ve savunma harcamalarının kamu tüketiminden çok kamu yatırımı gibi oldukları gerekçesiyle bu harcamaları devletin tüketim harcamalarından çıkaran Barro (1989b), kişi başına büyüme ve özel yatırımın GSYİH'ye

oranının devlet tüketim harcamalarının GSYİH'ye oranıyla negatif bir şekilde ilişkili olduğunu, diğer yandan kamu yatırımının büyümeyle az ilişkili olduğunu ileri sürmüştür.

Gelişmekte olan 73 ülkeyle ilgili 1965-1987 dönemini kapsayan bir data setini kullanarak büyümenin politika belirleyicilerini inceleyen Easterly ve Wetzel (1989) GSYİH'nin oranı olarak devlet tüketiminin büyümeyle negatif ilişkili olduğunu, bu sonucun vergilerin yaratmış olduğu negatif bozucu etkilerin ve devletin özel sektörü dışlamasının devlet harcamalarının büyüme üzerindeki pozitif katkısından daha ağır bastığını ima ettiğini belirtmiştir.

Easterly ve Rebelo (1993) yaklaşık 100 ülke için 1970-1988 dönemini kapsayan yatay kesit data ve 28 ülke için 1870-1988 dönemini kapsayan panel data setini kullanarak maliye politikası ve ekonomik büyüme ilişkisini incelemiştir. Mali yapıyla kalkınma düzeyi arasında güçlü bir ilişki olduğu, maliye politikasının ekonominin ölçeğinden etkilendiği, ulaşım ve iletişim yatırımlarının büyümeyle pozitif şekilde ilişkili iken total kamu yatırımlarının özel yatırımlarla negatif biçimde ilişkili olduğu, genel devlet yatırımının büyüme ve özel yatırımla pozitif şekilde bağlantılı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Gelişmekte olan 43 ülkeyle ilgili 1970-1990 dönemini kapsayan verileri kullanarak kamu harcamalarının kompozisyonu ve ekonomik büyüme ilişkisini toplam merkezi devlet harcamalarını (cari ve sermayeyi içeren) ve savunma, eğitim, sağlık, ulaşım ve iletişim harcamalarının toplam harcamalar içindeki payını kullanarak inceleyen Devarajan ve diğerleri (1996) reel kişi başı büyüme oranıyla cari harcamaların toplam harcamalara oranı arasında pozitif ve istatistiksel olarak pozitif bir ilişki olduğu, kişi başı büyüme oranı ve kamu harcamalarının kapital bileşeni arasında negatif ve önemli bir ilişki bulunduğu, toplam devlet harcamalarının kişi başına büyüme üzerindeki düzey etkisinin pozitif fakat istatistiksel olarak önemsiz olduğu, savunma ve ekonomik altyapının kişi başı büyümeyle negatif ilişkili görüldüğü, sağlık ve eğitimle ilgili kamu harcamalarının da negatif katsayıya sahip olduğu, verimli olarak düşünülen bir kategoriye giden paydaki bir artışın -eğer bu tip harcamaların başlangıç payı çok yüksek ise- büyüme oranını yükseltmeyebileceği, başka bir anlatımla harcama kategorilerinin sadece verimliliklerinin değil başlangıç paylarının da önemli olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Gwartney ve diğerleri (1998) hem gelişmiş OECD ülkeleri (1960-1996) hem de dünya genelinde 60 ülke (1980-1995 dönemi) için devlet harcamaları ve GSYİH büyümesi arasında negatif ve sürekli bir ilişki

bulduğunu, daha büyük devletin daha yavaş ekonomik büyüme anlamına geldiğini, devletin göreceli büyüklüğünün düşürülmesi halinde daha büyük büyüme oranlarının yakalanabileceğini, çalışmada ulaşılan sonuçların zorunlu-temel fonksiyonlarla ilgili devlet harcamaları düzeyiyle yüksek derecede tutarlı olduğu, bu fonksiyonların sanayileşmiş ülkelerde GSYİH'nin yüzde 15'inden daha azıyla yerine getirilebileceği, bu nedenle büyümeyi maksimize edici devlet harcamaları düzeyinin GSYİH'nin yüzde 15'inden daha fazla olmadığı sonucuna ulaşmıştır.

Tanzanya ile ilgili 1965-1996 dönemiyle ilgili bir veri setini kullanan Kweka ve Morrisey (1999) devlet tüketim harcamalarının büyümeyle negatif ilişkili olduğunu, üretken harcamalarla büyüme arasında negatif bir ilişki bulunduğunu, bunun Tanzanya'da kamu fonlarının kullanımının ve kamu yatırımlarının verimsizliğini ima ettiğini, üretken olmayan harcamalardaki artışların daha düşük reel büyüme düzeyleriyle ilişkili olma eğiliminde görüldüğünü, insani sermayeyle ilgili harcamaların büyümeye pozitif katkıda bulunduğunu belirtmiştir.

21 OECD ülkesi için 1960-2000 dönemiyle ilgili verileri kullanan Heitger (2001) kamu mallarıyla ilgili devlet harcamalarının ekonomik büyüme üzerinde pozitif etkide bulunacağı, fakat bu pozitif etkinin devletin harcamalarını artırması ve nihai olarak özel mallar sunması durumunda azalacağı hatta tersine döneceği, genel olarak OECD ülkelerinde ulusal savunma, kamu düzeni ve güvenliği, eğitim, ulaşım ve iletişim gibi temel hizmetlerle ilgili devlet harcamalarının payının GSYİH'nin yaklaşık yüzde 14 veya altında olmasına karşın bu ülkelerde toplam devlet harcamalarının GSYİH'ye oranının 1990'larda ortalama yüzde 46 olduğu, toplam devlet harcamalarının ekonomik verimlilik üzerinde negatif bir etkiye sahip olduğu, ayrıca bir dışlama etkisinin bulunduğu, ekonomik aktiviteyle pozitif ilişkili görünen hiçbir harcama tipi (faiz ödemeleri, sübvansiyonlar, tüketim, transfer ve yatırım harcamaları) bulunmadığı, aksine hemen hemen tüm alt harcama kategorilerinin büyüme etkilerinin negatif görüldüğü sonucuna ulaşmıştır.

34 gelişmekte olan ülke ile ilgili 1979-1997 dönemini kapsayan bir data setini kullanarak Ram'ın iki sektörlü büyüme modelini yeniden tahmin eden Günalp ve Gür (2002) tahmin sonuçlarının Ram'ın yatay kesit analizi sonuçlarını doğruladığı, devlet büyüklüğünün gelişmekte olan ülkelerin ekonomik performansı ve büyümesiyle pozitif bir şekilde ilişkili görüldüğü, devlet büyüklüğünün ekonomik büyüme üzerindeki toplam etkisinin pozitif

ve oldukça büyük olduğu, ayrıca devlet büyüklüğünün devlet dışı sektörün çıktısı üzerindeki marjinal dışsal etkisinin pozitif olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Yunanistan, İrlanda ve Birleşik Krallıkla ilgili verileri kullanan Loizides ve Vamvoukas (2005) söz konusu ülkelerde kamu harcamalarının ulusal gelirden ya kısa ya da uzun dönemde büyümeye neden olduğunu, kamu genişlemesinin ekonomik büyümeyi engellediği hipotezinin genel olarak reddedildiğini, kamu harcamalarının genel ekonomik kalkınmayı teşvik ettiğini, Yunanistan'la ilgili verilerin artan çıktının-üretim kamusal harcamalarında büyümeye neden olduğunu ileri süren Wagner hipotezini desteklediğini, trivariate model kabul edildiğinde ayrıca UK verilerinin de benzer bir sonuca işaret ettiğini belirtmiştir.

### **3. BÜTÇE AÇIK VEYA FAZLALARININ EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Bütçe açık veya fazlalarının ekonomik büyüme üzerinde bazı etkilerde bulunması beklenebilir. Diğer her şey sabitken bütçe açıklarında bir artış, özel tasarruflardaki bir artış tarafından dengelenmedikçe, ulusal tasarrufların ve yatırımların dolayısıyla ulusal gelirin düşmesi anlamına gelebilir. Özel tasarrufların söz konusu açıkları tam olarak dengeleyecek biçimde artmasını beklemek, en azından, tartışmalı bir yaklaşımdır. Bütçe açıkları faiz oranları kanalıyla da büyüme üzerinde bazı etkilerde bulunabilir.

Genel olarak devletler topladıkları gelirlerden daha fazla harcama yaptıklarından bütçe açıklarının finanse edilmesi sorunu ortaya çıkmaktadır. Aşırı bütçe açıklarının makroekonomik istikrarsızlıklar yaratarak büyümeyi olumsuz yönde etkileyebileceği ileri sürülebilir. Ayrıca aşırı bütçe açıkları bazı makro sorunların göstergesi olarak da düşünülebilir. Aşırı bütçe açıkları bireylerin gelecekle ilgili beklentilerini etkileyerek olumsuz bazı gelişmelerin yaşanmasına da neden olabilir.

Fischer (1993) küçük bütçe açıklarının devamlı büyümeye yardımcı olmakla birlikte yüksek büyüme için gerekli olmadığı, büyük bütçe açıkları büyümeye negatif ilişkili iken bütçe fazlalarının daha hızlı büyümeye, daha büyük sermaye birikimi ve yüksek verimlilik artışı aracılığıyla, güçlü bir şekilde ilişkili olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Easterly ve Rebelo (1993) devlet bütçe fazlalarının, çapraz kesitte, sürekli olarak ekonomik büyüme ve özel yatırımlarla pozitif ilişkili olduğunu belirtmiştir.

#### **4. MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARININ BİRLİKTE EKONOMİK BÜYÜME ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ**

Maliye politikası araçlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin tüm yönleriyle anlaşılabilmesi için maliye politikasıyla ilgili tek bir araç yerine devlet bütçesinin hem gelir hem de gider tarafının dikkate alınması gerektiği, bütçenin sadece bir yönüne odaklanmanın regresyon tahminlerinde yanlışlıklara neden olacağı ileri sürülmektedir. Örneğin devlet harcamalarının büyüme üzerindeki etkileri söz konusu harcamaların düzey veya bileşimine bağlı olduğu gibi nasıl finanse edildiğine de bağlı olabilir. Benzer şekilde vergilerin büyüme üzerindeki etkileri hangi harcamaları finanse etmek için kullanıldıklarına bağlı olarak değişebilir.

Barro (1988) özel üretim fonksiyonunda girdi olarak yer alan kamu hizmetlerinin, devlet (harcamaları) ve büyüme arasında potansiyel olarak pozitif bir bağ yarattığını, yüksek harcama oranının büyümeyi arttıracaklarını buna karşın yüksek vergi oranının kişilerin vergi öncesi gelirlerinin daha küçük bir bölümünü almaları anlamına geldiğinden büyüme oranını düşürme eğiliminde olduğunu, harcama-vergi oranlarının düşük değerlerinde ilk etkinin, yüksek değerlerinde ise ikinci etkinin baskın olduğunu ileri sürmüştür. Bu noktanın maliye politikası araçlarının ekonomik büyüme üzerindeki olası etkilerini anlamak açısından önemli olduğu düşünülmektedir.

Endojen büyüme modelleri bozucu olmayan vergilerle finanse edilen üretken harcamalardaki bir artışın büyümeyi arttıracaklarını, aynı üretken harcamaların finanse edilmesi için bozucu vergilerin kullanılması halinde sonucun belirsiz olduğunu, benzer şekilde bozucu olmayan vergilerle finanse edilen üretken olmayan harcamalardaki bir artışın büyüme üzerinde net etkisi olmadığını, bozucu vergilerle finanse edilen üretken olmayan harcamalardaki bir artışın büyüme üzerinde olumsuz etkide bulunduğunu öngörmektedir (Benos: 2005).

Vergi veya harcama değişikliklerinin etkilerinin izole edilerek değerlendirilmesinin anlamlı olmadığını, fonların hem kaynaklarının hem de kullanımının dikkate alınması gerektiğini belirten Helms (1985) ABD'deki 48 eyalet devletiyle ilgili 1965-1979 dönemini kapsayan bilgileri kullanarak vergilerin ekonomi üzerindeki etkisinin nasıl kullanıldıklarına bağlı olduğu, vergi gelirlerinin transfer harcamaları için kullanılması durumunda ekonomik büyümeyi önemli ölçüde olumsuz biçimde etkilediği, eğitim, otoyollar, kamu sağlığı ve güvenliği gibi kamu hizmetlerini geliştirmek amacıyla kullanıldığında

büyümeyle olumlu etkileyebileceği, başka bir anlatımla söz konusu harcamaların sağlayacağı yararların vergilerin yaratmış olduğu olumsuz etkilerden fazla olabileceği sonucuna varmıştır.

107 ülkeyle ilgili 1970-1985 dönemini kapsayan bir data setini kullanan Engen ve Skinner (1992) hem devlet harcamalarının hem de vergilemenin büyüme üzerinde güçlü ve negatif etkileri olduğunu, devlet harcamalarında ve vergilemede yüzde 10 puanlık bir dengeli bütçe artışının uzun dönem büyüme oranlarını yüzde 1.4 puan düşürmesinin tahmin edildiğini, vergilemenin üretim üzerindeki etkisini değerlendirmede vergi sisteminin idari yapısının da önemli olduğunu, Ram'ın sonuçlarının enstrümantal değişkenler tahmin yaklaşımı tarafından desteklenmediğini belirtmiştir.

Çok sayıda ülke için 1975-1984 dönemini kapsayan verileri kullanıp maliye politikasındaki tam değişikliğin belirlenebilmesi için devlet bütçe kısıtını regresyon denklemlerine empoze ederek mali yapı ve ekonomik büyüme ilişkisini inceleyen Miller ve Russek (1993) devlet harcamalarında borçlanmayla finanse edilen artışların büyümeyle geciktirdiği-yavaşlattığı, vergiyle finanse edilen artışların harcama kategorisine bağlı olarak büyümeyle arttırdığı veya düşürdüğü, eğitim harcamasının ekonomik büyüme üzerinde pozitif etkiye sahip tek kategori olduğu, devlet bütçe fazlasının, özellikle açık yükseltelen vergilerle düşürüldüğünde, genellikle büyümeyle arttırdığı sonucuna ulaşmıştır.

Cashin (1994) gelişmiş 23 ülkeyle ilgili 1971-1988 dönemiyle ilgili verileri kullanarak kamu sermaye sunumundaki ve transfer ödemelerindeki artışların ekonomik büyümeyle arttırıcı ve bozucu vergiler konulmasının büyümeyle sınırlayıcı etkilerinin ampirik olarak doğrulandığını, özel üretim fonksiyonlarına üretken kamu girdileri olarak giren kalemlerle ilgili artan devlet harcamalarının ekonomik büyümeyle arttırdığını, bu harcamaları finanse etmek için konulan bozucu vergilerin özel sermayenin getirisini düşüreceğini ve ekonomik büyümeyle bastıracağını, ulusların ekonomik büyümesine devletin çeşitli katkılarını değerlendirmede önemli değiş tokuşların bulunduğu ileri sürmüştür.

OECD ülkelerindeki kanıtın kamu harcamaları ve vergilerin yapısının durağan-durgun durum büyüme oranını etkileyebileceğini öngören endojen büyüme modellerinin tahminleriyle uyumlu olup olmadığını 22 OECD ülkesiyle ilgili 1970-1995 dönemini kapsayan bir veri setini kullanarak inceleyen Kneller ve diğerleri (1999) bozucu olmayan vergileme büyümeyle



düşürmezken bozucu vergilemenin büyümei düşürdüğü, üretken devlet harcamaları büyümei yükseltirken üretken olmayan harcamaların yükseltmediği sonucuna ulaşmıştır.

Devlet bütçe kısıtını ve çıkarılan değişkenlerden kaynaklanan olası yanlılıkları açıkça dikkate alan ve gelişmekte olan 30 ülkeyle ilgili 1970-1990 dönemini kapsayan bir data setini kullanan Bose ve diğerleri (2003) devlet sermaye harcamalarının GSYİH'deki payının ekonomik büyümeyle pozitif ve önemli şekilde bağlantılı iken cari harcamaların önemsiz olduğu, sektörel açıdan bütçe kısıtı ve çıkarılan değişkenler dikkate alındığında sadece eğitimdeki devlet yatırım ve toplam harcamaların büyümeyle ilişkili önemli giderler olduğu, diğer sektörlerdeki (ulaşım ve iletişim, savunma) kamu yatırım ve harcamalarının başlangıçta büyümeyle önemli bir ilişkisi olmasına karşın bu ilişkinin devlet bütçe kısıtı ve diğer sektörel harcamalar analize eklendiğinde devam etmediği, ayrıca devlet bütçe açığının büyüme üzerinde olumsuz etkilerde bulunduğu sonucuna ulaşmıştır.

16 OECD ülkesiyle ilgili 1970-1997 dönemini kapsayan bir data setini kullanarak ve bütçenin iki tarafının kompozisyonunu dikkate alarak maliye politikası ve ekonomik büyüme ilişkisini inceleyen Benos (2005) eğitim harcamalarının büyüme üzerindeki etkisinin daha yoksul ülkelerde daha güçlü görüldüğü, sağlıkla ilgili harcamalarda bunun tersinin geçerli olduğu, bütçe fazlalarının büyümeye pozitif katkıda bulunduğu, büyüme ve bozucu vergiler arasında doğrusal olmayan bir ilişki tespit edildiği sonucuna ulaşmıştır.

Avrupa Birliği üyesi 15 ülkeyle ilgili 1970-2006 dönemini kapsayan bir veri setini kullanan Afonso ve Alegre (2008) tarafından kamu tüketim harcamaları ve sosyal güvenlik katkılarının ekonomik büyüme üzerinde negatif, kamu yatırımlarının pozitif etkide bulunduğu, sağlık ve sosyal güvenlik harcamalarının üretim üzerindeki etkisi negatifken eğitimle ilgili kamu harcamalarının uzun dönemde çok verimli olduğu, bütçe açıklarının istatistiksel olarak daima önemli olmasa da uzun dönem büyüme üzerinde pozitif etkide bulunduğu, toplam kamu gelirlerinin genel etkisinin negatif olarak tahmin edildiği, kullanılan vergilerle ilgili tahmin edilen katsayıların aşırı derecede önemli olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

## **5. SONUÇ**

Ekonomik büyümenin belirleyicilerinin ne olduğu konusu uzun zamandan beri iktisatçıların ilgisini çekmeye devam etmektedir. Özellikle

1980'li yılların ortalarından itibaren geliştirilen büyüme modellerinde politika değişkenlerinin rolü yoğun olarak tartışılmaya başlanmış ve maliye politikası araçlarının ekonomik büyüme üzerindeki olası etkileri önemli araştırma konularından biri haline gelmiştir.

Devlet harcamaları, vergiler ve bütçe açık-fazlalarının ekonomik büyüme üzerinde farklı kanallar aracılığıyla etkili olabilecekleri kabul edilmektedir. Genel olarak üretken devlet harcamalarının büyüme üzerinde olumlu, üretken olmayan harcamaların ise olumsuz etkide bulunduğu ileri sürülmektedir.

Ekonomik birimlerin çalışma, tasarruf ve yatırım kararlarını ve kaynakların dağılımını etkileme potansiyeline sahip vergilerin büyüme üzerinde bazı etkilerde bulunabileceği düşünülmektedir. Özellikle bozucu vergilerin ekonomik büyümeyi olumsuz etkilediği iddia edilirken bozucu olmayan vergilerin nötr olduğu belirtilmektedir.

Bütçe açıklarının ekonomik büyümeyle negatif, bütçe fazlasının ise pozitif yönde ilişkili olduğu ileri sürülmektedir.

Maliye politikası araçlarının birlikte ekonomik büyüme üzerindeki etkileri, devlet bütçesinin hem gelir hem de gider tarafının dikkate alınması gerektiği gerekçesiyle, özellikle son yıllarda yoğun olarak tartışılmaktadır. Bütçenin sadece bir tarafı üzerine odaklanmanın regresyon analizlerinde yanlışlıklara neden olabileceği belirtilmektedir.

Konuyla ilgili yapılan ampirik çalışmalarda farklı sonuçlara ulaşılabildiği görülmektedir. Bu durum aslında şaşırtıcı değildir. Ekonomik büyümeyi etkileme potansiyeline sahip çok sayıda değişken bulunmaktadır. Bu anlamda maliye politikası araçlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerinin büyümeyle ilgili diğer değişkenlerden ayrıştırılmasının gerçekten kolay bir iş olmadığı düşünülmektedir. Örneğin kurumların ve kamu yönetiminin kalitesinin ve yapısının maliye politikası araçlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini farklılaştırabilmesi mümkündür. Hesap verebilir, etkin ve şeffaf bir kamu yönetimine sahip bir ülkeyle bu niteliklerden yoksun bir ülkede maliye politikası araçlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkileri birbirlerinden oldukça farklı olabilir. Bu nedenle maliye politikası araçlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkileri incelenirken söz konusu noktaların göz ardı edilmemesi gerektiği düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Afonso, Antonio and Juan Gonzalez Alegre “Economic Growth and Budgetary Components,” ECB Working Paper Series, No 848, Januray 2008.
- Barro, Robert J., “A Cross - Country Study Of Growth, Saving And Government,” NBER Working Paper No. 2855,1989a.
- Barro, Robert J., “Economic Growth In A Cross Section Of Countries,” NBER Working Paper No.3120, 1989b.
- Barro, Robert J., “Government Spending In A Simple Model Of Endogenous Growth,” NBER Working Paper No. 2588,1988.
- Benos, Nikos “Fiscal Policy and Economic Growth: Empirical Evidence from OECD Countries,” Discussion Paper, 2005.
- Bose, Niloy, M Emranul Haque, and Denise R Osborn “Public Expenditure and Economic Growth: A Disaggregated Analysis for Developing Countries”, June 2003.
- Cashin, Paul “Government Spending,Taxes and Economic Growth,” IMF Working Paper WP/94/92, August 1994.
- Devarajan, Shantayanan, Vinaya Swaroop, Heng-Fu Zou, “The Composition Of Public Expenditure And Economic Growth,” Journal of Monetary Economics, 1996.
- Easterly, William and Sergio Rebelo, “Fiscal Policy And Economic Growth:An Empirical Investigation,” NBER Working Paper No. 4499, 1993.
- Easterly, William R. and Deborah L. Wetzel “Policy Determinants of Growth,” WB Working Papers, 1989.
- Easterly, William and Sergio Rebelo, “Marginal Income Tax Rates and Economic Growth in Developing Countries,” The World Bank Working Papers, 1992.
- Engen, Eric M., Jonathan Skinner, “Taxation and Economic Growth,” NBER Working Paper No. 5826, 1996.

- Engen, Eric M., Jonathan Skinner, “Fiscal Policy And Economic Growth,” NBER Working Paper No. 4223, 1992.
- Fischer, Stanley, “The Role of Macroeconomic Factors in Growth”, NBER Working Paper No. 4565, 1993.
- Günalp, Burak and Timur Han Gür, “Government expenditures and economic growth in developing countries:Evidence from a panel data analysis,” METU Studies in Development, 2002.
- Gwartney, James, Randall Holcombe and Robert Lawson,"The Scope of Government and the Wealth of Nations" The CATO Journal, 1998
- Helms, Jay L. “The Effect of State and Local Taxes on Economic Growth: A Time Series-Cross Section Approach”, The Review of Economics and Statistics, 1985.
- Heitger, Bernhard, “The Scope of Government and Its Impact on Economic Growth in OECD Countries,” Kiel Working Paper No. 1034, 2001.
- King, Robert G., Sergio Rebelo, “Public Policy and Economic Growth: Developing Neoclassical Implications,” NBER Working Paper No. 3338, 1990.
- Kneller, Richard, Michael Bleaney and Norman Gemmell “Growth, Public Policy and the Government Budget Constraint: Evidence from OECD Countries,” Discussion Paper No.98/14, 1999.
- Kweka, Josaphat P. and Oliver Morrissey, “Government Spending and Economic Growth”,1999.
- Landau, David, “Government Expenditur and Economic Growth: A Cross-Country Study,” Southern Economic Journal, 1983.
- Lee, Young, Roger H. Gordon, “Tax Structure and Economic Growth”, 2004.
- Leibfritz, W., J. Thornton and A. Bibbee (1997), "Taxation and Economic Performance", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 176, OECD Publishing.
- Loizides, John and George Vamvoukas, “Government Expenditure And Economic Growth: Evidence From Trivariate Causality Testing,” Journal of Applied Economics, 2005.
- Myles, Gareth D. “Taxation and Economic Growth”, 2000.

- Mendoza, Enrique G., Gian Milesi-Ferretti, Patrick Asea, “On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger’s superneutrality conjecture”, *Journal of Public Economics*, 1997.
- Miller, Stephen M. and Frank S. Russek, “Fiscal Structures and Economic Growth: International Evidence” 1993.
- Ohanian, Lee E., “How Capital Taxes Harm Economic Growth: Britain Versus the United States”, *Business Review*, Federal Reserve Bank of Philadelphia, 1997.
- Plosser, Charles “The Search for Growth,” 1992.
- Ram, Rati, “Government Size and Economic Growth: A new Framework and Some Evidence from Cross-Section and Timer-Series Data,” *American Economic Review*, 1986.
- Rao, V. V. “Government Size and Economic Growth: A new Framework and Some Evidence from Cross-Section and Timer-Series Data:Comment,” *American Economic Review*, 1989.
- The Region, “Interview with Robert E. Lucas Jr.” Federal Reserve Bank of Minneapolis, 1993.
- Vedder, Richard, “Taxes and Economic Growth,” 2001.



# TERÖRLE MÜCADELE NEDENİYLE ŞEHİT YA DA MALÜL OLANLARA SAĞLANAN HAKLAR

Tulga UYAR\*

## Giriş

Teknolojide meydana gelen gelişmeler sonucu dünyanın herhangi bir yerinde meydana gelen bir iç sorun, kısa süre içerisinde uluslararası nitelik kazanabilmekte ve birçok ülkenin ortak sorunu haline gelebilmektedir. Nitekim, 11 Eylül 2001 tarihinde ABD, 12 Ekim 2002 tarihinde Endonezya'nın Bali Adasında, 15-20 Kasım 2003 tarihinde İstanbul, 11 Mart 2004 tarihinde Madrid, 07 Temmuz 2005 tarihinde Londra, 23 Temmuz 2005 tarihinde Mısır ve son olarak 9 Kasım 2005 tarihinde Ürdün'ü hedef alan bütün dünyadaki terörist saldırılar, uluslararası terörizmin geldiği noktayı gözler önüne sermiş ve tehdit ve güvenlik ile ilgili geleneksel bakış açısını derinden etkilemiştir. Bu saldırılar sonrasında gelişen olaylar birçok ülkeyi derinden etkilemiş ve etkilemeye de devam etmektedir. Ortadoğu ve Irak'tan Kafkaslar ve Afganistan'a kadar uzanan geniş bir bölgedeki karışıklıklar buralardaki halklar ve uluslararası toplum için yüksek siyasi, ekonomik ve sosyal bedelleri olan güvensiz bir çevre yaratmaktadır.

Diğer taraftan terörden dünyada en fazla ıstırap çeken, insanını kaybeden, para ve zaman kaybına uğrayan devletlerin başında Türkiye gelmektedir. Türkiye; sahip olduğu nüfus potansiyeli, zengin yer altı ve yer üstü kaynakları, jeopolitik ve jeostratejik konumu nedeniyle dünya devletleri arasında önemli bir yere sahiptir. Bu nedenle gerek sıcak savaş, gerekse soğuk savaş dönemlerinde yaşanan terör olaylarında; terör amaç değil, amaca ulaşmayı kolaylaştırıcı önemli bir araç olarak kullanılmış ve devlet bütçesine getirdiği yük dolayısıyla “Terör”, Türkiye'nin kalkınmasını yavaşlatmıştır. Toplumsal ve ekonomik hayatımıza büyük zararlar veren terör; yön, hedef ve köken değişimleri göstermiş ve dış etmenlerinde yoğun etkisi ile son uluslararası güncel koşulların paralelinde nitelik değiştirerek ulusal güvenlik açısından önemini korumuştur.

---

\* 4. Sınıf Emniyet Müdürü, Polis Akademisi Öğretim Görevlisi, tulga970@hotmail.com

1960'lı yıllardan günümüze, Türkiye'yi ekonomik, siyasi, kültürel ve askeri açıdan sürekli meşgul eden ve önemli sorunlardan biri olmaya devam eden teröre karşı mücadelede güvenlik güçleri, büyük bir bilgi birikimine ulaşmış; terör örgütlerinin faaliyetleri minimum düzeye çekilmiş; ancak tamamen etkisiz hale getirilememiştir. Zaman zaman yoğunluğu artan bu terörle mücadele sürecinde ne yazık ki çok sayıda vatandaşımız şehit olmuş ya da malül kalmıştır. Terörle mücadelede etkinliği artırmanın bir aracı da, bu mücadelenin asla bir karşılığı şeklinde düşünülmemekle birlikte, mücadelede rol alan kişilerin şehit olmaları durumunda geride bıraktıkları desteğe muhtaç yakınlarının ya da malül olanların geri kalan hayatlarını insanca sürdürebilmelerini sağlamak amacıyla sağlanan haklardır. Bu haklar çeşitli yasal düzenlemelere konu olmuş ve çok sayıda vatandaşımızın hayatını kolaylaştıran bir işlev görmüştür.

### **Türkiye'nin Terör Geçmişi**

Türkiye 1960'lı yıllardan günümüze, hem kırsal hem de metropol bölgelerde birçok terör örgütü ile mücadele etmiştir. Örgüt mensupları sivil vatandaşların yanı sıra devlet görevlileri ve kanun uygulayıcılarını da hedef seçerek, amaçlarına ulaşmak için vahşi ve yoğun şiddet içeren bir kampanya yürütmüşlerdir. Bu süreç içerisinde Türkiye, 5 terör dalgasıyla mücadele etmek durumunda kalmıştır.<sup>1</sup>

Bu terör dalgalarının birincisi; Asala terör örgütü tarafından Türklerin Ermenileri soykırımı uğrattığı iddiası ile küresel boyutta gerçekleştirilen terör eylemleridir. Bu terör dalgası; 1973 yılında Türkiye'nin Los Angeles Başkonsolosu ve Konsolosu'nun öldürülmesi ile başlamış ve 1975 yılından itibaren örgütlü bir şekilde yurtdışındaki vatandaşlarımıza, misyonlarımıza, temsilciliklerimize ve kuruluşlarımıza yönelik olarak devam etmiştir. Bu terör dalgasında yurtdışı misyonlarımızda çalışan 35 diplomatımız ve vatandaşımız hayatını kaybetmiş, 15'i ise yaralanmıştır.

İkinci terör dalgası sağ-sol çatışmalarıdır. Soğuk savaş döneminde, 1960'lı yıllardan itibaren devletlerarası mücadelede sahneye çıkan terör, Türkiye'de de çeşitli içsel faktörlerin de katkısıyla 1968 yılında gündeme gelmeye başlamış; 1970'lerin başından itibaren birkaç yıllık durgunluk dönemini takiben yoğunlaşmaya başlamış ve 12 Eylül askeri müdahalesi ile birlikte kesilmiştir. Bu terör eylemlerinde, 1978'den 12 Eylül 1980'e kadar

---

1 AYDINER, Gökhan (2004), "Dünyada ve Türkiye'de Terör", *Polis Dergisi*, Sayı 40, s. 5.



5241 kişi ölmüş ve 14152 kişi yaralanmıştır. İstiklal Harbi'nde Sakarya Savaşında verdiğimiz kayba denk olan bu rakamlar, yaşanan terörün iç savaş boyutlarına eriştiğini ortaya koymaktadır.<sup>2</sup>

12 Eylül 1980 müdahalesi ile terör eylemleri kesilmişse de, 15 Ağustos 1984'te Eruh ve Şemdinli baskınlarıyla bölücü terör örgütü faaliyetlerine başlamış ve bu tarihten sonra da Türkiye'nin en büyük sorunu bölücü terör olmuştur.<sup>3</sup> Bu terör örgütü; 1984 yılından günümüze kadar büyük bir çoğunluğunu Doğu ve Güneydoğu Anadolu bölgesindeki illerde yaşayan sivil vatandaşların oluşturduğu kadın, çocuk, yaşlı ve genç ayrımı gözetmeksizin 37 bin insanımızı katletmiştir.<sup>4</sup> Refah ve huzur ortamının tesis edilmesi için terör örgütüne karşı yürütülen kararlı mücadelenin Türkiye ekonomisine maliyeti ise 100 milyar ABD Dolarının üstündedir.<sup>5</sup>

Diğer taraftan ülkemizin Doğu ve Güneydoğu Bölgelerinde taban bularak gelişen ve diğer bölgelerine de yayılan başka bir terör örgütü ise, 600'den fazla insanımızın kaçırılıp hunharca öldürülmesi ile sonuçlanmıştır.<sup>6</sup>

Türkiye'ye yönelik beşinci terör dalgası ise, uluslararası terör örgütlerinin gerçekleştirdiği terör eylemleri ile ortaya çıkmıştır. Ermeni terör örgütlerinin faaliyetlerinin sona erdiği yıllardan bu yana uluslararası bir terör örgütünün hedefi olmayan Türkiye, son yıllarda terörün; hedefleri, kaynakları ve metodlarındaki ani değişimler ve uluslararası nitelik kazanması sonucu uluslararası terör örgütlerinin hedefi konumuna gelmiştir. Bu çerçevede; 15 Kasım 2003 tarihinde İstanbul'da Neve Şalom ve Beth İsrail sinagoglarına aynı anda ve 20 Kasım 2003 tarihinde de Taksim'deki İngiltere Başkonsolosluğu ile Levent'teki HSBC Bankası binasına düzenlenen intihar saldırıları, Türkiye'nin global terörün de hedefi olduğunu göstermiş ve bu saldırılar sonucu 59 vatandaşımız hayatını kaybetmiştir.<sup>7</sup>

---

2 KORKMAZ, Gürol (1999), *Terör ve Medya ilişkileri*, Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 1999 – 1, s. 103-113

3 ALKAN, Necati (2002), *Gençlik ve Terörizm*, TEMÜH Daire Başkanlığı Yayınları, No: 9, Ankara, s. 221.

4 The New Anatolian (2005), November 1.

5 UYAR, Tulga (2006), "Terörizmin Finansmanı ile Mücadele", *Polis Dergisi*, Yıl 12, Sayı 50, s. 65-84

6 VAROL, Kasım (2004), *Terörün Ekonomik Kalkınmaya Etkisi*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, Ankara, s. 4-6.

7 YALDIZ, Fırat (2004), 11 Eylül, EL Kaide ve İstanbul, *Polis Dergisi*, Sayı 40, s. 186.

Bu bağlamda Türkiye, 1960'lı yıllardan bu yana değişik yoğunluktaki ve değişik amaçlara yönelik bir terör sürecini yaşamış, bir anlamda terörizmle yaşama ve terörizmle mücadele konusunda üstün deneyim kazanmış olan bir ülkedir. Bu çerçevede terörizm ile mücadelede sahip olduğu tecrübe ve deneyimler ile uyguladığı tedbirler, güvenlik güçlerimiz tarafından başta ABD ve Avrupa ülkeleri olmak üzere, dünyanın birçok ülkesinin güvenlik güçlerine aktarılmaktadır. Bütün bunlar bizler için haklı bir gurur kaynağı olmakta ve hem ülkemize yönelik, hem de küresel nitelikteki terörle başa çıkma konusunda güvenimizi artırmaktadır.

### **Terörle Mücadelede Görevli Birimler**

5271 sayılı Kanunun 250 inci maddesinin 1 inci fıkrasında; Türk Ceza Kanununda yer alan örgüt faaliyeti çerçevesinde işlenen uyuşturucu veya uyarıcı madde imal ve ticareti suçu, haksız ekonomik çıkar sağlamak amacıyla kurulmuş bir örgütün faaliyeti çerçevesinde cebir ve tehdit uygulanarak işlenen suçlar ve ikinci Kitap Dördüncü Kısımın Dört, Beş, Altı ve Yedinci Bölümünde tanımlanan suçlar (305, 318, 319, 323, 324, 325 ve 332 nci maddeler hariç) dolayısıyla açılan davaların Adalet Bakanlığının teklifi üzerine Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca, yargı çevresi birden çok ili kapsayacak şekilde belirlenecek illerde görevlendirilecek ağır ceza mahkemelerinde görüleceği ifade edilmiştir.

5532 sayılı Kanunun 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu'nun 9 uncu maddesinde yaptığı değişiklik ile; 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununda vazedilen suçların soruşturma ve kovuşturmalarının da 5271 sayılı Kanunun 250 nci maddesi ile yetkili ağır ceza mahkemelerince yürütüleceği, ayrıca bu suçlardan dolayı onbeş yaşın üzerindeki çocuklar hakkında açılan davaların da bu mahkemelerde görüleceği hükmü getirilmiştir.

5271 Sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun "Soruşturma" başlıklı 251 inci maddesi kapsamına giren suçlarda (terör suçları da dahil olmak üzere) soruşturma, Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulunca bu suçların soruşturma ve kovuşturmasında görevlendirilen Cumhuriyet savcılarınca bizzat yapılır. Bu suçlar görev sırasında veya görevden dolayı işlenmiş olsa bile, Cumhuriyet savcılarınca doğrudan soruşturma yapılır. Cumhuriyet savcıları, Cumhuriyet Başsavcılığınca 5271 sayılı Kanunun 250 nci maddesi kapsamındaki suçlarla ilgili davalara bakan Ağır Ceza Mahkemelerinden başka mahkemelerde veya işlerde görevlendirilemez.

Türkiye’de terörle mücadele çerçevesinde yetkili olan bakanlıklar ve ilgili bakanlıkların bu kapsamdaki görevlerine bakacak olursak; 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 1. ve 2. maddeleri gereğince; yurdun iç güvenliğini, asayişini, kamu düzenini sağlamakla İçişleri Bakanlığı’nın görevlendirildiğini, yine 3201 sayılı Emniyet Teşkilatı Kanununun<sup>8</sup> 1. maddesinde; Dahiliye Vekilinin bu işleri kendi kanunları dairesinde hareket eden Emniyet Umum Müdürlüğü ile Umum Jandarma Komutanlığı ve icabında diğer bütün zabıta teşkilatı vasıtası ile yerine getireceğinin ifade edildiğini görmekteyiz.

Emniyet Genel Müdürlüğü, yerleşim birimleri olan il ve ilçe belediye hudutları dahilinde görevli ve yetkili iken Jandarma Genel Komutanlığı, bu hudutlar haricinde kalan kırsal alanda görevli ve yetkilidir<sup>9</sup>

Türkiye’yi tehdit eden terör hareketlerine karşı merkezde bu birimler görevli iken, taşrada ilin genel güvenlik ve asayişinden il valisi sorumludur (5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, md. 11). İllerde, İl Emniyet Müdürlükleri, İl Jandarma Komutanlıkları ve yapılanması bulunan illerimizde Sahil Güvenlik Komutanlığı ilgili birimleri terörle mücadele ile görevlidir. Bunun yanı sıra, olağanüstü hal ilanını gerektiren sebeplere ve şiddet hareketlerine ait ciddi belirtilerin köyde veya çevrede ortaya çıkması veya ne sebeple olursa olsun köylünün canına ve malına tecavüz hareketlerinin artması hallerinde bu hallerin önlenmesi ile görevlendirilen Geçici Köy Koruculuğu sistemi geliştirilmiştir<sup>10</sup>.

Terörle mücadele konusunda 18/12/1981 tarihli ve 2565 sayılı Askeri Yasak Bölgeler ve Güvenlik Bölgeleri Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun<sup>11</sup> 11 inci maddesinin (d) fıkrasında Genelkurmay Başkanlığı’na bir takım görevler verildiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, 17.02.1997 tarihinde çalışmalarına başlayan ve doğrudan Maliye Bakanına bağlı olarak çalışan Mali

---

8 *Resmî Gazete*, Emniyet Teşkilatı Kanunu, Kanun Numarası: 3201, Kabul Tarihi: 4/6/1937, Yayımlandığı R. Gazete Tarihi: 12/6/1937 Sayı: 3629.

9 *Resmî Gazete*, Jandarma Teşkilat, Görev Ve Yetkileri Kanunu, Madde 10, Kanun Numarası: 2803, Kabul Tarihi: 10/03/1983, Yayımlandığı Resmî Gazete Tarihi: 12/03/1983, Sayısı: 17985

10 *Resmî Gazete*, Köy Kanunu, Madde 74, Kanun Numarası: 442, Kabul Tarihi: 18/3/1924, Yayımlandığı R. Gazete Tarihi: 7/4/1924 Sayısı: 68, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 3 Cilt: 5, s. 336

11 *Resmî Gazete*, İl İdaresi Kanunu, Kanun Numarası: 5442, Yayımlandığı R. Gazete Tarihi: 18/6/1949

Suçları Araştırma Kurulu'nun (MASAK), 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesine ilişkin Kanun<sup>12</sup> ile karapara aklamaya ilişkin görevleri terörle mali mücadeleyi de içine alacak şekilde genişlemiştir.

Türkiye Cumhuriyetinin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğüne, varlığına, bağımsızlığına ve güvenliğine, Anayasal düzenine ve milli gücünü meydana getiren bütün unsurlarına karşı içten ve dıştan yöneltilen mevcut ve muhtemel faaliyetler hakkında milli güvenlik istihbaratını devlet çapında oluşturmak ve elde edilen istihbaratı yetkili makamlara vermekle görevli Milli İstihbarat Teşkilatı terörle mücadelenin istihbarat boyutunda ülke genelinde görevli ve yetkilidir.<sup>13</sup>

Taşra illerimizde istihbarat hizmetleri; Emniyet Genel Müdürlüğü bünyesinde İstihbarat Daire Başkanlığı üniteleri, Jandarma Genel Komutanlığı bünyesinde kendi istihbarat birimleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı üniteleri tarafından koordineli olarak yürütülmektedir.

### **Terörle Mücadelede Şehit ya da Malül Olan Kamu Görevlilerine Sağlanan Haklar**

Türkiye son otuz beş yıldır; hiçbir kural ve hukuk tanımayan, çok değişik amaçlara ve farklı niteliklere sahip terörist eylemlere sürekli muhatap olmaktadır. Verilen mücadelenin temelinde; devletin öz varlığının savunulması, insanların yaşam hakkının teminat altına alınması ve özgürlükçü demokratik sistemin yaşatılması yatmaktadır. Güvenlik güçlerimizce verilen bu zorlu fakat bir o kadar da onurlu mücadele sırasında pek çok kolluk personelimiz şehit olmuş ya da vazife göremeyecek şekilde maluliyete uğramışlardır.

Mevcudiyetine yönelik sistemli terör hareketleri gerçeğiyle karşı karşıya kalan bütün devletler, hukuk sınırları içerisinde bir öz savunma mekanizması geliştirmek durumundadır. Bunlar hukuki ve idari tedbirleri kapsar. Geliştirilmesi gereken en önemli tedbirlerden birisi de, bizzat terörle mücadele eden personelin moral motivasyonunu en yüksek seviyeye

---

12 *Resmî Gazete*, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*'nin 18 Ekim 2006 tarih ve 26323 sayılı nüshasında yayımlanmıştır, Kabul Tarihi: 11/10/2006

13 *Resmî Gazete*, Devlet İstihbarat Hizmetleri Ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu, Kanun Numarası: 2937, Kabul Tarihi: 01/11/1983, Yayımlandığı *Resmî Gazete* Tarihi: 03/11/1983, Sayısı: 18210

çıkarmaktır. Bunun için terörle mücadele sırasında şehit olmuş ya da yaralanan görevlilerin acılarını bir nebze olsun dindirebilmek maksadıyla pek çok hukuki ve idari çözümler öngörülmüştür.

Terörle mücadele kapsamında bugüne kadar bir çok mensubumuz şehit ve çalışamayacak derecede malül olmuşlardır. Şehitlerimizin geride kalanlarına; malüllerimizin de kendilerine ve ailelerine sağlanacak yaşam standardı, terörle mücadele stratejisi açısından oldukça önemlidir. Zira, hayatını hiçe sayarak en riskli görevlere can siperane koşan personelin şehit ya da malul olması halinde; yaşamını güç koşullarda sürdürmesi, halen bu görevleri yürütenleri ya da yürütecekleri moral motivasyon bakımından olumsuz etkileyecektir.

5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanununun 45 inci maddesine göre; Kanunun 44 üncü maddesinde yazılı malüllük; iştirakçilerin vazifelerini yaptıkları sırada vazifelerinden doğmuş olursa; vazifeleri dışında kurumların verdiği herhangi bir kuruma ait başka işleri yaparken, bu işlerden doğmuş olursa; kurumların menfaatini korumak maksadıyla bir iş yapılırken o işten doğmuş olursa (maksadın ilgili kurumlarca kabul edilmesi şartıyla); fabrika, atelye ve benzeri işyerlerinde, işe başlamadan evvel, iş sırasında veya işi bitirdikten sonra o işyerinde husule gelen ve yine o işyerinin mahiyetinden veya çalışma konusundan ileri gelen kazadan doğmuş olursa; buna “vazife malüllüğü” ve bu durumlardan etkilenenlere de “vazife malülü” denir.

Gerek 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanunda gerekse de 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununda “Şehitlik” kavramının tanımı yapılmamıştır. Ancak, Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Şehitleri ile Cenaze Törenlerinde Uyulacak Esaslar Hakkında Yönetmelikte Şehit; “Yurtiçi veya yurtdışında terör ve anarşiyle mücadelede vefat eden, asayişin temini esnasında vefat eden, kaçakçılığın men ve takibi esnasında vefat eden, bu görevlere gittikleri veya görevden sonra dönüşlerinde meydana gelen sebeplerden dolayı vefat eden, emekliye ayrılmış olsalar bile yaptıkları hizmetten dolayı veya bu olaylar nedeniyle maruz kaldıkları yaralanma ya da hastalık sonucu vefat eden personeldir.” şeklinde tanımlanmıştır.

2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun’un<sup>14</sup> 1 inci maddesi; “Barışta güven ve asayişini korumak, kaçakçılığı

---

14 *Resmî Gazete*, Nakdi Tazminat Ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 2330, Kabul Tarihi: 3/11/1980, Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 6/11/1980, Sayı: 17152

men, takip ve tahkikle görevli olanların bu görevlerinden dolayı ya da görevleri sona ermiş olsa bile yaptıkları hizmet nedeniyle derhal veya bu yüzden maruz kaldıkları yaralanma veya hastalık sonucu ölmeleri veya sakat kalmaları halinde bu Kanun hükümleri uygulanır.” hükmünü haizdir. Bu kapsamda şehit olanların yakınlarına, hizmet süresi şartı aranmaksızın emekli sandığı maaşı % 25 artırılarak bağlanmakta, en yüksek devlet memuru brüt aylığının 60 katı tutarında nakdi tazminat ödenmekte, şehidin geride kalan çocuğu devlete ait yatılı okul ve eğitim kurumlarında ücretsiz olarak okutulmakta, şehidin çocuklarından yüksek öğretim yapanlar yurtlar ile yüksek öğretim kredilerinden öncelikle yararlanmakta, geride kalanların tedavi giderleri kamu kurum ve kuruluşlarınca karşılanmayanların tedavileri; Devlet, Üniversite, Sosyal Sigortalar ve Askeri Hastanelerde ücretsiz olarak yapılmaktadır.

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 1/1. maddesinde terör; baskı, cebir ve şiddet, korkutma, yıldırma, sindirme veya tehdit yöntemlerinden biriyle, Anayasada belirtilen Cumhuriyetin niteliklerini, siyasi, hukuki, sosyal, laik, ekonomik düzenini değiştirmek, devletin ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünü bozmak, Türk Devletinin ve Cumhuriyetinin varlığını tehlikeye düşürmek, devlet otoritesini zaafa uğratmak veya yıkmak veya ele geçirmek, temel hak ve hürriyetleri yok etmek, Devletin iç ve dış güvenliğini, kamu düzenini veya genel sağlığı bozmak amacıyla bir örgüte mensup kişi veya kişiler tarafından girişilecek her türlü eylemler olarak tanımlanmıştır. Buna göre, terör eylemlerinin önlenmesi, takip edilmesi ve etkisiz hale getirilmesi amacıyla her türlü faaliyetten doğan sakatlanma, yaralanma ve ölüm olayının terör eylemlerine muhatap olma sonucunda meydana geldiğinden kuşku bulunmamaktadır.<sup>15</sup>

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21 inci maddesinde ise, memur ve kamu görevlilerinden yurtiçinde ve yurtdışında görevlerini ifa ederlerken veya sıfatları kalkmış olsa bile bu görevlerini yapmalarından dolayı terör eylemlerine muhatap olarak yaralanan, sakatlanan, ölen veya öldürülenler hakkında 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerinin uygulanacağı, ayrıca malül olanlarla, ölenlerin aylığa müstehak dul ve yetimlerine bağlanacak aylığın toplam tutarının, bunların görevde olan emsallerinin almakta oldukları aylıklardan; emekli

---

15 Ayrıntılı bilgi için Danıştay 11. Dairesinin 2002/3590 E., 2002/497 K. tarih ve sayılı davada vermiş olduğu karara bakınız.

olanların terör nedeniyle öldürülmeleri halinde ise, dul ve yetimlerine bağlanacak aylığın toplam tutarı ve kanuna göre kendisine bağlanabilecek emekli ikramiyesinden az olmayacağı, yaşamak için gereken hareketleri yapmayacak ve başkasının yardım ve desteğine muhtaç olacak derecede malül olanlar ile ölenlerin dul ve yetimlerine en yüksek devlet memuru aylığı üzerinden, diğerlerine mevcut aylıkları üzerinden 30 yıl hizmet yapmış gibi emekli ikramiyesi ödeneceği, bu bent hükümlerine göre ilgililere fazla olarak yapılan ödemelerin, faturası karşılığının ilgili sosyal güvenlik kuruluşlarınca Hazine'den tahsil edileceği kurala bağlanmıştır.

Yine 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununun 21 inci maddesinin (b) bendinde; Yurtdışında ve yurtdışında kamu konutlarından yararlanmakta iken malul olanların kendileri, ölenlerin aylığa müstehak dul ve yetimleri, Kamu Konutları Kanununda gösterilen özel tahsisli konutlarda oturanlar hariç olmak üzere, bir yıl süreyle kamu konutlarından yararlanmaya devam edebilecekleri, bu süre sonunda kamu konutundan çıkacaklar ile kamu konutundan yararlanmayanlar ve özel tahsisli konutlarda oturanların istekleri halinde ikametgah olarak kullanacakları yurt içindeki taşınmazın kira bedeli on yıl süre ile Devletçe karşılanacağı ve yurtdışındaki özel tahsisli konutlarda oturanların yurtdışı kira bedellerinin de istekleri halinde bir yıl süre ile Devletçe karşılanacağı ifade edilmiştir.

Ayrıca, 3713 sayılı Kanun kapsamında; şehit olan ya da çalışamayacak derecede malül olanların eşlerine ya da kardeşlerine ya da çocuklarına işe girme teminatı, çok uygun koşullarda konut kredisi alabilme imkanı, demiryolları, deniz yolları ve belediye toplu taşıma araçlarından ücretsiz yararlanma imkanı, yurt içinde tedavisi mümkün olmayanların yurtdışında tedavi olabilmeleri imkanı ve yaşamak için gerekli hareketleri yapmaktan aciz olanları kamuya ait özel rehabilitasyon ve bakım merkezleri ve huzurevlerinde parasız olarak veya masrafları devlet tarafından karşılanmak üzere barınmaları ve tedavi imkanları sağlanmaktadır.

3480 sayılı Maluller ile Şehit Dul ve Yetimlerine Tütün ve Alkol Ürünlerinin Satış Bedellerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun'un<sup>16</sup> 3 üncü maddesi çerçevesinde; harp malullerine, şehit dul ve yetimlerine ve barışta, olağanüstü yönetim usullerinin uygulandığı haller ile güvenlik ve asayişin sağ-

---

16 *Resmî Gazete*, Maluller İle Şehit Dul Ve Yetimlerine Tütün Ve Alkol Ürünlerinin Satış Bedellerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3480, Kabul Tarihi: 13/10/1988, Yayımlandığı R. Gazete : Tarih : 16/10/1988 Sayı: 19961

lanmasında Silahlı Kuvvetlerle birlikte veya ayrı olarak görevlendirilenlerden, bu görevlerin çeşitli sebep ve tesirleri ile vazife malülü sayılan Jandarma ve Emniyet mensupları ile sivil görevlilere ikramiye ödenmektedir.

Terör eylemleri nedeniyle şehit olan veya çalışamayacak derecede malül kalan kamu görevlileri ile er ve erbaşların yakınlarının, malül olup da çalışabilir durumda olanların istihdamını sağlamak için sosyal amaçlı olarak 3713 sayılı Yasanın Ek.1. maddesi kapsamında kamu kurumları ile ilgili % 1 oranında istihdam zorunluluğuna ilişkin düzenleme anılan maddenin (A) bendinde belirlenmiş olup, 3713 sayılı Yasanın Ek 1 inci maddesinin (B) bendinde öngörülen ve Özel hukuk hükümlerine tabi olarak faaliyet gösteren 50 veya daha fazla daimi işçi çalıştıran işyerlerinde % 2 oranında daimi işçi statüsünde istihdam yükümlülüğünü zorunlu kılan düzenleme, 5763 sayılı ve 15.05.2008 tarihli “İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”un<sup>17</sup> 37 nci maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.

3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamında malul olan veya şehit olan kamu görevlilerinin dul ve yetimleri sadece bağlı buldukları sosyal güvenlik kuruluşunun öngördüğü sağlık kuruluşlarından sağlık hizmeti alabilmekte ve herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşunun şemsiyesi altında bulunmayanlar ise bu hizmetleri devlet güvencesi altında alamamaktaydı. 5532 sayılı Kanun ile değişik 3713 sayılı Kanunun 21 inci maddesinin (e) bendi ile memur ve kamu görevlilerinden görevlerini ifa ederken veya sıfatları kalkmış olsa dahi bu görevlerinden dolayı terör olaylarına muhatap olarak yaralanan ve sakat kalanlar ile şehit olanların dul ve yetimlerinin bağlı buldukları sosyal güvenlik kuruluşuna bakılmaksızın Devlet, üniversite, sosyal sigortalar kurumu ve askeri hastanelerden yararlanması imkanı getirilmiş ve tedavi giderlerinin bağlı buldukları sosyal güvenlik kuruluşunca ödeneceği hükmü getirilmiştir. Ayrıca bu kişilerin, herhangi bir sosyal güvenlik kurumuna bağlı olarak çalışmamaları, emekli, yaşlılık, malullük veya dul ve yetim aylığı almamaları durumunda tedavi giderlerinin Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığınca karşılanacağı hüküm altına alınmıştır.

## **Sonuç**

Terörle mücadele güvenlik güçlerinin, adli makamların, eğitim kurumlarının, kamu ve özel tüm kurum ve kuruluşlar ile her bir

---

17 *Resmî Gazete*, İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No: 5763, Kabul Tarihi 15/05/2008, R. Gazete Sayısı: 26887, Tarihi: 26.05.2008



vatandaşımızın ülkesine ve ait olduğu topluma karşı en önemli sorumluluklarının başında gelmektedir. Sahip olduğu sorumlulukları layığı ile yerine getirebilmek için yoğun bir çaba içerisinde olan güvenlik güçlerimiz, dünyaya da örnek olabilecek başarılarla imza atmış ve sahip olduğu deneyimleri ve bilgi birikimini diğer ülkelerle de paylaşmaktadır.

Bu mücadelede başarının temel unsurunu, şüphesiz tüm özverisini ortaya koyabilen, donanımlı ve motive edilmiş insanlar oluşturmaktadır. Bu nedenle terörle mücadelede görev alanların, bu mücadele sırasında olduğu kadar, sonrasında da çeşitli haklara ve imkanlara sahip kınmaları büyük önem taşımaktadır.

Nitekim uygulamada birçok yasal düzenleme ile, terörle mücadele sırasında şehit ya da malül olanlara birtakım haklar tanınmıştır. Bu haklar terörle mücadele dolayısıyla mağduriyet yaşayanların acılarını bir nebze hafifletmekte, hayatlarını idame ettirmelerinde kayda değer bir katkı sağlamaktadır. Ancak, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu kapsamında şehit işlemi uygulananlar ile 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu ve 2330 sayılı Nakdi Tazminat Ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun hükümlerine göre şehitlik işlemi uygulananlara sağlanan mali ve sosyal haklarda önemli farklılıklar bulunmaktadır. Uygulamada da bu durumdan kaynaklanan bir takım sorunlar yaşanmakta olup, bu sorunlar; terör eylemleri haricindeki diğer olaylar nedeniyle şehit olanların da aynı kapsamda değerlendirileceğini düzenleyen ve 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanununda değişiklik öngören bir kanun ile giderilebilecektir.

Terör eylemlerine muhatap olarak yaralanan, sakatlanan, ölen veya öldürülen kamu görevlilerine sağlanan mali ve sosyal hakların daha da geliştirilmesi, gerek devlet ve gerekse sivil toplum kuruluşları tarafından vatan uğruna şehit düşmüş kişilerin geride bıraktıklarına ve malüllere daha fazla sahip çıkılması, terörle mücadele azmini ve bu mücadelenin başarısını daha çok artıracaktır. Bu kapsamda, mevzuatımızda “şehit” tanımının yapıldığı ve şehit sayılma kriterlerinin net bir şekilde ortaya konulduğu düzenlemelerin yapılması; bunun da ötesine geçilerek değişik kanunlarda düzenlenen (5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu, 2330 sayılı Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, 3713 sayılı Terörle Mücadele Kanunu) hükümlerin tek bir kanun çatısı altında ve eşitlik kriteri dikkate alınarak yeniden düzenlenmesi yararlı olacaktır.

## KAYNAKÇA

- ALKAN, Necati (2002), *Gençlik ve Terörizm*, TEMÜH Daire Başkanlığı Yayınları, No: 9, Ankara.
- KORKMAZ, Gürol (1999), *Terör ve Medya İlişkileri*, Terörle Mücadele ve Harekat Daire Başkanlığı Yayınları, Yayın No: 1999 – 1.
- Resmi Gazete*, Jandarma Teşkilat, Görev ve Yetkileri Kanunu, Kanun Numarası: 2803, Kabul Tarihi: 10/03/1983, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 12/03/1983, Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 17985
- Resmi Gazete*, Köy Kanunu, Kanun Numarası: 442, Kabul Tarihi: 18/3/1924, Yayımlandığı R. Gazete Tarihi: 7/4/1924 Sayısı: 68.
- Resmi Gazete*, İl İdaresi Kanunu, Kanun Numarası: 5442, R. Gazete Tarihi: 18/6/1949.
- Resmi Gazete*, 5549 sayılı Suç Gelirlerinin Aklanmasının Önlenmesi Hakkında Kanun, Resmi Gazete'nin 18 Ekim 2006 tarih ve 26323 sayılı nüshasında yayımlanmıştır, Kabul Tarihi: 11/10/2006.
- Resmi Gazete*, Devlet İstihbarat Hizmetleri ve Milli İstihbarat Teşkilatı Kanunu, Kanun Numarası: 2937, Kabul Tarihi: 01/11/1983, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 03/11/1983, Sayısı: 18210
- Resmi Gazete*, Nakdi Tazminat ve Aylık Bağlanması Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 2330, Kabul Tarihi: 3/11/1980, Yayımlandığı R. Gazete Tarihi: 6/11/1980, Sayısı: 17152.
- Resmi Gazete*, Malüller ile Şehit Dul ve Yetimlerine Tütün ve Alkol Ürünlerinin Satış Bedellerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, Kanun Numarası: 3480, Kabul Tarihi: 13/10/1988, Yayımlandığı R. Gazete Tarihi: 16/10/1988, Sayısı: 19961.
- Resmi Gazete*, İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Kanun No: 5763, Kabul Tarihi 15/05/2008, R. Gazete Sayısı: 26887, Tarihi: 26.05.2008
- The New Anatolian (2005), November 1.
- UYAR, Tulga (2006), “Terörizmin Finansmanı ile Mücadele”, *Polis Dergisi*, Yıl 12, Sayı 50.
- VAROL, Kasım (2004), *Terörün Ekonomik Kalkınmaya Etkisi*, TODAİE Kamu Yönetimi Lisans Üstü Uzmanlık Programı, Ankara.
- YALDIZ, Fırat (2004), “11 Eylül, El Kaide ve İstanbul”, *Polis Dergisi*, Sayı 40.

# AVRUPA BİRLİĞİNE TAM ÜYELİK YOLUNDA TÜRKİYE

Dr. M. Akif ÖZER\*

## Giriş

Bugün Avrupa Birliği, dünyada bütünleşmelerin hızlı bir şekilde yaşandığı değişim ortamında, özellikle gelişmekte olan ülkelerin dikkatini çeken ve bu tür ülkelerin katılmak için yoğun çaba harcadığı, yıldızı parlayan bir birlik olma yolunda ilerlemektedir. Bu Birliğe Türkiye'nin dahil olma çabası 20. yüzyılın ortalarında başlamıştır. Ancak Türkiye geçmişten gelen birikimlerini ve Avrupa ile olan ilişkilerini kullanarak, kendisi için bu süreci kolaylaştırmak istemektedir.

Esasında Türkiye'nin Avrupalı devlet oluşu, 1856 Paris Kongresi ile gerçekleşmiştir (Ortaylı, 1995:175)<sup>1</sup>. Bu dönemde Kırım Savaşı sonrası yapılan Paris Antlaşması ile Osmanlı Devleti Avrupa'nın kendi iradesiyle Avrupalı olmuştur. Bu duruma Türkiye'nin coğrafi konumu da uymaktadır. İki kıta arasında köprü fonksiyonu gören Türkiye, Avrupa Birliği ülkeleri için Avrupa'nın Asya ile son sınırıdır ve Avrupa'yı Asya'ya taşıyacak ve buradan yararlanmasını sağlayacak bir ülkedir.

Bu elverişli konum zaman zaman Türkiye'nin aleyhine de sonuçlar doğurmuştur. Ancak Avrupa Birliği yolunda Türkiye, coğrafi konumunun avantajını sürekli kullanmıştır. 1918'den bu yana Avrupa'nın dışında tutulan Türkiye, 1945'ten itibaren Avrupa Birliği'nin de desteğiyle (Aktar, 2003:8) önemli bir bölgesel güç haline gelmiş ve Avrupa Birliği'nin dikkatini çekmeyi başarmıştır. Doğal olarak söz konusu bu ortam Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinin 1950'lerden itibaren başlamasını sağlamıştır.

## I. Türkiye-Avrupa Birliği Ortaklık Süreci

Soğuk savaş sonrası dönemde Avrupa Topluluğunun on yıllık bir süreç içinde hızlı bir şekilde büyümesi Türkiye'nin dikkatinden kaçmamış ve dönemin hükümeti 31 Temmuz 1959'da Topluluğa ortaklık başvurusu

---

\*Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. (ozer@gazi.edu.tr)

yapmıştır. Bu gelişim çizgisi içerisinde Türkiye'yi daha ilk kuruluş yıllarından itibaren Avrupa Ekonomik Topluluğu ile ilişki kurmaya iten etkenlerin başında politik nedenler yer almıştır. Bu durum, Türkiye'nin Batı dünyası içerisindeki konumunu koruma ve geliştirme açısından önemli sayılacağı gibi, genç Cumhuriyetin yeniden şekillenen dünya haritasındaki güvenlik arayışının da bir göstergesidir. Nitekim dünya sisteminde ortaya çıkan büyük değişikliklere bağlı olarak, Türkiye politik ve ekonomik sisteminde önemli değişiklikler yapma zorunluluğu duymuş ve çabalarını bu yönde yoğunlaştırarak, 1960'lara kadar geçen süre içerisinde, Avrupa kıtasında veya bu bölgeyi merkez alarak Avrupa'nın bütünleşmesi amacına dönük olarak kurulan önemli kuruluşlardan, Avrupa Konseyine, OECD'ye ve NATO'ya üye olmuştur (Yetkin, 2005:1). Kendilerini Batı medeniyetinin özgürlükçü ve insan haklarına saygılı ailesinin bir parçası olarak gören birçok devlet de ya kendi istekleri ya da Konseyin çağrısı üzerine bu Birliklere üye olmuşlardır. Türkiye'nin özellikle Avrupa Konseyine üye olmasında, 1950'de yaşanan Kore Savaşında BM kararına uyarak aktif biçimde yer almasının büyük payı olmuştur. Aynı neden 1952'de Türkiye'nin NATO'ya girişinde de etkili olmuştur (Aytaç, 1989:9).

İki büyük dünya savaşının yaşandığı bu dönem sonrasında Avrupa'nın ve Avrupa Birliği'nin Türkiye'yi Batı Bloğu ve Avrupa'nın siyasal sınırları içinde kabul etmesinin ve yukarıda belirtilen uluslararası birliklere Türkiye'nin de alınmasının, Avrupa bakımından temel gerekçeleri şu şekilde belirtilebilir:

- a) Türkiye, Doğu Bloğuna karşı bir kanat ülke konumundadır. Bundan dolayı stratejik önemi bulunmaktadır.
- b) Türkiye, ABD tarafından Avrupa'ya yardım programı (Marshall Yardımı) kapsamı içine alınmıştır.
- c) Türkiye, NATO içine alınarak, Sovyetler Birliğine karşı, Avrupa savunma sistemine dahil edilmiştir.
- ç) Türkiye, bir Avrupalı ülke gibi, Avrupa Konseyinin üyesi yapılmış ve diğer Avrupa kurumlarına da dahil edilmiştir (Manisalı, 2002/a:21).

Dünyada görülen bu bütünleşmeler ve Türkiye'nin bu süreçten kopmak istememesi, ülkeyi adeta Avrupa Ekonomik Topluluğu'na üyelik başvurusu yapmaya zorlamıştır. Bu dönemde Türkiye'nin iktisadi, siyasi, askeri ve sosyal sorunları aşma gayretleri içinde olması, bu süreci zorlaştırmıştır. Ancak ilişkilerde önemli krizler yaşanan Yunanistan'ın, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na katılabilmek için 15 Temmuz 1959'da resmen başvuruda bulunması, Topluluğa üyelik başvurusu yapılması konusunda Türk

kamuoyunu da tetiklemiştir. Çünkü Yunanistan'ın başvurusu, Türkiye'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu dışında kalması halinde Batıdaki konumunu yitireceğini açıkça belli etmiştir. Yapılan değerlendirmeler sonucu, Türkiye'nin ortaklık için Avrupa Ekonomik Topluluğu'na başvurusunun kaçınılmaz olduğunda birleşilmiş ve Yunanistan'ın başvurusundan iki hafta sonra Avrupa Ekonomik Topluluğu'na ortaklık talebinde bulunulmuştur (Yetkin, 2005:1). 1960'ta yapılan askeri müdahale, söz konusu bu süreci biraz olsun yavaşlatsa da, 1963 yılında Ankara Antlaşması imzalanarak (Emirhan-Gün, 2001:42) Avrupa Ekonomik Topluluğu ile Türkiye arasındaki ilişkilerin geliştirilmesi sürecinde önemli bir adım atılmıştır.

Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne girme kararlılığında, o dönemde Yunanistan'ın karşı hamleleri çok etkili olsa da<sup>ii</sup>, Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun yeni kurulmuş bir birlik olarak çok başarılı olması büyük rol oynamıştır. Çünkü bu dönemde Türkiye için Avrupa Birliği, milli refah düzeyini artırma ve içsel krizlerden kurtulma aracı olarak görülmüştür. Buna karşılık Roma Antlaşmasının 1958 yılında uygulamaya konulmasının ardından geçen 10 yıl içinde Topluluk iç ticaretinin her yıl %28.4'lük artış göstermesi (Çayhan, 1997:61) Türkiye'nin Birlik bünyesine girerek kendi ticaretini de canlandırmak konusunda büyük bir hevese kapılmasına yol açmıştır.

Bu dönemde Türkiye'nin bir an önce Avrupa Ekonomik Topluluğu'na girme isteğinin arkasında iki önemli nedenin bulunduğu belirtilmektedir. Buna göre; öncelikle Türkiye uzun dönemde, Batı Avrupa'da kurulabilecek siyasal bir birliğin dışında kalmak istememektedir. Bunun yanında gümrük birliği içinde Yunanistan'a verilecek ticari tavizlerden de yoksun kalmaması gerekmektedir.

Avrupa Ekonomik Topluluğu'nun Türkiye ile ilişkileri bu şekilde önemli bir aşamaya geldiği dönemde, Birlik diğer ülkelerle de ilişkilerini geliştirmiştir. Yunanistan'ın ardından, 1961 yılında İngiltere, İrlanda ve Danimarka da, Türkiye gibi ortaklığa katılım başvurusu yapmışlardır. Kısa bir süre sonra, bu ülkelere Norveç de katılmıştır. Ocak 1963'te Fransa Cumhurbaşkanı General de Gaulle, İngiltere'nin Avrupa Ekonomik Topluluğu'na katılmaya hazır olmadığı yönünde görüş bildirince, müzakereler kesilmiştir. İngiltere, Danimarka ve Norveç ile birlikte, katılma isteğini 1967 yılında ikinci kez yinelemiştir. Ne var ki, Fransa'nın tutumunda değişiklik olmamış ancak 1969 yılında, General de Gaulle'ün istifasından sonra, İngiltere ve diğer aday ülkelerle görüşmeler hız kazanmıştır.

Avrupa Birliği kendi iç sorunları ile bu şekilde uğraşırken Türkiye ile ilişkileri de üyelik müzakerelerinin 28 Eylül 1959'da başlamasıyla resmîlik kazanmıştır. 21 Ekim 1960 tarihine kadar devam eden görüşmeler sonunda, şu hususlarda anlaşmaya varılmıştır:

- Ortaklık ilişkisi, gümrük birliği ilkesine dayalı olacaktır.
- Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu organlarında temsil edilecektir.
- Türkiye, Avrupa Ekonomik Topluluğu'na karşı gümrüklerini 12 ve 24 yıllık sürelerde sıfırlayacaktır.
- Kayıplarını karşılamak amacı ile Türkiye'ye 200 milyon dolarlık yardım yapılacaktır.
- Nihai hedef, Topluluğa tam üyeliktir (Yazgaç, 2005:65).

Yukarıda belirtilen temel hususlar doğrultusunda sürdürülen Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler, Avrupa Topluluğu ile 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan ve 1 Aralık 1964 tarihinde yürürlüğe giren Ankara Antlaşmasının temel oluşturduğu ortaklık rejimi çerçevesinde, eskiye göre daha somut ve resmi bir şekilde gelişmiştir. Bu kapsamda hazırlık dönemi, geçiş dönemi ve son dönemden geçen ilişkiler, söz konusu ortaklığın nihai amacı olan Türkiye'nin tam üyeliği yönünde gelişimini sürdürmüştür.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri Ankara Antlaşmasının öngördüğu hazırlık, geçiş ve son dönem aşamalarından geçmiştir. Hazırlık aşaması 1963-1970 yılları arasında daha çok Avrupa Birliği ile ilgili müktesebata uyum konusunda hazırlık çalışmaları ile sürmüştür. 23 Kasım 1970'te imzalanan ve 1 Ocak 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ise geçiş dönemini düzenlemiştir. Bu Protokol ile taraflar arasında sanayi ürünlerini konu alan bir gümrük birliğinin zamanla oluşturulması, iş gücünün karşılıklı olarak serbest dolaşımının sağlanması, tarım ürünlerinde giderek genişleyecek bir tercihli ticaret rejiminin uygulanması, belirlenen alanlarda Türkiye ile Topluluk arasında mevzuat ve politikaların uyumlaştırılması ve hizmetlerin serbest dolaşımı süreçlerinin başlatılması öngörülmüştür.

Ancak geçiş döneminde ortaklık ilişkisi beklendiği gibi gelişmemiş ve 1980'li yıllarda gerek içsel gerekse dışsal şartlardan dolayı Avrupa Birliği ile ilişkiler donma noktasına gelmiştir.

1980'li yıllarda dünyanın ve Avrupa'nın hızla değişmesi ve 1985'ten itibaren doğu ve batı blokları arasındaki yumuşama, Avrupa'nın Türkiye'ye bakışını da değiştirmeye başlamıştır. Bunun yanında başta B. Almanya'ya

olmak üzere Avrupa ülkelerine başlayan Türk işçi gücü, Avrupa'nın Türkiye'ye bakışını hızla değiştirmesine neden olmuştur (Manisalı, 2002/b:28).

Avrupa'da Türkiye'ye bakışın kısmen yumuşaması, Türkiye'de ise ekonomik refahın en üste çıkarılmasının yolunun Avrupa Birliği'ne tam üyelikten geçtiğine olan inancın artması, 14 Nisan 1987 tarihinde Avrupa Birliği'ne tam üyelik başvurusu yapılmasına zemin hazırlamıştır. 1989 yılında Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanan bir raporda, esas itibarıyla Türkiye'nin üyeliğe ehil olduğu, fakat o dönem için Türkiye'nin üyeliği konusunda verilecek kararın ertelenmesinin uygun olacağı sonucuna varılmıştır.

1990'ların başından itibaren tekrar canlanmaya başlayan Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde, 6 Mart 1995 tarihli ve 1/95 sayılı Ortaklık Konseyi Kararı ile Türkiye ile AT arasında, sanayi ürünlerini konu alan bir gümrük birliğinin tam olarak kurulması aşamasına gelinmiştir. Söz konusu bu karar ile 1 Ocak 1996'dan itibaren Türkiye ile AT arasında gümrük birliği işlemeye başlamıştır (DPT, 2004:2). Avrupa Birliği'ne tam üye olunduktan sonra girilen gümrük birliği ilişkisinde, Türkiye'nin önem verdiği hususlar sıralamasında değişiklik olmuş ve önce gümrük birliği sonra da Avrupa Birliği'ne tam üyelik amaçlanmıştır. Bu durum yapılan Zirve Toplantılarında da kendini göstermiş, Türkiye her defasında Avrupa Birliği'ne üye olacak ülkeler arasında gösterilmiştir. 12-13 Aralık 1997'de düzenlenen Lüksemburg Zirvesi'nde Türkiye'nin tam üyeliğe ehliyeti bir kez daha teyit edilmiştir. Ardından 15-16 Haziran 1998'deki Cardiff Zirvesinde Türkiye'nin konumu üye aday statüsüne getirilmiştir. Daha sonra, 10-11 Aralık 1999'da Helsinki'de yapılan Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde, Türkiye oybirliği ile Avrupa Birliği'ne aday ülke olarak kabul ve ilan edilerek diğer aday ülkelerle eşit konumda olacağı açık ve kesin dille belirtilmiştir (Yazgaç, 2005:72).

Avrupa Birliği-Türkiye ilişkilerinin gelişimini bu şekilde kısaca özetledikten sonra, Türkiye'yi 3 Ekim 2005 tam üyelik müzakerelerine başlama tarihine getiren gelişmeleri inceleyebiliriz.

## **II. Türkiye-Avrupa Birliği Tam Üyelik Süreci**

Türkiye, ilk olarak 1996 yılında, Avrupa Birliği tarafından başlatılmış bulunan yeni genişleme sürecinde yer almak istediğini Avrupa Birliği'ne iletmıştır. 1998 tarihli Cardiff Zirvesinde, Türkiye de diğer adayların dahil olduğu rapor sistemine dahil edilmiş ve Türkiye'nin Kopenhag kriterleri bakımından performansını inceleyen ilk İlerleme Raporu 1998 yılında

yayımlanmıştır. 10-11 Aralık 1999 tarihlerinde Helsinki’de gerçekleştirilen Avrupa Birliği Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde ise Türkiye, diğer aday ülkelerle eşit şartlarda Avrupa Birliği’ne aday ülke olarak kabul edilmiştir.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde çok önemli kabul edilen Helsinki Zirvesi, oldukça ayrıntılı bir şekilde Türkiye’nin adaylık sürecinin de çerçevesini belirlemiştir. Zirve metninde, Türkiye’nin, diğer aday ülkelere uygulanan kriterler çerçevesinde aday ülke olduğunun ilan edilmesinin yanı sıra, üyelik bakımından gerekli olan reformların gerçekleştirilmesine yönelik olarak Avrupa Birliği tarafından Türkiye için bir katılım öncesi strateji geliştirileceği belirtilmiştir. Ayrıca, katılım sürecinde, Türkiye’nin de Topluluk programlarından faydalandırılacağı ve Avrupa Birliği ile aday ülkeler arasında yapılacak toplantılara dahil edileceği ifade edilmiştir. Bunlara ek olarak, Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılımında Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesine ilişkin bir ulusal program hazırlaması da öngörülmüştür. Bu doğrultuda Zirvede, Avrupa Birliği Komisyonundan, üstlenilmesi gereken Avrupa Birliği mevzuatına ilişkin bir çalışma yapması ve katılım öncesi sağlanacak olan tüm mali yardımların koordinasyonuna ilişkin bir çerçeve hazırlaması talep edilmiştir .

Türkiye’nin, Helsinki Zirvesinde aday ülke ilan edilmesinin ardından, Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanarak Avrupa Birliği Konseyince onaylanan ve Türkiye’nin, Avrupa Birliği müktesebatına uyum yükümlülükleri dahil olmak üzere Kopenhag Kriterlerine uyum çerçevesinde kısa ve orta vadeli öncelikleri ve sağlanacak mali yardımları içeren Katılım Ortaklığı Belgesi, 24 Mart 2001 tarihinde Avrupa Toplulukları Resmi Gazetesinde yayımlanmıştır. Bu belgeye paralel olarak, Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlanması için mevzuatımızda yapılacak değişikliklerin ve yeni düzenlemelerin, uyum için gerekli beşeri ve mali kaynakların, Avrupa Birliği müktesebatının üstlenilmesi için gerekli olan idari kapasitenin geliştirilmesinin ve kısa ve orta vadeli öncelikler takviminin yer aldığı Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programı (Ulusal Program) 19 Mart 2001 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

12-13 Aralık 2002 tarihlerinde özellikle aday ülkeler için önemli kriterler belirleyen en önemli Avrupa Birliği Zirvesi Danimarka’nın başkenti Kopenhag’da gerçekleştirilmiştir. Zirvede, Türkiye’nin Kopenhag kriterlerine uyum yönünde 2002 yılı içinde kaydettiği ilerlemelerin olumlu karşılandığı belirtilmiş, ancak siyasi kriterlere uyum bakımından uygulamanın da önem taşıdığı vurgulanmıştır. Zirvede, Komisyonun görüş ve tavsiyeleri ışığında,



Aralık 2004'te toplanacak Zirvenin yapacağı değerlendirmeler sonucu Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiği yönünde bir karar alması halinde, tam üyelik müzakerelerinin hemen başlatılacağı ifade edilmiştir. Ayrıca, Kopenhag Zirvesinde, Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesinin gözden geçirilmesi ve Türkiye'ye sağlanacak mali yardımın artırılması yönündeki yaklaşım kabul edilerek, Komisyon, Türkiye için yeni bir Katılım Ortaklığı Belgesi (KOB) hazırlamaya davet edilmiştir. Bu doğrultuda, Komisyon tarafından hazırlanan yeni belge, 14 Nisan 2003 tarihinde Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilmiştir (DPT, 2004:2).

Bundan sonra söz konusu yeni KOB'a paralel olarak 2001 tarihli Ulusal Program'ın revize edilmesi gerekmiştir. Avrupa Birliği Konseyi tarafından kabul edilen 2003 KOB'a göre Hükümet tarafından acil bir şekilde revize edilen Ulusal Program, 23 Haziran 2003 tarihinde Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmiştir.

19 Mayıs 2003 tarihinde kabul edilen yeni KOB'da kısa ve orta vade ayırımına yine yer verildiği görülmektedir. Kısa vadenin 2003-2004 yılında gerçekleştirilmesi beklenen hususları, orta vadenin ise gerçekleştirilmelerinde 2003-2004 döneminde aşama sağlansa bile bir yıldan uzun sürmesi öngörülen hususları kapsadığı, belgede ayrıca belirtilmektedir. Bu açıdan önemli husus, siyasi önceliklerin tamamının kısa vade başlığı altında toplanmış olmasına karşılık, ekonomik kriterler ve müktesebatın üstlenilmesi kapasitesine ilişkin önceliklerin kısa ve orta vadeler arasında paylaştırılmış olduğudur.

2003 tarihli KOB'da, 2001 tarihli ilk KOB'da öngöröldüğü gibi Kıbrıs sorununun çözümü için BM Genel Sekreteri'nin girişimlerine kararlı destek sağlanması ve komşu ülkelerle olan sınır anlaşmazlıklarının barışçı yollardan çözümü için çaba gösterilmesi konularına siyasi kriterler ve güçlendirilmiş siyasi diyalog bölümünde yer verilmiştir. Özellikle dolaylı yöntemlerle olsa da Kıbrıs'ın tanınması hususunu odağına yerleştiren 2003 KOB, birçok siyasi konuda da Türkiye'ye eleştiriler getirmiş ve reform yapılması gereken alanları tek tek sıralamıştır<sup>iii</sup>. Bu konular daha sonra Türkiye için hazırlanan tüm Avrupa Birliği belge ve raporlarında tekrar gündeme getirilmiş hatta tam üyelik müzakerelerinin sürdüröldüğü 2006-2007 ve 2008 yıllarında da bu eğilim sürmüştür.

Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda çok kararlı olan Türkiye, oldukça ağır tespit ve değerlendirmeler içeren 2003 KOB'a hemen cevap vermiştir. 24 Temmuz 2003 tarihinde yürürlüğe giren Gözden Geçirilmiş Ulusal Program,

KOB'da yer alan hususlar karşısında hükümetin siyasi taahhütlerinden oluşmuştur. Siyasi kriterlere ayrılan bölümde öncelikle 2001 tarihli Ulusal Program çerçevesinde gerçekleştirilen ilerlemelere yer verilmiş, temel yasaların tümüyle değişmesinin uzun süreceğinden hareketle bu sürecin katılım müzakereleri sırasında da devam edeceği vurgulanmıştır. Bu nedenle, Ulusal Programda temel yasaların bütünlük içinde yenilenmesi hedefinin korunmasına karşılık, katılım müzakerelerine bir an önce başlanabilmesi açısından önceliklerin uyum yasa paketleri ile yerine getirilmesi yaklaşımına ağırlık verildiği belirtilmiştir.

Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde insan hakları ve demokratikleşme gibi siyasi sorunların ağırlık kazanmasında Avrupa Birliği'nin kendi yapısal dönüşümü, Türkiye'nin demokrasi ve insan haklarına ilişkin iç sorunları ve Soğuk Savaş sonrası uluslararası sistemin yeniden yapılanması etkili olmuştur (Dağı, 1997:121).

Bu hususların genel ifadeleri itibariyle Katılım Ortaklığı'nı karşıladığı söylenebilirse de, iki önemli hususa dikkat çekmekte fayda görülmektedir: İlk olarak üzerinde durulması gereken, Katılım Ortaklığı ile Ulusal Program arasında var olan birkaç önemli farklılıktır. Öncelikle, KOB'da siyasi kriterler arasında yer verilen Kıbrıs ve Ege uyuşmazlıklarının siyasi kriter olarak kabul edilmediğini vurgulamak amacıyla bu hususlara sadece Ulusal Programın "Giriş" bölümünde değinilmesi yaklaşımının sürdürüldüğü görülmektedir. Bu açıdan yeni Ulusal Program eskisinden önemli bir farklılık arz etmemektedir. Ayrıca, yeni KOB'da "anadil eğitimi" konusunun "anadilde eğitim" şeklinde ifade edilmiş olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği'nin 2001 yılında öngördüğü "anadilin öğrenilmesi alanında yasal engellerin kaldırılması" koşulunu açıklığa mı kavuşturduğu, yoksa bir adım ileri mi taşıdığı bu açıdan tartışmaya açıktır. Bu konuda, beklenildiği üzere, Ulusal Programda herhangi bir taahhüt yer almamaktadır.

Bundan başka, yeni KOB'da vurgulanan "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararları dolayısıyla yargılamanın yenilenmesi" ve "AİHM içtihatlarının dikkate alınması zorunluluğuna uyulmasının güvence altına alınması" koşulları hakkında da Ulusal Program yeni ve açık bir taahhüt içermemektedir. Milli Güvenlik Kurulu konusunda KOB'da yer verilen "MGK'nın işleyişinin Birliğe üye ülkelerdeki askeri işlerin sivil kontrolüne ilişkin uygulamalarla uyumlu olacak şekilde uyarlanması" koşulu Ulusal Programda "MGK'nın danışma organı niteliği, Anayasa ve ilgili yasa değişiklikleriyle yeniden tanımlanmıştır. MGK'nın ve MGK Genel Sekreterliğinin işlevleri bu

niteliklerle uyumlaştırılacaktır." ibaresiyle karşılanmaktadır. Ancak, burada önemli olanın Kopenhag kriterleri kapsamındaki tüm konular için geçerli olduğu üzere hukuki metinlerden çok uygulama olduğu unutulmamalıdır.

Bunların yanında ayrıca KOB'da öngörülen kriterlerin mevzuata geçirilmesinin, gerekli olmakla birlikte yeterli olmadığı şeklinde de değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu kriterlerin uygulamaya da etkili biçimde geçirilmesi gerekecektir. Bu şartın yerine gelip gelmediğini denetleme ve saptama yetki ve görevi ise, teknik olarak Komisyona ait olup bu görev İlerleme Raporları ile yerine getirilmektedir. Siyasi karar ise, bu teknik değerlendirmeyi temel alarak yıl sonundaki Zirvede Avrupa Birliği Konseyi tarafından yapılmaktadır (Baykal, 2003:4).

Bu gelişmelerin ardından Türkiye'nin 3 Ekim 2005'e kadar sürecek çok önemli bir döneme girdiği rahatlıkla söylenebilir. Bu süreçte Türkiye'den öncelikle Kopenhag kriterlerini tam anlamıyla yerine getirmesi beklenmektedir. Türkiye gibi hem sunduğu fırsatlar, hem de çözümünde yol açabileceği sorunlar açısından bu kriterleri yerine getirmek ve Avrupa Birliği'nin beklentilerini karşılayabilmek oldukça zor olacaktır. Ancak önemli olan, girilen bu yolda verilen taahhütleri yerine getirmek ve gerekli reformları gerçekleştirmektir.

### **III. Tam Üyelik Sürecinde Geline Son Aşama**

Bugün Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki ilişkiler bir taraftan ortaklık rejimi, diğer taraftan adaylık süreci çerçevesinde sürmektedir. Türkiye, ortaklık rejiminden kaynaklanan yükümlülüklerini Helsinki Zirvesinden sonra başlayan adaylık sürecinde de yerine getirmeye devam etmektedir. Türkiye'nin ortaklık rejimi ve özellikle Gümrük Birliği çerçevesinde gerçekleştirdiği mevzuat uyumu, diğer aday ülkelerden farklı olarak, Türkiye'yi henüz müzakereler açılmadan, belli müktesebat başlıkları bakımından ileri bir aşamaya getirmiştir.

Türkiye-Avrupa Birliği arasındaki ortaklık rejiminin nihai hedefi Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne üyeliğidir. Zaten Türkiye, ortaklık ilişkisinin ileri bir aşamasını simgeleyen gümrük birliğine de üyeliği hedefleyerek girmiştir. Ayrıca, Türkiye'nin ortaklık rejiminden bağımsız olarak 1987 yılında yaptığı üyelik başvurusu ve Helsinki Zirvesinde alınan karar çerçevesinde girdiği adaylık sürecinin nihai hedefi de tam üyeliktir. Dolayısıyla, gerek ortaklık rejiminin, gerek adaylık sürecinin geldiği aşama itibarıyla Türkiye'nin tam üyelik dışında bir statüye razı olması düşünülemez (DPT, 2004:3).

Avrupa Birliği Antlaşmasının 6. maddesi ile Avrupa Birliği, temel değerleri olarak hürriyet, demokrasi, insan hakları, temel özgürlüklere saygı ve hukukun üstünlüğü ilkelerini kabul etmiştir. Türkiye ile Avrupa Birliği arasındaki 1963 yılından beri süregelen ortaklık ilişkisi ve daha sonraki adaylık süreci de sağlam hukuki temellere dayanmaktadır. Bu çerçevede, nihai amacı tam üyelik olan bu ilişkilerin farklı bir zemine oturtulması, Avrupa Birliği'nin en temel ilkelerinden bir olan hukukun üstünlüğü ilkesini zedeleyecektir. Dolayısıyla, Türkiye'nin gerek üyelik dışında özel bir statüye tabi tutulması gerek diğer aday ülkelerden farklı ve geniş mülahazalar çerçevesinde değerlendirilmesi, hukukun üstünlüğü ilkesi ile çelişecektir.

Türkiye tarafından Kopenhag kriterlerini yerine getirme yönünde sarf edilen çabalar, demokratikleşme yolundaki kritik eşiğin aşılmasını ve demokrasi bilincinin daha da yerleşmesini sağlamıştır. Türkiye tarafından son dönemde gerçekleştirilen reformların, gerek Avrupa Birliği gerekse Avrupa Konseyi nezdinde olumlu yansımaları olduğu şeklinde yorumlar yapılmaktadır. 17-18 Haziran 2004 tarihlerinde gerçekleştirilen Avrupa Birliği Brüksel Zirvesinde, Mayıs ayında gerçekleştirilen kapsamlı Anayasa değişikliği de dahil olmak üzere, Türkiye'nin reform sürecinde bugüne kadar kaydettiği ilerlemenin memnuniyetle karşılandığı ve Türk Hükümetinin bu yöndeki çabalarının desteklendiği belirtilmiştir.

Avrupa Birliği kamuoyundaki bu olumlu tavrı destekleyen diğer önemli bir gelişme de Avrupa Konseyi Parlamenterler Meclisi'nin, 22 Haziran 2004 tarihinde Türkiye üzerindeki denetim sürecinin kaldırılmasına karar vermesi olmuştur. Parlamenterler Meclisinin bu kararı vermesinde, Türkiye'nin son iki yılda gerçekleştirdiği reformların etkili olduğu belirtilmiştir. Bu kapsamda, özellikle 2001 ve 2004 tarihli Anayasa değişiklikleri, ölüm cezasının kaldırılması, Hükümetin işkenceye karşı "sıfır tolerans" politikası, ifade, dernek kurma, din ve vicdan özgürlüğüne ilişkin pek çok kısıtlamanın kaldırılması, DGM'lerin kaldırılması, kültürel hakların tanınması konusunda kaydedilen gelişmeler vurgulanmaktadır. Kararın kabulü, ilgili çevrelerce, Kopenhag siyasi kriterlerinin Türkiye tarafından yerine getirildiğinin tescili olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca, Türkiye'nin AIHM kararlarını yerine getirme konusunda kaydettiği ilerleme, Parlamenterler Meclisi tarafından memnuniyetle karşılanmıştır (DPT, 2004:4).

Bugüne kadar yaşanan gelişmelerin olumlu ya da olumsuz yönleri, tam üyelik sürecinde çok önemli olan üyelik müzakereleri sırasında ortaya çıkacaktır. Tüm aday ülkelerin çok iyi hazırlanarak ve oldukça geniş kapsamlı

bir ekiple girdikleri müzakere sürecindeki başarısı, tam üye olma süresini kısaltmaktadır. Şimdi de ülkemizin karşı karşıya olduğu ve halen devam eden müzakere sürecini inceleyelim.

**a) Müzakereler ve Katılım Süreci:** Avrupa Birliği mevzuatında müzakereler ve katılım süreci, aday ülkenin Kopenhag Kriterleri'nin en az siyasi kriterlerini yerine getirmiş olduğu İlerleme Raporu ile de onaylanmış olması durumunda, müzakere için Avrupa Zirvesi'nde verilen tarihle başlamakta ve Avrupa Birliği'ne üyeliğin onaylanması ile sona ermektedir. Bir anlamda, bu dönem müzakereden onaya doğru gidilen bir süreç olarak da tanımlanabilir. Bu süreç, her aday ülke için aynı biçimde çalışmaktadır. Diğer bir deyişle, müzakere ve katılım evreleri, tüm adaylar için aynı aşamalar şeklinde gelişmektedir.

Görüldüğü gibi, katılım süreci, öncelikle Kopenhag Kriterleri'nin "Siyasi Kriterler" başlığında yer alan hususların eksiksiz biçimde yerine getirilmiş olmasını gerektirmektedir. Komisyon tarafından hazırlanan ve aday ülkelerin söz konusu kriterleri yerine getirmedeki performansını inceleyen yıllık raporlar, bu konuda esas alınan belgedir. Ülkenin siyasi kriterleri yerine getirmiş olduğunun onaylanması, müzakerelerin başlaması yolundaki ilk adımı oluşturmaktadır. Avrupa Zirvesi, bu raporun tavsiyesi doğrultusunda, aday ülke ile müzakereye başlanması yolunda karar alır ve başlama tarihini belirler. Katılım süreci, müzakerelerin tamamlanmasının ardından Avrupa Birliği'ne üyeliğin onaylanması ile sonlanır. Bu sürece belirli ilkeler damgasını vurmuştur ([www.deltur.cec.eu.int](http://www.deltur.cec.eu.int)) (20.06.2006).

**b) Müzakerelerin Temel İlkeleri:** Katılım müzakerelerinin ilkeleri dört ana başlıkta toplanmaktadır. Önce aday ülkelerin müktesebatı benimseyip, uygulayacağı koşullar değerlendirilmekte ardından aday ülkelerin, müktesebatın uygulanması için plânlı aşamaları tanımlanmış olan geçici düzenlemeleri incelenmektedir.

Bu süreçte farklılık ilkesine dikkat edilmesi gerekir. Yani birden fazla aday ülke ile aynı anda müzakerelere başlanmış olmasının, aynı anda müzakerelerin tamamlanacağı anlamına gelmediği aday ülke tarafından bilinmelidir. Her aday ülke ile müzakereler ayrı ayrı yürütölmekte ve müzakerelerin hızı, aday ülkenin hazırlık derecesine ve sorunları çözümleme becerisine göre değişmektedir.

Bunun yanında müzakere sürecinde arayı kapatma ilkesine de uyulmalıdır. 1999 yılındaki Helsinki Zirvesi Sonuç Bildirgesinde "müzakere

sürecine gelmiş olan aday ülkeler, eğer hazırlıklarında yeterli ilerleme kaydedebilirlerse, makul bir zaman içinde müzakerelere daha önce başlamış olan ülkelerle aralarını kapatma imkânına sahip olacaklardır” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır. Böylece, her aday ülkenin kendi çabasına uygun değerlendirilmesi sağlanmaktadır (www.deltur.cec.eu.int) (20.06.2006).

**c) Müzakerelerin İçeriği ve Süreci:** Müzakereler, Avrupa Birliği ülkeleri ve her bir aday arasında iki taraflı hükümetler arası konferanslar şeklinde yapılmaktadır. Farklı müktesebat başlıklarının ayrıntılı incelendiği tarama sürecinden sonra, her başlığın ayrı ayrı ele alındığı müzakereler başlatılmaktadır. Müzakerelerde varılan sonuçların, Konsey tarafından oybirliği ile onaylanması zorunludur. Müzakere oturumları, bakanlar veya yardımcıları düzeyinde yapılmakta ve üye ülkeler, daimi temsilciler; aday ülkeler ise, büyükelçiler veya baş müzakereciler tarafından temsil edilmektedir. Müzakere edilen bir başlık, daha fazla müzakereye gerek görülmediğinde, “geçici olarak” ibaresi ile kapatılmakta ancak, aday ülke bu başlıkla ilgili yükümlülüklerini yerine getirmemezse, müzakerelerin daha ileri aşamalarında bile aynı başlığa geri dönüş yapılması istenebilmektedir.

1 Mayıs 2004 tarihinde Avrupa Birliği’ne yeni katılan 10 üyenin müzakereleri, 31 Mart 1998’de Çek Cumhuriyeti, Estonya, Macaristan, Polonya, Slovenya ve Güney Kıbrıs Rum Yönetimi ile başlamıştır. Bu ülkelere Litvanya, Letonya, Slovakya ve Malta eklenmiştir. Bu 10 ülke yaklaşık 6 yıl süren müzakere sürecinin ardından Avrupa Birliği’ne tam üye olmuşlardır. Ardından, 15 Şubat 2002’de Romanya ve Bulgaristan’ın da dahil olduğu altı aday ülke ile üyelik müzakerelerine başlanmıştır. Bu süreç 1 Ocak 2007 tarihinde Bulgaristan ve Romanya’nın da Birliğe katılmasıyla tamamlanmıştır. Avrupa Birliği artık 27 üye ülkeyi içeren geniş bir politik oluşum olarak dünya konjonktüründe yerini almıştır.

Son genişleme, Avrupa kıtasının büyük bir kısmını kapsayarak Avrupa Birliği’nin küresel platformda özellikle uluslararası güvenlik ve işbirliği gibi konularda daha fazla söz sahibi olmasını sağlayarak Avrupa Birliği’ne dünya politik gündeminde daha etkin bir rol yüklemiştir. Bu şekilde son genişleme sürecinde, azınlık hakları gibi kavramların daha etkin bir biçimde ele alınmasıyla, aday ülkelerin üyelik süreçlerinde ve nihai üyeliklerinde normatif kurallar daha fazla ön plana çıkarılmaya başlanmıştır.

AB’nin Türkiye ile tam üyelik müzakerelerine başlama tarihi, 17 Aralık 2004’te Brüksel’de yapılan Avrupa Zirvesi’nde 3 Ekim 2005 olarak

belirlenmiştir. Aynı zirvede, Hırvatistan ile sürdürülecek olan müzakerelerin ise Mart 2005 tarihinde başlanması kararlaştırılmıştır.

Bugün tanıtıcı ve ayrıntılı tarama toplantılarını kapsayan müzakere süreci Avrupa Birliği üyesi 27 devletle Türkiye arasında geçmektedir. Üye devletler Avrupa Birliği'nin ortak pozisyonunu oybirliğiyle kararlaştırırlar. Komisyonun müzakerelerle ilgili görevi iki alanla sınırlıdır. Bunlardan birincisi müzakere çerçevesini hazırlayıp Konsey'e sunmaktır. Bu görev 29 Haziran 2005'te yerine getirilmiştir. Komisyonun diğer görevi ise, üye devletler arasında arabuluculuk yapmak, üye devletlerin ortak pozisyonlarını dile getiren taslak metinleri hazırlamak ve müzakere sürecinin gelişimini izleyip düzenli raporlar hazırlamaktır. Görüldüğü gibi, Komisyon daha çok bir sekreteryaya görevi görmektedir. Avrupa Birliği tarafında müzakereleri yapan esasında üye devletlerdir (Uğur, 2005:157).

**ç) Müzakerelerde Başarılı Olma Koşulları:** Müzakerelerde başarılı olmak en başta müzakere sürecinin arkasındaki mesajın çok açık olmasına bağlıdır. Bu mesaj üç boyutlu olmalıdır. Her şeyden önce Türkiye'nin Avrupa değerlerine bağlı olmak istemesinin sebebinin, bu değerlerin Türkiye halkının yararına olmasından kaynaklandığı açıkça belli edilmeli ve bu ilke etrafında bir uzlaşma oluşturulmaya çalışılmalıdır. İkinci plânda Avrupa değerlerini diğer Avrupa Birliği ülkeleriyle birlikte savunma sürecinde, Türkiye'nin bu değerlere pozitif katkı yapmak istediği belirtilmelidir. Üçüncü aşamada ise, Türkiye'nin Avrupa değerlerine sahip olmasıyla, kendi çıkarlarını savunması arasında bir çelişki olmadığı vurgulanmalıdır. Tabi tüm bunlar yapılırken mesajları çok net bir şekilde vermek ve mutlaka muhataplarına zamanında ulaştırmak gerekmektedir.

Müzakerelerde başarılı olmanın ikinci koşulu, müzakere sürecindeki pazarlıklarda ahlâki üstünlüğü elde tutmak için, Türkiye'nin taleplerini mümkün olduğu kadar Avrupa Birliği'nin kendi ilke ve değerleri çerçevesinde meşrulaştırmasıdır. Örneğin işgücünün serbest dolaşımına kısıtlama getirilirken sermaye ve mal dolaşımını savunmanın etik bir yaklaşım olmadığı savunulmalı ve hem Avrupa Birliği hem de Avrupa Birliği kamuoyu bu konuda tartışmanın içine çekilmelidir (Uğur, 2005:160-161).

Karşı karşıya kalınan gelişmeler her an Türkiye ile Avrupa Birliği arasında devam eden tarama sürecinde dahi bir kriz çıkabileceğini göstermektedir. Esasında müzakerelerin asıl amacı her aday ülkenin Avrupa Birliği'ne hangi şartlarda üye olacağını tespit etmektir. Yani Avrupa Birliği

üyeliiği bazı alanlarda pazarlığa açıktır. Ancak adayların müktesebatı kabul etmeleri gerekmektedir. 31 fasıldan oluşan Avrupa Birliği müktesebatı, Avrupa Birliği'nin kurucu antlaşmaları olarak kabul edilen Roma, Maastricht, Amsterdam ve Nice Antlaşmalarının içerdiği teferruatlı kanunlardan ve kurallardan oluşmaktadır. Müzakereler aday ülkenin müktesebatını nasıl uyarlayacağı, uygulayacağı ve uygulamayı nasıl denetleyeceğine odaklanmaktadır. Süre ve kapsam olarak sınırlı olmak kaydıyla geçici düzenlemeler yapılabilir.

Avrupa Birliği'ne her üye ülke, sürdürülen müzakereleri durdurabilir. Çünkü müzakereler sırasında her aday ülkenin Avrupa Birliği mevzuatının 31 faslına yönelik görüşleri ve politikaları, üye ülkelerin takdirine sunulmaktadır. Müzakere fasıllarının her bir bölümün sonuçlandırılması, oybirliği kararıyla gerçekleşmekte, dolayısıyla tüm üyelere ayrı ayrı her an müzakereleri durdurma hakkı verilmektedir.

Ancak 10 ülkenin üye olduğu 5. genişleme dalgasında böyle bir durum söz konusu olmamıştır. Avrupa Birliği etiği açısından da üyelerin bu konuda tek başlarına hareket edip, aday ülke ile müzakerelerin kesilmesini talep etmesi beklenmemektedir. Ancak Norveç'in 1973'te müzakerelerin sonuçlanmasının ardından üyeliiği reddetmesi gibi, herhangi bir aday ülke, üyeliiği reddedebilir.

Bugün Avrupa Birliği'nin önde gelen liderleri Türkiye ile müzakerelere 10 ile 15 yıl süre öngörmektedirler. Ayrıca, müzakere sürecinde adaylar, Avrupa Birliği düzenlemeleri ile kendi düzenlemeleri arasındaki farklılık durumuna göre ek talep listesi de sunabilmektedirler. Söz konusu ek talep sayısı bazı durumlarda oldukça fazla olmaktadır. Müzakerelerin önemli bir özelliği de müktesebatın tamamı üzerinde anlaşmaya varılmadan, bölümler üzerinde anlaşmaya varmanın kabul edilmemesidir (Yazgaç, 2005:105).

Bu arada aday ülkeler için müzakere sürecini başarı ile atlamanın, tam üyelik yolunu hemen açmadığını da dikkatlerden kaçırmamak gerekir. Çünkü kamuoyumuzda böyle bir inanç oluşmuştur. Çok zor geçen müzakere sürecinden başarı ile çıkılsa bile, tam üyelik yolu Türkiye'ye hemen açılmayacaktır. Yani müzakerelerin başarı ile bitmesi teorik olarak üyeliiği garanti etmemektedir. Türkiye müzakereleri başarı ile bitirse de üye bir ülke tarafından veto edilebilir. Örneğin İngiltere, 1963 ve 1967 yıllarında müzakereleri tamamlamasına rağmen dönemin Fransa Cumhurbaşkanı Charles de Gaulle tarafından iki kez veto edilmişti. İngiltere, ancak 1972 yılındaki referandumda Fransızların evet demesiyle Avrupa Birliği'ne



girebilmişti (Yazgaç, 2005:106). Aynı şekilde Türkiye'nin üyelik süreci de başta Kıbrıs Rum Kesimi, Fransa, Yunanistan ve Avusturya olmak üzere çeşitli Avrupa Birliği üyelerinin veto tehdidini içinde barındırmaktadır.

Yukarıda da belirtildiği gibi ne kadar iyi bir müzakere sürecinden çıkılırsa çıkılsın bu durum, aday ülkelere tam üyelik yolunu açmamaktadır. Aday ülkelerin öncelikle çok iyi bir katılım stratejisi benimsemeleri ve bunu uygulamaya koymaları gerekmektedir. Ayrıca Avrupa Birliği'nin ilk kurucuları sayılan ve Avrupa Birliği içinde ağırlıkları herkes tarafından kabul edilen ülkelerin de aday ülkenin müzakere sürecindeki başarısını, gerçekleştirdiği reformları, tam üyelik iradesini görmesi ve takdir etmesi gerekmektedir. Bu nedenle Türkiye için de, Avrupa Birliği'nin karar süreçlerinde etkinliği fazla olan bu devletlerin tam desteği alınmadan tam üyelik hedefinin olumlu sonuçlanması çok zor görünmektedir.

#### **IV. Avrupa Birliği'ne Katılım Sürecinin Değerlendirilmesi**

Daha önce de belirttiğimiz gibi, Türkiye için Katılım Ortaklığı Belgesi Avrupa Birliği Konseyi tarafından ilk olarak 2001 yılında kabul edilmiştir. Amacı Türkiye'nin katılım kriterlerini karşılama çabalarına yardımcı olmak olan bu belgenin benzerleri, daha sonraki yıllarda da yayınlanmıştır.

Avrupa Birliği Komisyonu katılım ortaklığının önceliklerini, aday ülkenin gelecek birkaç yıl içerisinde bu öncelikleri tamamlamasının veya kayda değer şekilde ilerletmesinin beklenmesi temelinde seçmiştir. Bir-iki yıl içinde gerçekleştirilmesi beklenen kısa vadeli öncelikler ile üç-dört yıl içerisinde gerçekleştirilmesi beklenen orta vadeli öncelikler arasında bir ayrıma gidilmiştir.

Türkiye sürekli bu gözden geçirilmiş katılım ortaklığında tanımlanan öncelikleri gerçekleştirmeye çaba harcamıştır. Genelde bu alanda bazı ilerlemeler kaydedilmiş olmakla birlikte, öngörülen görevlerin tamamlanması için önemli ölçüde daha fazla çaba gösterilmesi gerekmiştir. Bu kapsamda gözden geçirilmiş öncelikler o tarihe kadar olan ilerlemeyi yansıtmakta ve daha fazla ilerleme gereken alanları göstermektedir.

Avrupa Birliği Komisyonu Türkiye'nin Avrupa Birliği'ne katılım sürecini değerlendirirken daha çok güçlendirilmiş siyasi diyalog ve siyasi kriterlere ilişkin öncelikler üzerinde durmaktadır. Çoğu zaman sınırlı ilerleme kaydedilen alanlar sayılmakta ve ardından uygulamalardaki sıkıntılar dile getirilerek siyasi reformların daha da pekiştirilmesi ve genişletilmesi gerektiği tavsiye edilmektedir.

Avrupa Birliği'nin özellikle KOB ve İlerleme Raporlarını kullanarak yaptığı Türkiye değerlendirmelerinde, katılım sürecine yönelik ortak hususlar şu şekilde belirtilmektedir:

a) Ekonomik kriterlerle ilgili öncelikler bakımından, kısa vadeli öncelikler kısmen karşılanmıştır. Mevcut enflasyon karşıtı program etkin bir şekilde uygulanmaya devam edilirken, mali sektördeki reformlar da sürdürülmüştür. Doğrudan yabancı yatırımları mümkün kılacak yasal çerçeve iyileşmiştir ve Avrupa Birliği ile makroekonomik konularda diyalog tatmin edicidir. Ancak, özelleştirme konusunda daha fazla çalışma gerekli görülmektedir. Kayıt dışı ekonomiyi hedef alan çabalara başlanmış ve tarım sektöründeki reformlar sürdürülmüştür. Balıkçılık alanında kayda değer bir gelişme meydana gelmemiştir.

b) Önceki KOB'larda belirtilen orta vadeli öncelikler bakımından Türkiye ekonomik kriterler kapsamındaki bazı konuları ele almaya devam etmiştir. Özellikle enflasyonu belirgin bir şekilde azaltmaya imkân tanıyan yapısal reformları uygulamayı sürdürmüştür. Bununla birlikte, 2003 yılında belirlenen öncelikler tam olarak karşılanmamıştır ve çabanın sürdürülmesi gereklilik arz etmektedir.

c) Bağımsızlığa ve etkinliğe katkıda bulunacak birçok yeni kanunun kabulü ve yürürlüğe girmesi ile yargı alanında önemli ilerleme sağlanmıştır. Bunlar özellikle yeni Ceza Kanunu, yeni Ceza Muhakemeleri Usul Kanunu, İstinaf Mahkemeleri Kanunu ile Ceza ve Güvenlik Tedbirlerinin İnfazı Kanunudur. Yargıtay gibi yüksek adli mercilerin birçok kararlarını verirken reformları AİHM standartlarını göz önüne alarak yorumlamış olmalarına rağmen içtihatlar açısından bu yönde kesin bir eğilim olduğunu ayırt etmek güçtür. Hakimler ve savcılar özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne yönelik olmak üzere yoğun eğitim almaya devam etmişlerdir. Türkiye, Hâkim ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun bağımsızlığının güçlendirilmesi ve hâkim ve savcı atamalarının siyasi etkiden arındırılması konusunda ilave adımlar atmaya teşvik edilmektedir.

ç) Kıbrıs konusunda, Türkiye BM çerçevesinde ve Birliğin kuruluş ilkeleri doğrultusunda sorunun kapsamlı çözümüne yönelik çabaları desteklemeye devam etmiştir.

d) Sınır anlaşmazlıklarının barışçıl çözümü ilkesi bağlamında, Yunanistan'la ilişkiler olumlu yönde gelişmeye devam etmiş ve bu alanda ilave güven artırıcı önlemler benimsenmiştir.

e) Türkiye, ilgili uluslararası sözleşmeler ve Avrupa sözleşmelerine katılma konusunda ilerleme kaydetmiş ve AİHM kararlarının uygulanması konusunda çabalarını artırmıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi 14 no'lu Protokolü ve Avrupa Sosyal Şartı'na değişiklik getiren Protokol de dahil olmak üzere birçok protokol imzalanmıştır. Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi Önündeki Yargılama Sürecine Katılan Kişilere İlişkin Avrupa Sözleşmesi 6 Ekim 2004 tarihinde onaylanmış ve 1 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Tüm Göçmen İşçilerin ve Aile Fertlerinin Haklarının Korunmasına Dair Uluslararası Sözleşme 1 Şubat 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

f) Sivil-Asker ilişkilerinde, Milli Güvenlik Kurulu'nun yeniden yapılandırılması konusunda ilave adımlar atılmıştır. Ancak, Avrupa Birliği üyesi devletlerin uygulaması doğrultusunda Ordunun tamamıyla sivil kontrol altında olmasını temin etmek konusunda daha fazla çaba gerekmektedir. Yasal ve kurumsal çerçeve içinde yapılan resmi reformların yanı sıra, sivil makamların uygulamada denetim işlevini, başta savunma harcamaları üzerinde parlamenter kontrol, komşu ülkelerle ilişkiler de dahil bir ulusal güvenlik stratejisinin belirlenmesi ve uygulanması konuları olmak üzere tam olarak kullanmaları önemlidir.

g) Temel özgürlüklerin kullanılmasına yönelik genel çerçevenin Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılmasında biraz daha ilerleme kaydedilmiştir.

ğ) Din özgürlüğü konusunda özel durumlara ilişkin bazı önlemler dışında, mevcut sorunların çözümüne yönelik yasal düzenlemelerin yapılması konusunda sadece çok sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Gayrimüslim topluluklar halen tüzel kişilik, mülk edinme hakları, din adamlarının eğitimi, Türk ve yabancı din adamları için ikamet hakları ve çalışma izinleri, okullar ve iç yönetimleri konularında sorunlar yaşamaya devam etmektedirler.

h) İfade özgürlüğüne ilişkin olarak, Ceza Kanunu'na getirilen değişiklikler sadece sınırlı ilerleme sağlamıştır. Birçok konu uygulamada, bazı maddelerin yargı tarafından nasıl yorumlanıp uygulanacağına bağlıdır. Uygulamayla ilgili çeşitli sorunlar devam etmektedir. Şiddet içermeyen fikirleri yüzünden yargılanan bazı kişiler yüksek mahkemelerde beraat etmiş olsalar da, gazeteciler, editörler, yazarlar ve vatandaşlar birçok durumda yargılanmaya ve bazı durumlarda mahkûm olmaya devam etmektedirler. Yeniden yargılamayı mümkün kılan kurallar halen ilgili tüm Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına uygulanmamaktadır.

ı) Dernek kurma ve barışçı toplanma özgürlüğüne ilişkin olarak, sivil toplumun gelişmesine yönelik önemli bir adım teşkil eden yeni bir kanun

Kasım 2004'te yürürlüğe girmiştir. Ancak, Mart 2005'te kabul edilen bir yönetmelikle derneklerin kuruluşunu ve işleyişini uygulamada zorlaştıran bazı kısıtlamalar getirilmiştir. Gösterilere ilişkin kısıtlamaların gevşetilmesine yönelik önlemler alınmış olmasına rağmen, bazı durumlarda güvenlik kuvvetleri göstericilere karşı orantısız güç kullanmıştır.

i) Hapishane sistemi iyileşmeye devam etmiştir, ancak yüksek güvenlikli hapishanelerdeki tecrit ciddi bir sorun olmayı sürdürmektedir. İnfaz hakimlerinin eğitimleri bugüne kadar yetersiz olmuştur. Türk makamları İçişleri Bakanlığı, Adalet Bakanlığı, jandarma ve polis teşkilatlarında görevli ilgili personeli hedef alan çeşitli insan hakları eğitim programları düzenlemiştir.

j) Yurtiçinde yerlerinden edilmiş kişilerin durumunun ele alınması kapsamında ve özellikle bu kişilerin köylerine dönmeleri konusunda çok az ilerleme kaydedilmiştir. Türkiye, güvenli geri dönüşü özendirmek konusundaki çabalarını, yetersiz altyapı, kara mayınları gibi engellerin kaldırılması yolları da dahil olmak üzere, yoğunlaştırmaya özendirilmiştir.

k) Azınlıkların korunması ve kültürel hakların kullanımı konusunda, bir devlet kuruluşu olan İnsan Hakları Danışma Kurulu'nun bu konuda yayınladığı bir rapor üzerine Türkiye'nin azınlık haklarına yaklaşımı konusunda canlı bir tartışma ortamı oluşmuştur. Ancak, önemli kısıtlamaların uygulanmaya devam ettiği yayım ve eğitim alanları başta olmak üzere, genel yaklaşımda genişleme ve ilgili yasal çerçevede sağlama olmamıştır.

l) Hükümet, işkenceye karşı sıfır tolerans politikasını sürdürerek, işkence ve kötü muameleyle mücadeleye bağlı kalmıştır. Bununla birlikte, uygulamada işkence ve kötü muamele vakaları devam etmektedir. Tutuklular, kolluk kuvvetleri tarafından haklarından hâlâ her zaman haberdar edilmemekte ve savcılar işkenceyle suçlanan kamu görevlilerine yönelik soruşturmaları her zaman hızlı şekilde ve layıkıyla yürütmemektedir. Bu yöntemlerin ortadan kaldırılması için, işkence ve kötü muamele faillerine uygun cezai müeyyidelerin tutarlı şekilde uygulanması da dâhil olmak üzere çabaların sürmesi gerekmektedir.

m) Üyelik yükümlülüklerini üstlenebilme yeteneği ile ilgili öncelikler bakımından bir kısım fasılda kısa vadeli önceliklerin karşılanması konusunda ilerleme kaydedilmiştir. Malların serbest dolaşımını tamamlamak için yapılan yasal çalışmalarda ilerleme sağlanmış, ancak henüz bitirilmemiştir. Ancak, rekabete ilişkin olarak, bir devlet yardımları izleme makamı kurulması hususunda ilerleme sağlanamamıştır.

n) Özellikle kadın hakları, ayrımcılık yapılmaması ve işkence ve kötü muameleyle mücadele ile ilgili iyileştirmeler getiren yeni Ceza Kanunu 1 Haziran 2005 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Çeşitli yasal ve uygulayıcı girişimlere rağmen, cinsiyete dayalı ayrımcılık endişe konusu olmaya devam etmektedir. Yeni yasal gelişmelerin tamamıyla uygulamaya konulması için çaba gerekecektir.

## **Sonuç**

Türkiye'nin 1987 yılında Avrupa Topluluklarına tam üyelik başvurusunda bulunması, 1959 yılında yapılan ortak üyelik müracaatı ile başlayan Türkiye-Avrupa Birliği ilişkilerinde bir dönüm noktası olmuştur. Türkiye, Tanzimat'tan bu yana Batıya yönelmiş dünyadaki tek Müslüman ülkedir. Ayrıca Türkiye, laik ve demokratik ilkeleri benimsemiş, batı dünyası ile ortak sınıra sahip ve ona komşu Avrupa Birliği ülkeleri ile tarihi ilişkileri bulunan, dünyadaki diğer İslam Ülkeleri ile kıyaslandığında, ekonomik, politik, sosyal, kültürel alanlarda en gelişmişler arasında yer alan, kendi kültürel değerlerini koruyarak Batı'yı seçmiş bir ülkedir.

Ülkemiz açısından Avrupa Birliği önemli bir hedefdir ve yıllardır iktidara gelen bütün siyasal iktidarlar bu hedefi paylaşmıştır. Türkiye'nin Avrupa Birliği ile tarihi süreci incelendiğinde; Avrupa Birliği macerası 1959'lu yıllara dayanmaktadır. Bu dönemde Avrupa Birliği ile ilişkilerimiz Avrupa Ekonomik Topluluğu'na 1959 tarihinde yapılan başvuru ile başlamıştır ve bugüne kadar değişik zeminlerde sürdürülen müzakerelerle, üye ve aday üye ülkelerin katılımıyla yapılan zirvelerle, üye ülkelerin devlet veya hükümet başkanlarıyla yürütülen ikili görüşmelerle ve üst düzeyde karşılıklı gerçekleştirilen ziyaretlerle dalgalı bir seyir izlemiştir. Aslında Türkiye'nin batı ile ilişkileri çok daha eskilere dayanmaktadır. Geçmişten beri Türk toplumu için sunulan ve bir kısmının uygulandığı değişik modeller, batı dünyası ile aramızdaki farkı kapatmaya yetmemiştir. Ülkemiz ile Avrupa Birliği'ne üye ülkeler arasında bir karşılaştırma yapıldığında gerek sosyal anlamda gerekse de ekonomik düzeyde Avrupa Birliği ülkeleri ile aramızda farklar olduğu görülmektedir. Ancak, aradaki gelişmişlik farkını ortadan kaldıracak ve Türk toplumunun Avrupa Birliği ülkelerindeki emsallerinin düzeyinde bir yaşama kavuşturacak çalışmaların yapıldığı da göz ardı edilmemelidir.

Türkiye'nin 1959'da temelleri atılan ve 3 Ekim 2005'te başlayacak müzakerelerle yeni bir boyut kazanan Avrupa Birliği üyeliği, ülkemiz açısından siyasi, ekonomik ve kültürel yönden olumlu gelişmeleri de beraberinde getirecektir. Bu gelişmeler karşısında, teknolojiyi, refahı,

demokrasiyi reddetmek değil, ondan faydalanmanın yanında kültürel zenginliklerimizi hem yaşatmak hem de evrensel kültüre katkıda bulunmak zorundayız.

Yıllardır Türkiye, Avrupa Birliği'ne tam üye olabilmek için siyasal, sosyal, hukuki, kültürel ve yönetsel birçok reform gerçekleştirmiştir. Bu reformları değerlendirdiğimizde, aralarında uygulamada başarısız olanlar elbette olmuştur. Bunları bir kenara bıraktığımızda bir çoğunu başarılı sayabiliriz. Tabi ki bu noktada, düzenlemelerin uygulamaya aktarılışı sürecini dikkatimizden kaçırmamamız gerekiyor. Çünkü, biz ne kadar iyi düzenleme yaparsak yapalım, bunun başarısını uygulama belirlemektedir. Uygulamada başarısız olup, düzenlemenin ya da reformun kendisini kötümek, reforma yapılan büyük bir haksızlıktır.

Türkiye Avrupa Birliği'ne tam üyelik hedefine mutlaka ulaşacaktır. Bu konuda yapmış olduğu tüm çalışmalar bu doğrultudadır. Ancak tam üyelik sürecinin çok uzun olabileceği konusunda tereddütler bulunmaktadır. Bu durumun ülkemize tam üyelik yolunu açacak müktesebatın uyumlaştırılması çalışmasını yürüten kurum ve kuruluşlarda bir isteksizliğe neden olmaması gerekir. Çünkü yapılan tüm çalışmalar, Türkiye'nin eskisinden daha güçlü olmasına yöneliktir. Dikkat edilirse, Avrupa Birliği'ne uyum amacıyla yürütülen çalışmaların çoğu; hayat standartlarının yükseltilmesi, refahın artırılması, temel hak ve özgürlüklerin geliştirilmesi, ekonominin düzeltilmesi, sosyo kültürel alanlarda yaşanan olumsuzlukların giderilmesi, halka en yakın birimlerce hizmet sunularak, hizmetlerde maksimum etkinliğin sağlanması gibi doğrudan insan yaşamının kalitesini yükseltici niteliği olan uygulamalardır.

Artık toplumumuzun hemen hemen her kesiminde Avrupa Birliği'ne tam üyeliğin Türkiye'deki istikrarı sağlamlaştıracağı, Avrupa Birliği üyeliği sayesinde Türkiye'deki gelir dağılımının çok daha adil bir nitelik kazanacağı ve bölgesel gelişmişlik farklılıklarının azalacağı, çevre, eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik ile çalışma ilişkileri başta olmak üzere, toplum yaşamının birçok alanında belirgin iyileşmeler yaşanacağı, bürokratik hantallıkla ve yolsuzlukla mücadelede önemli ölçüde yol alınabileceği, küresel boyutta bakıldığında Avrupa Birliği gibi siyasal, ekonomik ve sosyal anlamda güçlü bir birliğe üye olacak olan Türkiye'nin dünya ölçeğindeki konumunun ve rolünün güçleneceği görüşleri hakim olmuştur. Ancak Türkiye'nin bu resmi tezlerinin yanında kamuoyunda, Avrupa Birliği'nin ulus devleti parçalayacağı, ülkeyi sömürülecek bir bölge olarak gördüğü gibi radikal görüşler de bulunmaktadır. Her tezin bir anti tezi olduğu gibi bu olumsuz bakış açılarını da bir kenara

atmamamız gerekmektedir. Bizlere düşen, Avrupa Birliği'ne üyelik yolunda gerçekleştirilen reformların olumsuzluklarını en aza indirip, bu süreçten toplum olarak en fazla faydayı elde etmek olmalıdır.

## **SONNOTLAR**

<sup>i</sup> Osmanlı Devletinin Avrupalılığı için bu tür değerlendirmeler Avrupalılar tarafından da paylaşılmaktadır. Aynı zamanda Avrupalı araştırmacılar; Türkiye daha doğarken (Atatürk'le 1920'de) gerek kurumları, gerek kararlı modernleşmesi, gerekse laiklik seçimiyle Avrupa'yı seçti. Ülkenin siyasi dinamiği de büyük oranda, bu yönelimle uzlaşa veya ona karşı çıkışlarla şekillendi." (Nikolaydis-Bertrand, 2003:1) yorumları yapmaktadırlar.

<sup>ii</sup> İlginçtir ki 1978-1979 yıllarında Avrupa Birliği Türkiye'ye Yunanistan'la birlikte üyelik başvurusu yapmasını istemiştir. Ancak bu talep Türkiye tarafından reddedilmiştir. Bunun üzerine Yunanistan 1981'de Birliğe tam üye olmuştur (Esfahani, 2003:814).

<sup>iii</sup> Kıbrıs dışında 2003 KOB'da yer alan diğer hususlar da şu şekilde özetlenebilir: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin idam cezası ile ilgili 6 No.lu Protokol'üne taraf olunması, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarına uyulması, işkenceyle etkin mücadele, gözetli koşullarının iyileştirilmesi, ifade özgürlüğü alanında, özellikle de basın özgürlüğüne ilişkin yasal değişikliklerin uygulamaya geçirilmesi, şiddet içermeyen görüşlerinden dolayı mahkum olanların durumlarının düzeltilmesi ve yeniden yargılama olanaklarının kullanılması için gerekli yasal düzenlemelerin uygulamaya konması, sendikalara yönelik kısıtlamaların kaldırılması, dini toplulukların düşünce, inanç ve din özgürlüklerini kullanabilmelerini sağlayacak hükümlerin çıkarılıp yürürlüğe konması ve Avrupa Birliği ülkelerindeki uygulamalara uygun olarak, bu dini toplulukların, üyelerinin ve mallarının, eğitiminin, ruhban sınıfının atama ve yetiştirilmesinin ve AIHS 1 No.lu Protokolüne uygun olarak mal edinme haklarının yasal ve adli korumasının sağlanması, kökenine bakılmaksızın tüm vatandaşlar için kültürel çeşitliliğin ve kültürel hakların tanınması, var olan düzenlemelerin uygulamaya konması ve bu alanda geriye kalan kısıtlamaların kaldırılmasıyla, Türkçe dışında eğitim, radyo ve televizyon yayınlarına ulaşım haklarının etkin olarak kullanılmasının sağlanması, ordunun sivil denetiminin Avrupa Birliği ülkelerindeki uygulamalarla uyumlaştırılması amacıyla Milli Güvenlik Kurulu'nun işleyişinin yeniden düzenlenmesi, yargının bağımsızlığının ve etkinliğinin güçlendirilmesi ve DGM'lerin işleyişinin Avrupa standartlarıyla uyumlaştırılması, güvenlik görevlilerinin işkence ve kötü muamelenin önlenmesi doğrultusunda eğitimlerinin sağlanması ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi gibi konularda alınması gerekli adımlar da Katılım Ortaklığı Belgesinde yer almaktadır (<http://www.belgenet.com/arsiv/ab/kob>) (20.06.2006).

## KAYNAKÇA

- AKTAR, Cengiz; Avrupa Okumaları, Pusula Yayınları, İstanbul, 2003.
- AYTAÇ, Fethi; “Avrupa Konseyi ve Mahalli İdareler”, Türk İdare Dergisi, S.384, Eylül 1989.
- BAYKAL, Sanem; “Yeni Hukuki Metinlerin Işığında Türkiye-AB İlişkileri: Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı ve Ulusal Program”, İşveren, Ağustos 2003.
- ÇAYHAN, Esra; Dünden Bugüne Türkiye-Avrupa Birliği İlişkileri, Boyut Yay., İstanbul, 1997.
- DAĞI, İhsan; “İnsan Hakları ve Demokratikleşme: Türkiye-Avrupa Birliği İlişkilerinde Siyasal Boyut”, Türkiye ve Avrupa, Ed. Atila ERALP, İmge Yay., Ankara, 1997.
- DPT; Türkiye'nin Üyelikinin AB'ye Muhtemel Etkileri, DPT Yay., Ankara, 2004.
- EMİRHAN, P. Narin- Rengin GÜN; “AB'nin Gelişme Perspektifi Açısından Türkiye'nin Ekonomik ve Siyasi Durumu: Konverjans (Yakınlaştırma) ve Kopenhag Kriterleri Bazında Makro Göstergelerin Karşılaştırmalı Analizi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt 3, Sayı:3, 2001.
- ESFAHANİ, Hadi Selahi; “Fatal attraction: Turkey's troubled relationship with the European Union”, The Quarterly Review of Economics and Finance 43, 2003.
- MANİSALI, Erol; İçyüzü ve Perde Arkasıyla Avrupa Çıkmazı, Otopsi Yayınları, İstanbul, 2002/b.
- MANİSALI, Erol; Türkiye-Avrupa İlişkilerinde Sessiz Darbe, Derin Yayınları, İstanbul, 2002/a.
- NİKOLAYDİS, Kalipso-Gilles BERTRAND; “Avrupa için Türklere Evet”, <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=749771>, (13 MAYIS 2003).
- ORTAYLI, İlber; “Türkiye'nin Batılılaşma Hareketlerine Genel Bakış”, Avrupa Birliği El Kitabı, Ed. M. ÖZDEMİR-S. ALTINIŞIK, T.C. Merkez Bankası Yay., Ankara, 1995.



UĞUR, Mehmet; Müzakerelerden Üyelige: AB-Türkiye Gündemindeki Sorunlar (Söyleşi: Osman Akınhay), Agora Kitaplığı, İstanbul 2005.

YAZGAÇ, Suavi Kemal; AB, İnsan Yay., İstanbul, 2005.

<http://europa.eu.int>, Avrupa Birliği Ana Web Sitesi.

<http://europarl.eu.int>, Avrupa Parlamentosu.

<http://ue.eu.int>, Avrupa Birliği Konseyi.

[http://europa.eu.int/comm/dgs\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/dgs_en.htm), Avrupa Komisyonu Genel Müdürlükleri.

<http://europa.eu.int/en/agencies.html>, Komisyon'un Diğer Kurum ve Ajansları.

<http://europa.eu.int/comm/spp/rapid.html>, RAPID (Avrupa Komisyonu Basın Servisi).

<http://eur-op.eu.int>, EUR-OP: AB'nin Yayın Bürosu.

<http://eudor.eu.int>, EUDOR- Avrupa Doküman Temin Servisi.

<http://www.foreigntrade.gov.tr/ab/>

<http://www.deltur.cec.eu.int>, Avrupa Komisyonu Türkiye Temsilciliği.

<http://www.abhaber.com>, AB Haber Portalı.

<http://www.deltur.cec.eu.int/politik.html>, AB Politikaları.

<http://www.deltur.cec.eu.int/ab-mevzuat.html>, AB Resmi Yayınları.

<http://www.deltur.cec.eu.int/ab-kurum.html>, AB Kurumları.

[http://www.arcaajans.com/arca.asp?yer=haber&sec\\_id=8107](http://www.arcaajans.com/arca.asp?yer=haber&sec_id=8107).



# AZERBAJYAN CUMHURİYETİ'NDE DEVLETİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI VE YEREL YÖNETİMLERİN GÜÇLENDİRİLMESİ ÇABALARI

Dr. Mürteza HASANOĞLU\*

## I. Giriş

1990'lı yıllarda dünyada görülen ekonomik ve politik değişimin en önemli tetikleyicisi, Sovyetler Birliği'nin (SSCB) dağılması olmuştur. 1991 yılında Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla bölgede yeni bir süreç yaşanmaya başlamıştır. Dünyada geniş bir coğrafi alanı kapsayan ve içerisinde pek çok topluluğu barındıran bir devlet olması nedeniyle Sovyetler Birliği'nde yaşanan değişim, tüm dünyayı yakından etkilemiştir. Sovyetler Birliği'nde Gorbachev'in “açıklık” ve “yeniden yapılanma” politikalarıyla başlayan yeni dönem, bütün dünyada ideolojilerin değişmesine, duvarların yıkılmasına, demokratikleşme ve etnik milliyetçilik hareketlerinin yoğunlaşmasına, iktisadi üretim biçimlerinin ve mülkiyet anlayışlarının piyasa mekanizması kurallarına doğru kaymasına yol açmıştır.

Sovyetler Birliği'nin dağılmasıyla birlikte bölgede yaşamaya başlayan yeni süreçte diğer ülkelerle birlikte halkı etnik olarak Türk olan beş Türk Cumhuriyeti de bağımsızlığına kavuşmuştur. Yeni Cumhuriyetler milli devlet olma sürecine girmiş, millileşme politikalarını uygulamaya ve yönetim yapılarını kurmaya başlamışlardır. Geçmişte Sovyetler Birliği içinde yer almış olan bu ülkeler Sovyet rejiminin çöküşü sırasında önce egemenliklerini, sonra da bağımsızlıklarını ilan etmişlerdir. Bağımsız devlet statüsünün kazanılması ile birlikte bir yandan ekonominin yeniden yapılanması “merkezi planlı ekonomiden piyasa ekonomisine geçiş”, diğer yandan da “hukukun üstünlüğü” ve “demokratik ilkeler”e dayalı yeni bir devlet kurulmasına yönelik gelişmeler aynı zamanda gündeme gelmiştir. Bu açıdan Azerbaycan'ın da içinde bulunduğu bu ülkeler “geçiş süreci” içinde bulunmaktadır.

---

\* Araştırmacı, Kamu Yönetimi Uzmanı

Azerbaycan Cumhuriyeti bağımsızlık sonrasında yeni anayasasını oluşturarak, devletin yapısını ve işleyişini yeniden düzenlemiştir. Erkler ayrılığı sisteminin benimsendiği bu yeni yapı içerisinde Cumhurbaşkanı'nın önemli bir ağırlığı bulunmaktadır. Ancak yasama organı ve bağımsız yargı da önemli görev ve yetkilere sahiptir.

Tarihi süreçte yerel yönetim alanında hemen hiç deneyimi bulunmayan Azerbaycan'da günümüzde de yönetim yapısı ağırlıklı olarak merkezi yönetim üzerine bina edilmiş, yerel yönetim henüz gelişebilmiş değildir. Ancak dünyadaki gelişmelerin de etkisiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi arayışları her geçen gün artmaktadır. Azerbaycan Cumhuriyeti'nin kuruluşundan günümüze değin, yerel yönetimlerle ilgili olarak birçok reform önerisi ortaya konmuş, kimi reform önerileri tasarı haline getirilmiş, kimisi ise tasarılaşmadan gündemden kalkmıştır. Son yıllarda ise, yerel yönetimler reformu konusu Azerbaycan Cumhuriyeti'nin en çok gündeminde yer alan konuların başında gelmektedir.

Bu çalışmada Azerbaycan'da yeni Anayasa ile getirilen yönetim yapısı ve devletin yeniden yapılandırılması çalışmaları kısaca değerlendirildikten sonra, özellikle yerel yönetim kuruluşlarının mevcut yapısı ve geliştirilmesi gereken alanlar üzerinde durulacak ve Azerbaycan'ın yerel yönetim yapısı ile Türkiye'deki yerel yönetim sistemi arasında özet bir kıyaslama yapılacaktır.

## **II. Bağımsızlık Öncesi Azerbaycan'da Yönetim Yapısı**

Safeviler Devletinin 18. yüzyılın sonlarında Ruslarla yürüttüğü mücadeleler, hakim olduğu topraklarda denetiminin zayıflamasına ve dolayısıyla Azerbaycan'da feodal hanlıkların güçlenmesine zemin hazırlamıştır. Azerbaycan hanlıklarını kuzey ve güney diye iki grupta toplayabiliriz (TİKA, 1993). Kuzeyde Seki, Gence, Bakü, Derbent, Kuba, Nahçıvan, Taliş, İrevan, Cevat; Güneyde Tebriz, Urmiye, Erdebil, Hoy Hanlıkları.

18. yüzyılın sonlarında Çar İmparatorluğunda başlayan köylü ayaklanmaları ve soyluların baskıları Çar'ı yerel öz-yönetimlerde reformlar yapmaya zorlamıştı (Güler,1992: 87). Yapılan İl Reformu ile ülke, nüfusu 300-400 bin arasında olan 50 Guberniya'ya (İl), bunlar da nüfusu 20-30 bin arasındaki yerleşme birimleri olan Uyezd (ilçe) kademelerine ayrıldı. Guberniya ve Uyezd yerel yönetim birimleri, yörenin askeri, mali ve yönetsel işlerinden sorumlu olan ve yörede çarizmin mutlak temsilcisi sayılan

yöneticiler eliyle yönetilirdi. 1775 yılında getirilen bu merkeziyetçi yapı, 1785'te soyluların baskısı ile ("Soyluluk Beratı") belli değişikliklere uğradı (Güler, 1992: 58). Rus İmparatorluğunun bir vilayeti olan kuzey Azerbaycan'da dört Guberniya kurulmuş ve yerel idarelere Çarın atadığı General Gubernatörler (Valiler) başkanlık yaparlardı.

Azerbaycan 20 Eylül 1920 yılında Rusya Federatif Sosyalist Cumhuriyetine katılmış ve 31 Aralık 1922 yılında SSCB kurulmuştur. 1920 yılından 1922 yılına kadar Bolşevikler Azerbaycan'da bağımsızlığı savunan Azerilerin etkisini azaltmak, zor kullanarak aydınları yabancı ülkelere göçmeye mecbur etmek, ya da yargılamadan öldürmekle kendi siyasal ideolojilerini yaygınlaştırmaya çalışmışlardır. 1922 yılında Azerbaycan, Ermenistan ve Gürcistan'dan oluşan Kafkasya ötesi Sosyalist Federal Sovyet Cumhuriyeti (KÖSFSC) kuruldu. Amaç, bölgede mevcut etnik sorunları bir arada Rusya çıkarlarına uygun bir biçimde, bu üç ülke arasında bir bölünme politikası yürüterek ve strateji olarak bu ülkelerin bağımsızlıklarını kazanmaları durumunda etnik sorunları çok iyi bir şekilde kullanarak Rusya'nın etkisini korumayı mümkün kılmaktır. 1936 yılında bu konfederasyon iptal edilerek her bir Cumhuriyet ayrı ayrı SSCB'ye üye oldular. Ve bu tarihte Azerbaycan SSC adını almıştı (TOBB, 1992: 263). Azerbaycan Demokratik Cumhuriyeti zamanında 114.000 km<sup>2</sup> olan Azerbaycan'ın yüzölçümü azalarak, 86.600 km<sup>2</sup> olmuştur.

SSCB Anayasasına göre devlet örgütlenmesi aşağıdan yukarıya delege sistemine göre oluşan yerel Sovyetlere (meclislere) dayandırılacaktı. Köy meclislerini doğrudan halk seçiyor, bunların delegeleri ikinci kademe olan kırsal bucak (volost) meclislerini; bucak delegeleri ilçe (uyezd) meclislerini, ilçe meclis delegeleri ile kent meclis delegeleri de birlikte il (guberniya) meclislerini oluşturuyordu. Bu coğrafi bölümler ve adlar, Çarlık Rusya'sından devredilmiştir. Hem alan, hem de adlarına ilişkin değişiklik, 1924 Anayasasında gündeme gelmiştir.

### **Azerbaycan SSC'de Yerel Sovyetler (1978 Anayasası)**

|  |        |
|--|--------|
| Sovyetlerin Sayısı                           | 1.294  |
| Sovyetlerdeki Üye Oranı                      | % 48.9 |
| Kadın Üye Oranı                              | % 46   |
| SBKP Üyesi ve Aday Üyelerin Oranı            | % 45   |
| Komsomol Üye Oranı                           | % 20   |
| İşçilerin Oranı                              | % 36   |
| Kolhoz Üyeleri Oranı                         | % 28   |
| Sanayi Sektöründe Çalışanların Oranı         | % 16   |
| Tarım Sektöründe Çalışanların Oranı          | % 56   |
| Tarımda Devlet Sektöründe Çalışanların Oranı | % 28   |
| Yüksek Okul ve Lise Mezunlarının Oranı       | % 73   |

**Kaynak:** Turgay Ergun, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi, TODAİE KYUP Ders Notu, Ankara, Mart, 1994, s. 76.

### **III. Bağımsızlık Sonrası Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması ve Kamu Yönetimi**

1991 yılında bağımsızlığını kazandıktan sonra Azerbaycan Cumhuriyeti, çağdaş topluma ayak uydurmak için bir takım alanlarda reformlar yapmaya başladı. Bu reformların başlıca amacı, Azerbaycan'ın demokratik bir ülke olarak diğer ülkelerle eşit şartlarda hareket etmesini sağlamaktır. Fakat 70 yıl süren totaliter rejimin unsurlarından kurtulmak kolay olmamış; geçiş döneminde Azerbaycan'da toplumsal ilişkilerin uyarlanmasında bazı sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunlar, genel olarak Azerbaycan'da gerekli alt yapının olmayışından kaynaklanmaktadır. Merkezi idarenin taşra teşkilatı ile yerel yönetim organları arasındaki görev ve yetki bölüşümünde sınırların net bir şekilde belirlenmemiş olması, sorunların en önemli kaynaklarından birisini oluşturmaktadır.

#### **A. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde Anayasal Yapı**

Yapılan reformların temel kaynağını, şüphesiz yeni Azerbaycan Anayasası oluşturmaktadır. Genel anlamda anayasa, bir devletin temel

kuruluşunu, organlarını, bu organların işleyişini belirleyen, kendisinin üstünde başka bir yasa bulunmayan ve diğer yasalara dayanak oluşturan hukuk kurallarının tümü olarak tanımlanabilir (Mumcu, 1980: 76). Anayasacılık akımının ortaya çıktığı 18. yüzyılın sonlarından bu yana, en azından özgürlükçü demokrasilerde, anayasanın işlevsel anlamı, onun devlet iktidarının sınırlanmasına yarayan bir araç olmasıdır. Devlet iktidarının türlü devlet organları arasında bölüşülüp paylaşılması ve her biri devlet iktidarının bir parçasını kullanan bu organların, sahip oldukları yetkiler yoluyla birbirlerini denetlemesi, dengelemesi ve sınırlayıcı özellikte olması anayasal devlet yönetimini ortaya çıkarır (Özbudun, 1996: 20).

Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyetinin ilk Anayasası, Cumhurbaşkanı Haydar Aliyev başkanlığındaki Devlet Komisyonu tarafından hazırlanmış ve 12 Kasım 1995 tarihinde yürürlüğe girmiştir (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 1996: 1). Anayasa, Azerbaycan halkını devlet egemenliğinin tek kaynağı olarak belirlemiştir. Halk, egemenliğini kendi iradesiyle seçtiği temsilcileri aracılığıyla kullanacaktır. Halkın seçtiği yetkili temsilcilerden başka hiç kimseye halkı temsil etmek, halk adına konuşma ve halk adına başvurma hakkı tanınmamıştır. Halkın hiçbir kesiminin, sosyal bir grubun, örgütün veya hiçbir şahsın egemenliğin kullanıcısı olmadığı hükmü anayasada yer almaktadır (Md. 6). Azerbaycan devletinin demokratik, yasal laik ve üniter bir cumhuriyet olduğu, devletin bağımsız egemenliğinin ise uluslararası antlaşmalardan doğan yükümlülüklerle sınırlandırılabilceği ve Azerbaycan Cumhuriyeti'nde devlet egemenliğinin kuvvetler ayrılığı ilkesine dayandığı anayasa ile hükme bağlanmıştır (Md 7).

Anayasaya göre yasama yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Milli Meclisine aittir. Yürütme yetkisini Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı kullanır. Yargı yetkisi de Azerbaycan mahkemelerince kullanılır. Anayasada, yasama yürütme ve yargı organlarının karşılıklı faaliyet gösterecekleri ve kendi yetkileri çerçevesinde bağımsız oldukları hükmü yer almaktadır. Azerbaycan devletinin başı olan Cumhurbaşkanının halkın bütünlüğünü gösterdiği, iç ve dış ilişkilerde devleti temsil ettiği, devletin bağımsızlığının ve toprak bütünlüğünün güvencesi olduğu, aynı zamanda silahlı kuvvetlerin başkomutanı olduğu belirtilmekte, ayrıca Cumhurbaşkanının yargı bağımsızlığının da güvencesi olduğu Anayasada açıkça ifade edilmektedir (Md 8).

Anayasa, yaşam, mülkiyet, çalışma hakkı ile düşünce ve vicdan özgürlüğünü ve diğer temel hak ve özgürlükleri ayrıntılı bir biçimde düzenlemiştir. Anayasada kuvvetler ayrılığı ilkesi benimsenmiştir (Md. 7/3

bendi). Ancak Anayasanın 8. maddesinin 4. bendi bu ilkeyle çelişmektedir. Çünkü bu maddede Cumhurbaşkanı yargı bağımsızlığının güvencesi olarak gösterilmektedir. Halbuki yargı organının ve fonksiyonunun bütün özgürlükçü ve demokratik ülkelerde bağımsız olması gerektiği ilke olarak kabul edilmektedir (Turhan, 1993: 12). Azerbaycan Anayasası'nın yürütmenin de başı olan Cumhurbaşkanı'yı yargı bağımsızlığının güvencesi olarak göstermesi "hukuk devleti" ilkesine aykırı düşmektedir. Anayasa yargı açısından Azerbaycan Anayasası merkezileşmiş sistemi öngörmüş ve demokrasiye geçiş reformunun temel taşlarından biri olarak Anayasa Mahkemesini kurmuştur.

## **B. Devletin Temel Organları**

Azerbaycan Anayasası "Başkanlık" sisteminin özelliklerini taşımaktadır. Azerbaycan Anayasası Amerikan Anayasasından esinlenerek kuvvetler ayrılığını anayasal bir kural haline getirmiştir. Buna göre;

- Yasama yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Milli Meclisine aittir.
- Yürütme Yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti'nin Cumhurbaşkanına aittir.
- Yargı yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti'nin mahkemelerince kullanılır.

Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası devletin anayasal yapısı için bir ana çerçeve çizmiştir. Burada Anayasa'da yer alan yasama, yürütme ve yargı organlarının yetki ve işleyişlerine ve birbirleri ile olan ilişkilerine dair ilkelere kısaca değinmekte yarar vardır.

Yasama yetkisi Azerbaycan Cumhuriyeti Milli Meclisine aittir (Md. 81). Milli Meclis genel oyla seçilen ve olağan görev süresi 5 yıl olan 125 milletvekilinden oluşmaktadır. Azerbaycan Cumhuriyeti'nde parlamento seçimleri anayasa gereği 5 yılda bir Kasım ayının ilk pazar günü gerçekleştirilmektedir. Seçimleri, anayasal kurum olan Merkezi Seçim (Seçki) Komisyonu (Yüksek Seçim Kurulu) düzenlemektedir.

Merkezi Seçim Komisyonu'nda 6 üye parlamentoda temsil olunan iktidar, 6 üye parlamentoda temsil olunan Muhalefet partileri, 6 üye ise Devlet Başkanı tarafından gösterilen adaylardan (2 muhalefet, 4 iktidar kadrolarının göstereceği tarafsız kişilerden) belirlenmektedir. 18 üyeden oluşan Merkezi Seçki Komisyonu'nun bu yapısı 5 Kasım 2000 seçimleri öncesinde şiddetli tartışmalara sebep olmuştur.



Azerbaycan Cumhuriyeti Parlamentosu 125 üyeden oluşmaktadır. Nispi temsil yöntemiyle yapılan seçimlerde adaylar parti listelerinden gösterilir. Her parti öncelikli şart olan elli bin seçmen imzasıyla birlikte 25 adaydan oluşan listesini hazırlayarak Merkezi Seçim Komisyonuna başvuruda bulunur. Partiler, bu Komisyonun incelemeleri sonucu seçime katılma hakkı elde edebilecekleri gibi red de edilebilirler. “Majoritar” kavramı ile ifade edilen Dar Bölge Çoğunluk yöntemi ile de Azerbaycan Parlamentosunun 100 üyesi seçilir. Bu yöntemle aday olanlar ise 2 bin seçmenin imzasını toplayarak partili aday olabilecekleri gibi bağımsız olarak da adaylık müracaatında bulunabilirler. Nispi Temsil yöntemi ile seçimlere katılma hakkı elde eden partiler için % 6 oy barajı uygulanmakta, dar bölge çoğunluk yöntemi ile seçimlere katılma hakkı elde eden adayların ise seçim bölgesinde oyların % 50+ 1’ini almaları gerekmektedir. İkinci tura kalınması halinde en fazla oy alan aday seçilir. Parlamento seçimlerinin geçerli olması için seçmenlerin % 25’inin seçimlere katılması yeterlidir.

Anayasanın 96. maddesine göre, yasa önerisi ve diğer konuları Milli Meclisin görüşmesine önerme hakkı, Milletvekillerine, Cumhurbaşkanına, Anayasa Mahkemesine ve Yüksek Mahkemeye tanınmıştır.

Anayasanın 99. maddesine göre yürütme yetkisi Azerbaycan Cumhurbaşkanına aittir. Cumhurbaşkanının görev süresi beş yıldır. Bir kişi en fazla iki dönem Cumhurbaşkanı seçilebilmektedir. Başkanlık Sisteminin bir özelliği olarak halk tarafından seçilmiş başkan hem devletin, hem de hükümetin başıdır.

Anayasa ile yürütmenin başı olan Cumhurbaşkanına çok geniş yetkiler verilmiştir. Özellikle 109. maddesi uyarınca, Anayasa ile Milli Meclisin ve yargı organlarının yetkilerine dahil edilmeyen diğer tüm işlerde yürütme organı yetkili kılınmıştır.

Anayasanın 125. maddesine göre; yargı görevini yalnızca yargı organları yerine getirir. Yargı yetkisini Anayasa Mahkemesi, Yüksek Mahkeme ve genel mahkemeler hayata geçirir. Mahkemelerin kuruluşu ise anayasa ile belirlenir. Hakimler bağımsızdırlar ve dokunulmazlıkları vardır (Md. 127). Yalnızca Anayasaya ve yasalara uymakla yükümlüdürler. Anayasaya göre; Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme üyeleri ile Cumhuriyet Başsavcısı, Cumhurbaşkanının önerisi üzerine Milli Meclisin oluru ile atanırlar ve görevden alınırlar. Anayasa Mahkemesi ve Yüksek Mahkeme üyelerinin görevden uzaklaştırılmasına ilişkin karar Milli Meclisin 83 oyuyla kabul edilir,

diğer hakimlerin görevden uzaklaştırılabilmesi ise Milli Meclisin 63 oyu ile kabul edilir.

Dokuz üyeden oluşan Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkileri, Cumhurbaşkanının, Milli Meclisin, Bakanlar Kurulunun, Yüksek Mahkemenin, Cumhuriyet Savcılığının, Nahçıvan Özerk Cumhuriyeti Yüksek Meclisinin ve Merkezi yürütme hakimiyeti organlarının karar ve işlemleri ile yürürlüğe girmemiş devletlerarası antlaşmaların Anayasaya uygunluğunu denetlemek, siyasi partilerin ve diğer sivil toplum örgütlerinin kapatılması ve yasama ve yürütme organları arasındaki yetki paylaşımı ile ilgili sorunları çözüme bağlamaktır. Ayrıca, Anayasada öngörölmüş olan Anayasa değişikliklerine ilişkin halk oylamasına gidilmesi, Milli Meclise yasa önerileri yapılması gibi yetkileri de bulunmaktadır.

### **C. Azerbaycan'da Merkezi Yönetimin Yapısı ve İşleyişi**

Azerbaycan'da devletin temel yönetsel görevleri genel yönetimi oluşturan kuruluşlarca yürütölmektedir. Genel yönetimin merkez örgütü, Cumhurbaşkanı, Başbakan ve Bakanlar Kurulu, Bakanlıklar ve İcra Hakimiyeti Başkanlıklarından oluşmaktadır. Azerbaycan'da 18 bakanlık, 19 merkezi devlet komitesi bulunmaktadır. Genel yönetim, üstleneceği görevleri yerine getirebilmek için kamu hizmetlerinin gereklerine göre taşrada örgütlenmiştir. Bu örgütler merkezdeki genel yönetimin taşraya bir uzantısıdır ve genel olarak ülkeye yayılmıştır. Genel yönetimin taşra kuruluşları şehir, rayon, kasaba ve köylerde örgütlenmişlerdir. Şehir ve rayonların icra Hakimi Başkanları doğrudan Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Dolayısıyla da Azerbaycan'da Merkez ağırlıklı bir yönetim sistemi bulunmaktadır. Ayrıca hükümet ya da bakanlıklara yardımcı olmak üzere merkezde kurulmuş yardımcı kuruluşlar bulunmaktadır.

Devletin ve aynı zamanda hükümetin de başkanı olan Cumhurbaşkanının konumu daha önce açıklandığı için burada üzerinde durulmayacaktır. Genel yönetimin merkezi örgütünü oluşturan ve Cumhurbaşkanlığına bağlı üst düzeyde bir icra organı olan Bakanlar Kurulunun çalışmalarını Cumhurbaşkanı belirler ve Bakanlar Kurulu yaptığı çalışmalardan dolayı Cumhurbaşkanına karşı sorumludur. Bakanlar Kurulunun yapılanması Azerbaycan Sovyet Sosyalist Cumhuriyetindeki yapılanmayla benzerlik göstermektedir. Bakanlar Kurulu, Başkan (Cumhurbaşkanı), Başbakan, Birinci Yardımcısı ve Yardımcıları, Dışişleri, İçişleri, Maliye, Savunma, Milli Tehlikesizlik, Ekonomi, Ticaret, Ulaştırma

Gençlik ve Spor, Eğitim, Sosyal Güvenlik Kültür, Adalet, Basın ve Enformasyon, Sağlık, Tarım, Dış Ekonomik İlişkiler, Malzeme Stokları Başkanı ile Baş İdareler ve Komitelerin başkanlarından meydana gelmektedir.

Bakanlar Kurulunun görev ve yetkileri, devlet bütçesi tasarısının hazırlanarak Cumhurbaşkanına sunulması, devlet bütçesinin uygulanması, maliye, kredi ve para politikalarının ve devletin ekonomik programlarının hayata geçirilmesi ve Cumhurbaşkanınca verilecek diğer görevlerin yerine getirilmesini kapsamaktadır (Anayasa, md. 119). Anayasa'ya göre Bakanlar Kurulu, yeni seçilen Cumhurbaşkanının görevine başladığı gün istifasını Cumhurbaşkanına sunar (Md. 116). Yine Anayasanın 118. maddesine göre Milli Meclis, Cumhurbaşkanı'nın önerdiği adayı üç kez geri çevirirse, Cumhurbaşkanı Milli Meclisin onayına gerek kalmadan başbakanı atayabilir. Başbakanlığa atanabilmek için seçme ve seçilme koşullarına sahip, 30 yaşını doldurmuş ve yüksek öğrenim görmüş olmak gerekir.

Başbakan'ın suç üstü yakalanması dışındaki diğer konularda, görev süresince dokunulmazlığı vardır. Başbakanın ana görevi bakanlıklar arasındaki eşgüdümü sağlamaktan ibarettir. Her bakanlığın başında siyasi bir yönetici olarak bakan bulunmaktadır. Bakanlığa atanabilmek için seçme ve seçilme haklarına sahip, 25 yaşını bitirmiş olmak gerekir. Bakanlar doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanır ve görevden alınırlar. Bakan, bakanlığını temsil eder ve bakanlığın görev alanlarına giren konularda yürütme ve yasama organları ile ilişkileri sağlar. Her bakanlıkta bakan birinci yardımcısı ve bakan yardımcısı olmak üzere iki bakan yardımcısı bulunur. Her bakanlık devlet bütçesinden kendilerine verilen ödenekler çerçevesinde çalışmalarını yürütmektedir. Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığının oluru ve Ulusal Meclisin kararı ile kurulmaktadır. Bakanlıklar belli yasalara, devlet programlarına Cumhurbaşkanının ve Bakanlar Kurulunun kararlarına ve yönetmeliklerine göre faaliyet göstermektedirler.

#### **D. Merkeziyetçi Yapıdan Kaynaklanan Sorunlar**

Azerbaycan Cumhuriyetinde kamu yönetimi merkeziyetçi bir anlayışı ortaya koymakta, bu nedenle birçok görevi merkezden veya taşra birimlerinin aracılığıyla sürdürmeye çalışmakta, yerel yönetimlere mümkün olduğunca az yetki devredilmektedir. Merkezi idarenin başkent kuruluşları, bir çok hizmeti üstlenmekten dolayı verimsiz ve etkisiz hale gelmektedir.

Azerbaycan'daki merkezîyetçi anlayış nedeniyle, kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı başkent Bakü'de planlanmakta ve oradan yürütülmektedir. İdari ve mali alandaki güçlü merkezîyetçilik, merkezi idarenin yükünü artırmış, aşırı bürokratikleşme getirmiş, kırtasiyeciliği yaygınlaştırmış, yerel yöneticilerin teşebbüs gücünü kırmıştır. Merkezi yönetim zamanının büyük bir kısmını, taşradaki yönetim birimlerinden gelen yazılara cevap hazırlamak ve onlara talimat vermekle geçirmektedir (Eryılmaz, 1999: 77). Bu çerçeveye göre şekillenen bürokrasi anlayışında, demokratik yönetime geçiş konusunda atılan birçok olumlu adıma rağmen belirgin bir değişiklik olmamıştır.

Azerbaycan Cumhuriyeti demokrasisinde var olduğu bilinen ve sürekli eleştiri konusu olan eksiklikleri ve kusurlarının bir türlü düzeltilemeyişinin altında yatan başlıca etken, merkezi idaredeki geçmişten gelen merkezîyetçi, otoriter ve keyfi tutum ve anlayıştır. Merkezi idare elindeki yetkileri ve kaynakları alt kademelere devretmekte son derece cimri davranmaktadır. Yerel yönetimlere yetki, hizmet ve kaynak devrinde ise büsbütün olumsuz bir tavır sergilenmektedir (Pirler ve Başsoy, 1997: 96).

#### **IV. Bağımsız Azerbaycan Cumhuriyetinde Yerel Yönetimler ve Reform Çalışmaları**

Siyasal sistemleri ne olursa olsun günümüzde bütün ülkeler yönetim sistemleri içerisinde yerel yönetimlere yer vermektedirler. Ancak her ülkede yerel yönetimlerin gücü, yetkileri, görev alanları ve yapıları farklılıklar arz etmektedir. Ülke yönetim sisteminin bütünlüğü içerisinde yer alan yerel yönetimler yerel halka kamu hizmeti sunan, organları halk tarafından seçilen özerk kamu tüzel kişilikleridir. Federal, üniter bütün ülkelerde yerel yönetimlerin gücü ve etkinliği ile demokrasinin yerleşikliği doğru orantılıdır. Hatta yerel yönetimlerin gücü ile ülkenin iktisadi gelişmişliği de çoğu zaman doğru orantılıdır. Kısaca yerel yönetim ve yerel demokrasi ile iktisadi kalkınma ve demokratikleşme arasında doğru orantılı bir ilişki vardır. Hatta aksine iddialara rağmen, yerel yönetimler ülke bütünlüğünün sağlanmasında da önemli işlevler görmektedirler. Çünkü kendi kendini yöneten halk, yönetim ve katılma ile kendini geliştirmekte, milli bütünlüğe entegre olmaktadır.

Gelişmiş Batı ülkelerinin yönetim sistemlerini değerlendirdiğimizde, bu ülkelerin çoğunda yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunulmasında merkezi yönetimlerden daha fazla rol üstlendiğini, bu ülkelerde kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli sunulduğu görülmektedir. Azerbaycan

Cumhuriyetinin de yaşanan bu gelişmelerin dışında kalması beklenemezdi. 30 Eylül 1991'de bağımsızlığını ilan eden Azerbaycan Cumhuriyeti'nde hem merkezi hem de yerel yönetimlerde reform için önemli çabalar gösterilmiştir. Ancak bu reformlar süreklilik arz etmemiş ve arzu edilen sonuçlar alınamamıştır.

Azerbaycan, idari açıdan “rayon” adı verilen ve Türkiye'deki illere karşılık gelen yönetim bölgelerine ayrılmıştır. Rayonların sınırları ve yönetim sistemi esas olarak Sovyetler Birliği döneminden kalmaz. Sovyetler Birliği döneminde sistemin ideolojisi gereği işçi ve köylülerin seçilmiş temsilcilerinden oluşan ve “Halk Deputatları Sovyetleri” adı verilen meclislerin, rayonlarda yönetimin temel organlarını oluşturduğu kabul edilmekteydi. Esas iktidar ise bu meclislere paralel olarak Komünist Partisinin ve onun yerli teşkilatlarının elindeydi. Bağımsızlığını ilan arifesinde, zamanın Cumhurbaşkanı Ayaz Muttalibov tarafından 1 Haziran 1991'de yayınlanan kararnameyle, “Halk Deputatları Sovyetleri”ne dokunulmaksızın, Cumhurbaşkanıca atanan “İcra Hakimliği” makamı kurulmuş ve yerel yürütme yetkileri bu makama verilmiştir (TİKA, 1996). “Halk Deputatları Sovyeti” ise bütçenin kabul edilmesi ve diğer karar ve önlemlerin onaylanması ile görevlendirilmiştir. Yürütme yetkileri münhasıran Cumhurbaşkanı tarafından atanan icra hakimleri tarafından kullanılmaktadır. İcra hakimleri, kendilerine yardımcı olmak üzere iki veya üç yardımcı atamaktadır. İcra hakimlerine bağlı olarak polis, maliye, ekonomi, tarım, hukuk, sosyal ve insani yardım, sağlık, eğitim, gençlik spor, kültür, nakliyat ve ulaştırma idareleri hizmet vermektedirler. Bu idari birimlere personel atanması, merkezi yönetim (ilgili bakanlık), icra hakimi veya her ikisi tarafından ortaklaşa yapılmaktadır. Dolayısıyla bir yetki karmaşasından söz edilebilir.

Anayasanın 7. maddesine göre, “Azerbaycan Devleti, demokratik, hukuki, laik ve üniter Cumhuriyettir”. Demokratik bir devletin kurulması amaçlandığından, demokratikleşmenin ana boyutu olan yerel demokratik yönetim ilkesi benimsenmiştir (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 1996: 1). Ancak doğal olarak yerel yönetimler merkezi idarenin verdiği görevleri yapabilir ve devrettiği yetkileri kullanabilir.

Anayasaya göre Azerbaycan'da yerel hizmetler iki yolla verilmektedir:

- a) Merkezi idarenin bir kolu olan yerel yürütme hakimiyeti organları;
- b) Yerel hizmetleri hayata geçiren belediyeler.

Devlet kurumlarının taşra kuruluşlarının işlerini eşgüdümleştiren ve bu yerlerde yürütmenin başı olan yerli yürütme hakimiyetlerinin başkanlarını Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı atar ve görevden alır. Anayasanın 124. maddesine göre yerel yürütme hakimiyetlerinin yetkilerini Azerbaycan Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı belirliyor.

Anayasanın IX. Faslı “Belediyeler” başlığını taşımaktadır (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 1996: 7). Altı maddeden oluşan bu fasılda idarenin teşkili, belediyelerin yetkileri, belediye kararları, belediyelerin işinin teşkili ve belediyelerin bağımsızlığının teminatı ile ilgili konular belirlenmiştir. Buna göre belediyelerin yönetimi seçimlerle belirlenir. Belediyelerin seçim kuralları ve belediyelerin statüsü kanunla düzenlenir. Belediyelerin Statüsü Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Yasasının 27. maddesine göre; “Belediyelere seçimler, vatandaşlarına kanunla belirlenmiş seçim hakları temin edilmekle; genel, eşit, doğrudan seçim hakları esasında serbest, şahsi, gizli oy verme yolu ile hayata geçirilir. Belediye seçimleri Belediye Seçimlerinin Kuralları Hakkında Azerbaycan Cumhuriyeti Kanununa uygun olarak gerçekleştirilir. Azerbaycan Cumhuriyetinin devlet organları belediye seçimlerinin demokratik olarak hayata geçirilmesine teminat verirler.”

Belediyelerin yetki müddeti 5 yıldır. Belediyelerin yetkileri onların ilk toplantı günü başlar ve yeni seçilen belediyelerin birinci toplantı günü sona erer. Belediye üyelerinin yetkileri yalnız belediyenin yetki müddetinde yürürlüktedir. 18 yaşını tamamlayan vatandaşların oy kullanabildiği seçimlerde 21 yaşını tamamlayanlar aday olabilirler. İcra hakimiyeti organlarında çalışan vazifeli şahıslar, hakimler, hukuk muhafaza organlarının çalışanları, din adamları, subaylar belediye üyesi seçilemezler. Belediye üyelerini seçmenler doğrudan ve gizli oyla seçerler. Belediyelerin yetkilerinin bitmesine en geç 120 gün kala yeni seçimler belirlenir.

Belediye kendi faaliyetlerini toplantılar, sürekli ve diğer komisyonları aracılığıyla hayata geçirir. Belediye toplantıları için belediye başkanları davette bulunur. Anayasaya göre belediyelerin toplantılarında aşağıdaki meseleler çözülebilir (Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası, 1996: 54):

- Belediye üyelerinin yetkilerinin tanınması, kanunla belirlenmiş hallerde onların yetkilerinin sınırlandırılması ve yetkilerinin sona erdirilmesi;
- Belediyelerin iş tüzüklerinin onaylanması; belediye başkanı ve yardımcılarının sürekli ve diğer komisyonlara seçilmesi, yerel vergilerin ve ödentilerin belirlenmesi;

- Yerel bütçenin ve onun icrası hakkında raporların onaylanması, belediye mülkiyetine sahiplik, ondan istifade ve benzeri konularda karar alınması;

- Yerel sosyal savunma ve sosyal kalkınma programlarının kabul ve icra edilmesi, yerli ekonomik kalkınma programlarının kabul ve icra edilmesi, yerel çevre programlarının kabul ve icra edilmesi.

Mevcut ekonomik ve mali koşullarda ve yerel yönetim geleneğinin yaklaşık 70 yıldır olmadığı bu ülkede, mevcut yasal düzenlemelerle belediyelerin başarılı olacağını beklemek büyük iyimserlik olur.

### **V. Azerbaycan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması**

Türkiye'de yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere 3 türdür. Azerbaycan'da ise 27 Haziran 1999 tarihli Belediye Kanununa ve Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasasınının 142. maddesine göre tek yerel yönetim türü belediyelerdir. Yani yerel nitelikli hizmetler belediyeler vasıtasıyla hayata geçirilir. Bu yüzden de burada Türkiye ile Azerbaycan belediyelerini karşılaştırma olanağı mevcuttur. Azerbaycan Belediye Kanununun 1. maddesine göre hiçbir vatandaş yerel hizmetlerin görülmesinde katılma hakkından mahrum edilemez. O yüzden de köylerde bile nüfusa bağlı olmayarak belediyeler kurulmuştur. Türkiye'de ise köylerde belediye kurulabilmesi, belirli nüfus koşuluna bağlanmıştır.

Türkiye'de mevcut olan "Büyükşehir Belediyesi" statüsü ise Azerbaycan belediye kanununda yer almamıştır. Türkiye'de belediyenin 3 organı bulunmaktadır: Belediye başkanı, belediye meclisi, belediye encümeni. Azerbaycan belediye kanununun 14, 17 ve 18. maddelerine göre belediye organları belediye başkanı, belediye meclisi, geçici ve daimi kurulan komisyonlardan oluşmaktadır. Türkiye'de olduğu gibi Azerbaycan'da da belediye meclisi, belediyenin en üst karar organıdır. Belediye meclisini belediye meclis üyeleri oluşturur. Türkiye'de olduğu gibi belediye meclis üyeleri 5 yıllığına doğrudan doğruya halk tarafından seçilir. Belediye meclis üyelerinin sayısı, nüfusla orantılı olarak asgari ve azami miktarı Azerbaycan belediye kanununda belirtilmiştir. Azerbaycan'da 500'den az nüfusu olan yerlerde 5 belediye üyesi, Türkiye'de ise 10.000'den az nüfusu olan yerlerde 9 belediye üyesi belediye meclisine seçilmektedir.

Belediye Başkanı, Türkiye'de doğrudan doğruya halk tarafından seçilmektedir. Azerbaycan'da ise belediye üyeleri kendi aralarından açık veya

gizli oyla Belediye Başkanını seçerler. Türkiye'den farklı olarak Azerbaycan'da belediye üyeleri en az 6 ayda bir defa halka, yaptıkları işlerle ilgili bilgi vermek zorundadır. Azerbaycan'da belediye seçimleri hakkında kanunun 24. maddesine göre belediye üyeliğine seçilebilmek için, yani aday olabilmek için, nüfusa orantılı olarak bu maddede belirtilen sayıda seçici imzası toplanıp Merkezi Seçim Komisyonuna verilmelidir. Yerel nitelikli hizmetlerin sunulmasında Azerbaycan ve Türkiye belediyelerinin genel olarak görevleri benzerdir. Fakat Azerbaycan'da il özel idaresi gibi bir yerel yönetim türü olmadığı için bazı farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

Azerbaycan'da da Türkiye'de olduğu gibi, Belediye Başkanı belediyenin en büyük yürütme organıdır, belediyeyi temsil eder ve belediye meclis toplantılarına başkanlık eder. Ama Türkiye'den farklı olarak Belediye Başkanı, belediye meclisi kararlarını imzalayıp yürürlüğe koyan son mercidir. Türkiye'de Vali'nin onayı gereken belediye meclis kararları mevcuttur. Azerbaycan'da ise belediye meclisinin hiçbir kararı merkezi idarenin taşra teşkilatı olan İcra Hakimiyetinin Başkanı tarafından onaya tabi tutulmamaktadır. Hatta bütçelerini bile belediye meclisleri kendileri yapar, onaylar, yürürlüğe koyar. Sadece bütçe ile ilgili olarak Maliye Bakanlığına bilgi vermek zorundadırlar. Azerbaycan Belediye Kanununu incelediğimiz zaman hangi vergilerden ne kadar pay alınacağı, hangi araç ve cezaların uygulanabileceği açıkça belirlenmiştir. Belediyeler yeni kuruldukları için bunların gerçek gelirlerinin neler olduğunu çalışma süreçleri içinde görebiliriz.

Azerbaycan Cumhuriyeti'nde siyasi istikrarı sağlayacak, Dağlık Karabağ sorunu başta olmak üzere ekonomik, sosyal ve diğer sorunların aşılmasına imkân sağlayacak tek çare demokrasidir. Azerbaycan Türkleri ülkelerinde demokrasinin yerleştirilmesinin gerekliliğini biliyorlar. Halk bu istikâmetteki çabalarında, Türkiye'den en az batı ülkeleri düzeyinde destek bekliyor. Türkiye'nin Azerbaycan Cumhuriyeti'ne beklentiler doğrultusunda sağlayacağı destek ve yardımlar, iki ülke ilişkilerinde ulaşılmaması gereken düzeyi temin edecektir. Aksi ise iki ülke arasında sorunlar yaşanması gibi bir neticeyi yaratacaktır. Böyle bir durum ise, Türkiye'nin esasen olması gerekenin çok altında seyreden Türk Cumhuriyetleri ile ilişkilerinde hüsrana yol açacaktır. Unutulmamalıdır ki, Türkiye'nin Kafkasya, Asya, özellikle de Türk Cumhuriyetleriyle ilişkilerinin kilit noktası Azerbaycan'dır.

Azerbaycan'da demokratik ve siyasal katılımı sağlamanın yolu yerel yönetimlerden geçmektedir. Ancak yerel yönetim düşüncesi kamuoyuna gereği kadar anlatılmamıştır. Batıda örnekleri 10. yüzyıldan itibaren görülen



yerel yönetim birimleri Azerbaycan'da son zamanlarda görülmeye başlanmıştır. Devletin merkeziyetçiliği ve yerel yönetimlere biçilen rol dolayısıyla da Azerbaycan'da yerel yönetimler, merkezi idarenin taşradaki uzantıları olmaktan öteye geçememektedir. Bu nedenle Azerbaycan'da yerel yönetimler son yıllarda adı olan ama fonksiyonlarını yerine getiremeyen kurumlar olarak kalmışlardır. Onun için Azerbaycan'da ciddi bir yerel yönetim reformuna ihtiyaç bulunmaktadır.

İdari yapılanma konusunda her zaman ve her ülke için ideal olabilecek bir modelden söz etmek imkansızdır. Ülkelerin idari yapılanmalarını, ekonomik ve coğrafi yapıları gelenekleri, stratejik durumları gibi unsurlar belirlemektedir. Azerbaycan için de en uygun yerel yönetim modelinin oluşturulması için zaman geçirilmeksizin gerekli çalışmalar yapılmalıdır.

## **VI. Sonuç**

Azerbaycan, Sovyetler Birliğinin dağılmasından sonra 1991 yılında bağımsızlığını kazanmış genç bir devlettir. Önce Çarlık Rusya'sı ardından da Sovyetler Birliğinin bünyesinde yer almıştır. Bugünkü idari yapı Sovyetler Birliğinden miras kalmıştır. Yapılan yeni düzenlemelere rağmen eski sistemin ağırlığı devam etmektedir. Yöneticilerin büyük bir bölümü eski sistemde de bu görevleri yerine getiren insanlardır. İdari yapıda yapılan ve yapılması planlanan bütün reformlar yönetici ve bürokratların aktif ya da pasif direnişi ile karşılaşmakta ve yavaş ilerlemektedir. Bu da bürokrasinin dünyanın her yerinde yaşanan değişimlere karşı bir direnci olarak algılanabilir. Yeni yetişen genç yöneticilere görev verilmemesi de bürokrasinin bu tutumundan kaynaklanmaktadır.

Bugün Azerbaycan Cumhuriyeti kendi anayasasını oluşturmuştur. Anayasa, merkezi yönetime büyük ağırlık tanımış, ancak yerel yönetimlere de yeterli açılımı sağlamıştır. Bu anayasanın başarılı olup olmayacağını uygulama gösterecektir. Aslında herhangi bir sistemin iyi işletilebilmesi, sistemin özelliklerinden çok sistemi işletmekle yükümlü olanların niteliklerine ve performansına bağlıdır. Azerbaycan gibi siyasal demokrasi geleneğine sahip olmayan toplumlarda yönetici kadroların moral nitelikleri çok daha büyük önem taşımaktadır.

Azerbaycan'ın tarihsel birikiminde ve geleneklerinde yerel yönetim olgusu yok denecek kadar azdır. Yaşadığımız yüzyılda Azerbaycan'da dört ayrı sistemin egemen olduğunu görmekteyiz: Önce Çarlık Rusya'sı, ardından kısa

sürelî bir bağımsızlık dönemi, Sosyalist yönetim ve 1991 sonrası yeniden bağımsızlık. Bu dönemlerde demokratik bir yerel yönetimden söz etmek mümkün değildir. Dolayısıyla yüzyıllarca aşırı merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip olan Azerbaycan'da bu yapının kolaylıkla değiştirilmesi kolay görünmemektedir. Ancak son yıllara damgasını vuran küreselleşme ve yerelleşme eğilimleri, Avrupa Birliği Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gibi gelişme ve değişimler, tüm dünyada olduğu gibi Azerbaycan Cumhuriyetinde de yerel yönetim reformunu kaçınılmaz kılmıştır. Yerel yönetim reformu, merkezi yönetimin de yeniden konumlandırılması ve gerekli iyileştirmelerin gerçekleştirilmesi için önemli fırsatlar sunacaktır.

Günümüzde Anayasa'da yerinden yönetim ilkesine yer verilmiş olmakla birlikte, Azerbaycan kamu yönetimi yerinden yönetimin gereklerini yerine getirecek niteliklerden yoksun bulunmaktadır. Yönetim sistemi oldukça merkeziyetçi bir yapıya sahip bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin işlevsel bir yapıya sahip olamaması, demokrasinin de gelişmemesinin nedenleri arasında yer almaktadır. Ancak Azerbaycan gibi bir ülkede demokratik bir toplum kurmak zor bir görevdir. Çünkü, 1918-1920 yılları arasındaki iki yıllık bağımsızlık dönemi dışında Azerbaycan; 17. asrın sonunda feodalizmden sonra bir asırdan çok Çarlık Rusya'sının egemenliğinde kalarak, komünizm rejimine geçmişti. Bundan dolayı halkın ve ülkenin katılma ve karar alma alanında tecrübesi olmamıştır. Azerbaycan'ın demokratik olarak eğitim almış ve hazırlık görmüş lider kadrosu da yoktu. Ancak her şeye rağmen son yıllarda yaşanan gelişmeler ve bu çerçevede Azerbaycan toplumunda çoğulculuğun bir düşünce olarak yerleşmesi önemlidir (Birleşmiş Milletler Teşkilatı, 1997).

## **KAYNAKÇA**

- A.B.D. Devlet Departmanı (1996), Ülkelerde İnsan Hakları Raporu, Azerbaycan Etüdüleri Dergisi.
- Azerbaycan Cumhuriyeti Anayasası (1996), Hukuk Neşriyatı, Bakü.
- Azerbaycan Cumhuriyeti İş Kanunu (2001), Hukuk Neşriyatı, Bakü.
- Azerbaycan Devlet Yönetimi Akademisi: Devlet Müdürlük Mektebi, Bakü, 2000
- Azerbaycan Gazetesi.
- Azerbaycan SSC Yerel Sovyet Hakkında Azerbaycan SSC'nin Yasası, Azerbaycan Devlet Neşriyatı, Bakü 1987.
- Azerbaycan SSC, Şehir, Şehirde Rayon Halk Temsilcileri Sovyeti Hakkında Azerbaycan SSC Kanunu, Azerbaycan Devlet Neşriyatı, Bakü, 1980.
- Azerbaycan'da Sovyet Hakimiyeti Organlarının Yaratılması ve Faaliyetleri, Bakü Yayını 1993.
- Birleşmiş Milletler Teşkilatı (1997), İnsan İnkışafı Hakkında Hesabat, Azerbaycan:
- ÇAM, Esat (1993), Devlet Sistemleri, Der Yayınları, İstanbul.
- Ergun, Turgay (1995), "Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesine Kısa Bir Bakış: Yeni Arayışlar ve Gerçekler", Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, TODAİE Yayını, C. 1, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref (1991), Anayasa Hukuku, S.Yayınları, 3 Baskı, Ankara.
- Özbudun, Ergun (1992), Türk Anayasa Hukuku, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- PIRLER, Orhan – GÜRSOY, E. Zihni - BAŞSOY, Ahmet (1997), İl Düzeyinde Merkezi İdare-Mahalli İdare Görev Bölüşümü, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara.
- TİKA (1996), Azerbaycan Ülke Raporu, Ankara.
- TİKA (1996), Azerbaycan Ülke Raporu, Ankara.

- TİKA (1995), Azerbaycan Ülke Raporu, TİKA Yayınları No: 32, Ankara 1996. TİKA, Kafkasya ve Orta Asya: Bağımsızlıktan Sonra Geçmiş ve Gelecek Konferansı, TİKA Yayını, Mayıs.
- TOBB (1995), Azerbaycan'da Tarım ve Tarıma Dayalı Sanayinin Yapısı ve Türkiye İle İlişkiler Açısından Değerlendirilmesi, TOBB Yayını, Ankara.
- TOBB (1992), Sovyetler Birliği Sonrası Bağımsız Türk Cumhuriyetleri ve Türk Gruplarının Sosyo-Ekonomik Analizi Türkiye ile İlişkileri, İstanbul.
- TODAİE (1991), Kamu Yönetimi Araştırması Genel Rapor, TODAİE Yayını, Ankara.
- TODAİE (1992), Kamu Yönetimi Araştırma Projesi, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, Ankara.
- TORTOP, Nuri –İSBİR, Eyüp - AYKAÇ, Burhan (1993), Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.

# AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE FEDERAL BÜTÇENİN HAZIRLANMASI SÜRECİ VE ORTA VADELİ HARCAMA ÇERÇEVESİNİN OLUŞTURULMASI

Bilal KOCABAŞ\*

## 1. GİRİŞ

Gelişmiş ülkeler başta olmak üzere tüm dünyada maliye politikalarının genel ekonomi üzerinde önemli etkileri bulunmaktadır. Amerika'da başlayan ve tüm dünyaya yayılan mevcut krizden sonra maliye politikalarının daha da önem kazanacağı dillendirilmektedir. Bütçelerin hazırlanması ve uygulanması da oluşturulan maliye politikaları içinde önemli bir yere sahiptir.

Bu çalışmada ABD federal hükümetinin bütçe süreci ve ABD'de orta vadeli harcama çerçevesinin nasıl oluşturulduğu konularına değinilecektir. Bilindiği üzere, bizim ülkemizde de uygulanmaya başlayan çok yıllık bütçeleme konusunda ABD'nin bazı tecrübeleri bulunmaktadır. Bu bağlamda ABD'deki orta vadeli harcama çerçevesinin oluşturulması sürecinin anlaşılması önem taşımaktadır. Bununla birlikte, ABD bütçesi değerlendirilirken, ABD'nin federal yapısı ve ABD bütçe sürecinin OECD üyesi ülkelerin bütçe süreçlerinden farklılık gösterdiği de göz ardı edilmemelidir.

## 2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE BÜTÇELEME SÜRECİ

ABD'de bütçeleme sürecinin diğer OECD üyesi ülkelerin bütçe süreçlerinden farklılık göstermesi Amerikan Anayasası'nda tanınımı bulan katı kuvvetler ayrılığı prensibi ile ABD'deki tarihi gelişmelerden kaynaklanmaktadır. Yıllar itibarıyla yapılan yeni kanuni düzenlemelerle bütçe süreci çeşitli yeniliklere tabi tutulmuştur. ABD'deki bütçeleme süreci, Beyaz Saray ve Kongre aşamalarından oluşan ve birçok prosedüre tabi olan bir

---

\* Maliye Bakanlığı Devlet Bütçe Uzmanı

süreçtir. Birçok OECD üyesi ülkede ise, bu süreç daha sade düzenlemelerle ele alınmıştır.<sup>1</sup>

ABD bütçe sistemi, Başkan ile Kongre’nin ne kadar para harcanacağına, bu paranın ne için harcanacağına ve harcanacak bu paranın nasıl toplanacağına karar vermelerinin bir aracıdır. Başkan ve Kongre aynı zamanda bütçe sistemi aracılığıyla federal hükümetin organları arasındaki kaynak tahsisini de belirler.<sup>2</sup>

1789 Anayasası, bütçeleme süreci ile ilgili olarak Kongre’ye Başkan’dan daha fazla yetkiler vermiştir. Anayasa, bütçeleme sürecinde yasama erkinin nasıl çalışması gerektiği ile ilgili bir düzenleme yapmadığı gibi bu süreçle ilgili olarak Başkan’a resmi bir rol de vermemiştir. Anayasa’daki bu boşluk sonradan çıkarılmış olan birçok yasa ile kapatılmıştır.<sup>3</sup>

ABD’de bütçeleme süreci her yıl Nisan ayında başlar ve on sekiz ay devam eder. Mali yıl ise Ekim ayının ilk günü başlar ve bir sonraki yılın Eylül ayının 30 uncu gününde sona erer.

ABD’de bütçeleme süreci birbiri ile ilişkili iki temel aşamadan oluşmaktadır. Bunlar Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulması ve Kongre’nin bütçe üzerindeki çalışmaları aşamalarıdır.

## **2.1. Başkan’ın Bütçe Önerisinin Oluşturulması**

Yürütme erkinin başındaki Başkan, dört yıllık bir süre için ve en fazla iki dönem için olmak üzere seçilir. ABD Başkanı, sınırsız olmamakla birlikte oldukça önemli yetkilere sahiptir. Kongre’nin kabul ettiği yasaların yürürlüğe girebilmesi için Başkan’ın onayına ihtiyaç vardır. Başkan, Kongre’den geçmiş bir metni onaylamayıp veto ederse o metin yasalasamaz. Bunu aşmanın tek yolu, söz konusu tasarının Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesidir.

ABD federal yönetimi içinde önemli bir yeri olan Bütçe ve Yönetim Ofisi (*Office of Management and Budget-OMB*) 1921 yılında temel olarak bütçe ile ilgili sorunları çözmek için kurulmuş, fakat sonradan bürokrasinin etkin yönetimini sağlama ve mevzuat çalışmaları konusunda kurumlar arasında koordinasyon sağlama yetkisiyle de donatılmıştır. Ofis ayrıca, Kongre’ye sunulacak yasa tasarılarının olası sonuçları konusunda Başkan’ı bilgilendirir ve bu sayede arzu edilmeyen tasarılar Başkan’ın cevap vermesini kolaylaştırır. Bununla birlikte Ofis’in asıl rolü, bütçenin hazırlanması ve bu rolün gereği olarak harcamaların kontrol edilmesidir. Bütçe ve Yönetim Ofisi, büyük bir

kısmı meslek mensubu olmak üzere 600 civarında görevliyi istihdam eder. Prestijli bir konumu olan Başkanı dahil olmak üzere, üst düzey görevlileri Devlet Başkanı tarafından atanır.<sup>4</sup>

Federal düzeydeki bakanlıklar (*departments*), yürütme erkinin bir bölümünü oluşturur. Bakanlıklara ilişkin yetki ve sorumluluk, prensip olarak ilgili bakana (*secretary*) aittir. ABD Başkanı on beş bakan görevlendirir. Bakanlar, bakanlıkları bünyesindeki birimlerden sorumlu birkaç bakan yardımcısı tarafından desteklenir. Onların altında ise ilgili bakanlık bürokrasisi yer alır.

Yürütme alanında bakanlıklar asıl idareler olmakla birlikte, ABD yönetim sisteminde bağımsız ajanslar (*independent agencies*) ya da merkezi yönetim ajansları (*central government agencies*) olarak adlandırılan kurumların da önemli bir yeri vardır. Bunlar, bakanlıkların bünyesinde örgütlenmemişlerdir; fakat kamu hizmeti sunarlar. Çoğunlukla bakanlıkların temsil ettiği klasik yönetim yapılanması açısından fazla karmaşık sayılabilecek işler için oluşturulmuşlardır. Federal Rezerv Kurulu, NASA gibi örgütlenmeler bu tür ajanslardandır. Ajansların yöneticilerini seçme yetkisi de Başkan’a aittir.

Beyaz Saray’daki görevlilerin ve özellikle OMB yetkililerinin üzerinde çalışarak oluşturdukları bütçe, Başkan’ın bütçe önerisi olarak bilinmektedir. Oluşturulan bu bütçe sonradan Kongre’ye sunulur.

Bütçenin Kongre’ye gönderilmesinden önceki süreç şu şekilde gelişir:

**Nisan:** OMB Planlama Rehberi’ni yayımlar.

**Haziran/ Temmuz:** OMB, harcamacı kuruluşların bütçe tekliflerinde yer vermeleri gereken bilgilerle ilgili A-11 Sirküleri (*Circular A-11*) adıyla ayrıntılı bir rehber yayımlar.

**Temmuz/Eylül:** Harcamacı kuruluşlar bütçe tekliflerini hazırlayarak OMB’ye sunarlar.

**Ekim/Kasım:** OMB, Bakanlıklara verilecek toplam bütçe büyüklüğüne Sonbahar Gözden Geçirmesi (*Fall Review*) sonrasında karar verir.

**Kasım Aralık:** Bütçeye itiraz süreci işler ve son kararı Başkan verir.

**Aralık/Ocak:** OMB ve harcamacı kuruluşlar Kongre’ye sunulmak üzere bütçe dokümanlarını tamamlarlar.

**Şubatın ilk Salı Günü Öncesi:** Başkan bütçeyi Kongreye sunar.

Amerika’da bütçe sürecinin başlaması, Başkan’ın bütçeyi Kongre’ye sunmasından dokuz ay öncesine ve mali yılın başlamasından da on sekiz ay öncesine tekabül etmektedir.

Bütçe sürecini başlatan ve Nisan ayında yayımlandığı için Nisan Rehberi olarak da bilinen OMB’nin hazırlayıp kurumlara gönderdiği Planlama Rehberi, harcamacı birimlerin bütçe tekliflerinde yer alması gereken belirli yönetsel ve program niteliğindeki konulara ve bütçe sürecine ilişkin bilgileri içerir.

Planlama Rehberi’nin yayımlandığı tarihlerde harcamacı kuruluşlar da bir taraftan kendi bütçeleri üzerinde çalışmalara devam etmektedir. Genellikle her bakanlık içindeki ilgili bütçe birimi, hazırladığı kurum içi bütçe hazırlama rehberini Şubat ayı içerisinde diğer birimlere gönderir. Kurum içi bütçe hazırlama rehberinde, ilgili bakanın önceliklerine yer verilmektedir. Bu çerçevede, bakanlık birimleri ayrıntılı çalışmalar gerçekleştirirler.<sup>5</sup>

Daha sonra OMB, Planlama Rehberi’ni esas alarak federal hükümet organları ile birlikte, bu organlar için özel politika direktifleri ve planlamaları oluşturmak için çalışır. Bu çalışmalar hem gelecek mali dönem hem de sonraki dört yıl için bütçe tekliflerinin hazırlanmasına yöneliktir.

Bu süreçte, OMB Başkanı ve Devlet Başkanı’nın Yönetim Ofisi’ndeki görevliler, bakanlar ve diğer hükümet organlarının yöneticileri sürekli olarak politika kararları üzerinde bilgi alışverişinde bulunurlar ve değerlendirmeler yaparlar.

OMB, Temmuz ayında A-11 Sirkülerini (*Circular A-11*) yayımlar. A-11 Sirkülerinde, harcamacı kuruluşların tekliflerini nasıl hazırlamaları ve OMB’ye nasıl teslim etmeleri gerektiği ile ilgili detaylı bilgiler yer almaktadır.

Her bir bakanlıkta, ilgili bakan yaz dönemi boyunca bakanlık birimlerinin yetkilileriyle ayrı ayrı bütçe toplantıları düzenler. Bu toplantılara bakanlığın bütçe biriminin personeli de görüşleri alınmak üzere katılır.

Harcamacı kuruluşlar, sonbahar başında bütçe tekliflerini OMB’ye sunar. Ekim ve Kasım aylarında OMB başkanı, Sonbahar Gözden Geçirmesi adıyla bilinen bütçe oturumlarını tertip eder. OMB yetkililerinin harcamacı kuruluşlarla tartışmaya ihtiyaç duydukları konular üzerinde bütçe analistleri değerlendirmelerde bulunurlar. Bu süreçte OMB ile harcamacı kuruluşlar birçok hususla ilgili çözüm geliştirirler. Bu oturumlar, OMB yetkililerince ha-



zırlanan tavsiyeler ve analizler üzerine yoğunlaşarak, kaynak temini ile belirli programlar hakkındaki diğer politika kararlarının verilmesi ile sonuçlanır.

Bütçe üzerinde karar verme yetkisi olan bu kişiler, bütçe tahminleri üzerinde etkili olabilecek ekonomik ve teknik varsayımları dikkate almak zorundadırlar. Diğer bazı hususlara ek olarak, faiz oranları, ekonomik büyüme, enflasyon oranı, işsizlik oranı ve değişik yardım programlarından yararlanacak insan sayısı, hükümetin gelir ve harcamalarını etkileyecektir. Bu varsayımlardaki küçük değişiklikler bütçe tahminlerini milyon dolarlar seviyesinde etkileyebilir.<sup>6</sup>

Bu oturumlar sadece OMB yetkilileri ile Beyaz Saray temsilcilerine açıktır. Yapılan bu toplantılar OMB yetkilileri tarafından hazırlanan tavsiye ve analizler ile belirli programlar üzerindeki politika kararlarına yoğunlaşır. OMB başkanı daha sonra OMB’nin önerdiği bütçe ile ilgili olarak Devlet Başkanı’na ve üst düzey danışmanlara bilgiler verir ve tavsiyelerde bulunur. Son olarak bu bilgiler Kasım ayının dördüncü Perşembesinde görüşleri alınmak üzere bakanlıklara gönderilir. Bu işlem geri pas (*pass back*) olarak bilinir.<sup>7</sup>

Bakanlar OMB’nin öngördüğü bütçeye itiraz edebilir. Son yıllarda bu itirazlar Bütçe Gözden Geçirme Kurulu (*Budget Review Board*) tarafından ele alınmaktadır. Bu Kurulda, Başkan Yardımcısı, Beyaz Saray Baş Yetkilisi, (*White House Chief of Staff*), OMB Başkanı ile bir veya iki üst düzey Beyaz Saray yetkilisi yer almaktadır. Kurul bu itirazı değerlendirerek ilgili bakanlığın bütçesi hakkında yeni bir karar verebilir. Bazı durumlarda bu itiraz en üst karar verme organı olan Devlet Başkanı’na intikal edebilir.

Başkan ve Beyaz Saray yetkililerinin de dahil olduğu bu karar verme süreci genellikle Aralık ayının sonlarında tamamlanır.

Bundan sonra harcamacı kuruluşlar OMB’nin karar vermiş olduğu toplam bütçe öngörüsüyle ilgili olarak görüşlerini tekrar OMB’ye iletirler.

Tüm bu çalışmalardan sonra, OMB gerekli bütün dokümanları hazırlayarak, Başkan’ın bütçe önerisini Şubat ayının ilk salı gününden önce Kongre’ye sunar.

Başkan’ın bütçe önerisi içinde temel olarak dört doküman yer almaktadır:

- Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi
- Analitik Perspektifler

- Tarihsel Tablolar
- Ekler

**Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi** isimli dokümanın içinde Amerikan Başkanı'nın bütçe mesajı, Başkan'ın bütçe ve yönetim öncelikleri ile ilgili bilgiler ve harcamacı kuruluşlara tahsis edilen bütçe ile ilgili bilgiler yer almaktadır.

Her bir harcama alanı başlığı altında bu alanla ilgili Başkan'ın beklentileri ve bu beklentiler çerçevesinde nelerin yapılması gerektiği detaylı olarak anlatılmıştır. Sonrasında ise harcamacı kuruluş için öngörülmüş olan ödeneklere yer verilmiştir. Bu bölümde üç yıla ait rakamlar yer almaktadır. Örneğin halihazırda Kongre'ye teslim edilmiş olan 2009 mali yılı bütçesi ile ilgili olarak, 2007'nin gerçekleşen rakamları ile 2008 ve 2009 yılı tahmini ödenek rakamları yer almaktadır. Ayrıca ABD bütçesine özgü olarak her bir harcamacı kuruluş için ihtiyari ve zorunlu harcama rakamları da ayrı ayrı belirtilmiş durumdadır.

Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi dokümanı içinde ayrıca bütçe toplamı, ihtiyari harcama toplamı ve kategorileri, zorunlu harcama önerileri ve benzeri tablolar ile ekonomik varsayımlar tablosu yer almaktadır.

**Analitik Perspektifler**, Başkan'ın bütçe önerisini oluşturan dokümanlardan ikincisidir. Bu dokümanda performans değerlendirme bilgileri, harcama azaltıcı programlar, geniş çaplı ekonomik varsayımlar ve analizler, bütçe reformu önerileri gibi konulara yer verilmiştir.

Ekonomik varsayımlar ve analizler bölümünde, son ekonomik gelişmelere, idarenin ekonomik durum ve görünümle ilgili değerlendirmelerine, ekonomik durum ve görünümün makroekonomik politikalara olan etkilerine, ekonomik varsayımlarla ilgili olarak yıllar itibariyle yapılan karşılaştırmalara yer verilmiştir.

**Tarihsel Tablolar**'da ise bütçe geliri ve harcamaları, bütçe açığı ya da fazlası, federal borç ve federal istihdamla ilgili tarihsel verilere yer verilmektedir. Bu doküman içerisinde ayrıca gelecek mali yıl ve sonraki dört yılı içeren projeksiyonlara da (1+4 yıl) yer verilmektedir. Orta vadeli harcama çerçevesi bu doküman içinde yer almaktadır.

**Ekler**, Başkan'ın bütçe önerisini oluşturan dokümanların sonuncusu olup Kongre'nin tahsisat komitelerinin kullanımı için hazırlanmaktadır. Bu

bölümde harcamacı kuruluşlara verilmesi önerilen ödeneğin kurumsal bazda dağılımını ve programlara ayrılan ödeneğin detaylarını görmek mümkündür.

## **2.2. Kongre’nin Bütçe Üzerindeki Çalışmaları**

Federal yönetimin yasama organı, Kongre’dir. Kongre, biri Temsilciler Meclisi, diğeri de Senato olan iki meclisten oluşur. Temsilciler Meclisi’nin seçimleri iki yılda bir yapılır. Bu Meclis’te eyaletler nüfusları oranında temsil edilir ve 435 üyesi vardır. Senato ise yasama faaliyetlerinde her eyaletin eşit muamele görmesini sağlamak üzere her eyaletten 2’şer senatörün seçilerek gönderildiği bir organdır. Senato’nun 100 üyesi vardır. Üyeler altı yıl için seçilir ve her iki yılda bir yapılan seçimle Senato’nun üçte biri yenilenir.

Herhangi bir konuda yasa tasarısı sunabilme bakımından Temsilciler Meclisi ve Senato eşit statüdedir. Bunun tek istisnası, gelir artırıcı yasa tasarılarının sadece Temsilciler Meclisi tarafından sunulabilmesidir. Bunun pratikteki anlamı, kamu parası ile ilgili hususlarda büyük eyaletlerin küçüklerden daha etkili olduğudur. Kongre’deki yasama süreci, tasarının her iki meclisten de geçmesini gerektirir. İki meclis bir tasarı üzerinde anlaşamazsa, o tasarı yasalasamaz. Yasa tasarılarının detaylı olarak incelenmesi amacıyla Temsilciler Meclisi ve Senato bünyesinde ihtisas komiteleri kurulmuştur. Kongre tarafından kabul edilen bir tasarının yasalasması için Başkan tarafından onaylanması gerekir. Zaman zaman başkanlar Kongre’nin isteklerini reddederler ve yasayı veto ederler. Daha önce de belirtildiği gibi bunu aşmanın tek yolu, söz konusu tasarının Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından ayrı ayrı üçte iki çoğunlukla tekrar kabul edilmesidir.

Her iki meclisin de bütçe sürecinde önemli rol oynayan üçer ana komiteleri vardır. Bunlar Bütçe Komiteleri, Tahsisat Komiteleri ve Vergi Komiteleridir. Tahsisat komiteleri on üç alt komiteye ayrılır.

Kongre’nin bütçe üzerindeki çalışma süreci Ocak ayından başlayarak 1 Ekim’e kadar devam eder. Ancak Kongre’nin çalışmalara resmi olarak başladığı tarih Başkan’ın bütçeyi Kongre’ye sunduğu tarihtir (Şubat’ın ilk salı gününden önceki bir tarih). Bu tarihten sonra Kongre’deki bütçe süreci şu şekilde işler:

**Mart ve Nisan:** Bütçe komiteleri, oturumlar düzenleyerek bütçe önerisini geliştirirler.

**15 Nisan:** Kongre, uzlaşılan Bütçe Kararı’nı kabul eder.

**Yaz Dönemi:** Kongre 13 harcama yasa tasarısı hazırlar.

**30 Eylül:** Mali yılın sonunda tüm harcama yasa tasarıları kabul edilir.

**1 Ekim:** Mali yıl başlar, kabul edilmemiş harcama yasa tasarılarının görüşülmesine devam edilir.

Bütçenin Kongre’ye sunulmasından hemen sonra harcamacı kuruluşlar “Kongre İçin Gerekçeler” (*Congressional Justifications*) adıyla hazırladıkları dokümanı Kongre’ye sunarlar. Oldukça detaylı olarak hazırlanan gerekçeler kuruluşların önceki yıllar harcamaları ve gelecek yıl harcama planlarıyla ilgili bilgiler içermektedir. Bu bilgiler Kongre’deki süreç için oldukça önemlidir.

Kongre Bütçe Ofisi (*Congressional Budget Office-CBO*) Başkan’ın bütçe önerisini kendi ekonomik ve teknik varsayımları ile yeniden değerlendirerek Kongre’ye sunar. Kongre’nin yıl boyunca bütçe üzerinde yapacağı değerlendirmelerde CBO’nun bu varsayımları kullanılmaktadır.

Temsilciler Meclisi ve Senato’nun ilgili komiteleri Bütçe Kararı’nı (*Budget Resolution*) ayrı ayrı oluşturmakla sorumludurlar.

Bu iki meclis, kendi komitelerince oluşturulan kendi Bütçe Kararı taslaklarını kabul ederler. Sonradan Temsilciler Meclisi’nin ve Senato’nun Arabulucu Kurul’u (*conference committee*) görüşmeler yaparak taslaklardaki farklılıkları giderir ve ortaya çıkan tek belge Temsilciler Meclisi ve Senato tarafından onaylanarak Bütçe Kararı oluşturulur. Üzerinde uzlaşılan Bütçe Kararı normal bir yasa tasarısı olmadığı için Başkan’a onaylanmak üzere gönderilmez. Bu Karar Kongre’ye, ödeneklerin oluşturulması sürecinde bazı kontrol yetkileri vermektedir.

Kongre bu kararı oluştururken, bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri, verilecek açık ya da fazla miktarı ve borç limiti hakkında da bir karar vermektedir.

Söz konusu Karar ayrıca, Kongre’nin ilgili komitelerinin hazırlayacakları Bütçe Tasarıları (*Appropriation Bills*) ile diğer gelir ve harcama mevzuatının oluşturulması çalışmalarına bir çerçeve sunmaktadır.

ABD bütçe sisteminde harcamalar iki grupta ele alınmaktadır. Bunlardan ilki zorunlu harcamalar ikincisi ise ihtiyari harcamalardır. Zorunlu harcamalar, ilgili mevzuat hükümleri çerçevesinde her halükarda yapılması gereken harcamalardır. Sağlık sigortası kapsamında yapılan ödemeler, işsizlik

ücretleri, ücretsiz yiyecek programı ve tarımsal destekleme bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Bütçe Kararı’nın önemli bir özelliği de, gelecek mali yıl ve takip eden en az beş mali yıl boyunca yapılacak ihtiyari harcamaların ne kadar sınırlandırılacağına tespit edilmesi ile ilgilidir.<sup>8</sup>

İlgili yıl için ödenek yasası ile bütçe otoritesine sağlanan ihtiyari harcama ödenek miktarı bütçe otoritesinin limitini aşarsa veya OMB’nin harcama tahmini harcamalarla ilgili limiti geçerse, mevzuat gereği Başkan, çoğu programın belirli bir oranda azaltılmasını isteyebilir. Bununla ilgili istisnalar da mevcuttur.<sup>9</sup>

Bütçe uzlaşması sürecinde Kongre, bütçe kararında tahmin edilen harcama ve gelir hedeflerine ulaşmak için zorunlu harcamalardaki veya gelir programlarındaki politika değişikliklerini düzenleyen yönergeler yayımlar. Zorunlu harcamalarla ilgili “pay-as-you-go” (PAYGO) kuralı geçerlidir. Bu kural karşılığı bulunmadan gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerin Kongre’de yapılamayacağı anlamına gelmektedir.<sup>10</sup> Önerilen bir yasa mali yıldaki veya gelecek yıllardaki bütçe giderini artırdığında, başka bir mevzuat hükmü söz konusu artışı telafi etmelidir. Bu da ya zorunlu başka bir harcamanın azaltılması ya da gelirlerin artırılması şeklinde olacaktır.<sup>11</sup>

İhtiyari harcamalar, Bütçe Kararı’nın bir parçasıdır ve Kongre tarafından tespit edilir. Kongre’deki çalışmalar esas itibariyle ihtiyari harcamalar üzerinde yoğunlaşır. Başka bir ifadeyle ihtiyari harcamalarda kullanılacak para, yıllık ödeneklerin dağıtılması süreciyle belirlenmektedir. Kongre’deki çalışmalar sonucunda belirlenen toplam ödenek miktarı, Temsilciler Meclisi’nin ve Senato’nun komitelerinden olan tahsisat komitelerinin (*appropriations committees*) ödeneklerin dağıtılması sürecinde yapacakları çalışmalarda dikkate almaları gereken ödenek tavanını oluşturmaktadır.<sup>12</sup>

İhtiyari harcamaların toplam federal bütçe içindeki payı üçte bir oranındadır. Dolayısıyla Kongre’nin inisiyatifinde olan ödenek miktarı da bu oran kadardır.

İhtiyari harcamalar tavanının belirlenmesinden sonra bu rakam on üç farklı ihtiyari harcama alanı için paylaşılır. Paylardan her biri, Temsilciler Meclisi’nin ve Senato’nun ilgili tahsisat komitesine verilir. Komiteler kendilerine verilen ödenekler üzerinde çalışma yaparlar.

Bu harcama alanları şunlardır:

1. Tarım, Kırsal Kalkınma, Gıda ve İlaç İdaresi ve ilgili ajanslar
2. Ticaret, Adalet ve Dışişleri Bakanlıkları, yargıçlar ve ilgili ajanslar
3. Savunma Bakanlığı
4. Kolombiya bölgesi hükümetinin faaliyetleri
5. Enerji ve su kaynaklarının geliştirilmesi
6. Dış faaliyetler, ihracatın finansmanı ve ilgili programlar
7. İçişleri Bakanlığı ve ilgili ajanslar
8. Sağlık ve İnsan Hizmetleri, Çalışma ve Eğitim Bakanlıkları ve ilgili ajanslar
9. Yasama birimi
10. Askeri yapım işleri, konut edindirme, Savunma Bakanlığı için yapılan yeniden düzenleme ve kapatma işleri
11. Ulaştırma Bakanlığı ve ilgili ajanslar
12. Hazine Bakanlığı, Birleşik Devletler Posta Servisi, Başkanın Yürütme Ofisi ve belirli bazı ajanslar
13. Gazilerle ilgili işler, bayındırlık ve kentsel kalkınma işleri ile diğer bağımsız ajanslar, kurullar, komisyonlar, kurumlar ve ofisler.<sup>13</sup>

Tahsisat komiteleri, 15 Mayıs’tan 10 Haziran’a kadar ihtiyari harcamalardan her biri için hazırlanan 13 ödenek yasa tasarısı üzerindeki çalışmalarını tamamlayarak Temsilciler Meclisi’ne ve Senato’ya gönderir. Bazı farklılıklar dışında bu tasarılar da diğer tasarıların tabi olduğu yasama sürecinden geçecektir.

Her iki meclisin kendilerine ait 13’er bütçe yasa tasarısı versiyonları Kongre’de öncelikle Arabulucu Kurul’a gelir. Arabulucu Kurul, Temsilciler Meclisi ve Senato’nun farklı yasa tasarılarını tek bir versiyon haline getirmek zorundadır. Üzerinde anlaşmaya varılan 13 tasarı Arabulucu Kurul tarafından, ayrı ayrı çoğunlukla oylanmak üzere Temsilciler Meclisi ve Senato’ya gönderilir. Tasarılar burada çoğunluk oyuyla kabul edilince son onay makamına gönderilmek üzere 30 Haziran’a kadar Bütçe Kanunu taslağı oluşturulur.<sup>14</sup>

Bütçe süreci planlandığı gibi gider ve 13 tasarı da 1 Eylül’e kadar kanunlaşır, mali yıl bu tarihte başlar. Ancak bazı tasarılar, üzerindeki

çalışmalardan dolayı bu tarihe yetişemeyebilir. Bu durumda ilgili tasarı ya da tasarılar kanunlaşınca kadar söz konusu alanlarla ilgili harcamalar, önceki yılın ödenek seviyesinden yapılmaya devam eder.

Ödenek yasaları bütçe otoritelerine söz konusu ödeneği kullanma, Hazine Bakanlığı’na da belirlenen amaçlar için ödeme yapma yetkisi vermektedir. Ödenekler sadece ilgili mali yıl için kullanılırken, ödenek yasaları bazen sonraki yıllar için de harcama yapma yetkisi vermektedir.<sup>15</sup>

Harcanmayan ödenekler yıl sonunda tekrar Hazine’ye döner.

### **3. ABD FEDERAL BÜTÇESİNDE ORTA VADELİ HARCAMA ÇERÇEVESİ (OVHÇ)**

#### **3.1. OVHÇ Oluşturulmasından Sorumlu Kuruluşlar**

ABD federal bütçesi gelecek bütçe yılı ve sonraki dört yıl için gelir ve harcama tahminlerini de içermektedir. Federal bütçede yer alan çok yıllık bütçe tahminlerinin amacı, mevcut maliye politikası kararları için uzun dönemli bir çerçeve oluşturmaktır.<sup>16</sup>

Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulması sürecinin anlatıldığı bölümde değinildiği üzere OMB, Nisan ayında yayımladığı Planlama Rehberi’ni esas alarak federal hükümet organları için özel politika direktifleri ve planlamaları oluşturmak için bu organlarla birlikte çalışır. Bu çalışmalar hem gelecek mali dönem hem de sonraki dört yıl için bütçe tekliflerinin hazırlanmasına yöneliktir.

Diğer taraftan harcamacı kuruluşların sonbahar başında bütçe tekliflerini OMB’ye sunmalarından sonra OMB tarafından Sonbahar Gözden Geçirmesi adıyla bilinen bütçe oturumları düzenlenir.

Bu oturumlar sadece OMB yetkilileri ile Beyaz Saray temsilcilerine açıktır. Yapılan bu toplantılar OMB yetkilileri tarafından hazırlanan tavsiye ve analizler ile belirli programlar üzerindeki politika kararlarına yoğunlaşır.

Yapılan görüşmeler sonrasında gelecek (1+4 yıl) ile ilgili olarak her harcamacı kuruluş/harcama alanı için belirli bütçe büyüklükleri belirlenmiş olur.

Yine önceki bölümlerde belirtildiği üzere OMB’nin oluşturduğu rakamlara harcamacı kuruluşlardan itiraz gelebilir. Bu durumda, Bütçe Gözden Geçirme Kurulu bu itirazı değerlendirir ve gerekirse konu Devlet

Başkanı’na da intikal ettirilerek bir karar verilmiş olur. Bu durumda gelecek yıl projeksiyonları revizyona tabi tutulur.

Bütçe üzerinde karar verme yetkisi olan söz konusu kişiler, bütçe tahminleri üzerinde etkili olabilecek ekonomik ve teknik varsayımları dikkate almak zorundadırlar.<sup>17</sup>

### **3.2. Makroekonomik Varsayımların Belirlenmesi**

Başkan’ın bütçesinin oluşturulmasında dikkate alınan makroekonomik varsayımların belirlenmesinde, Başkanın Yürütme Ofisi içinde yer alan Ekonomik Danışmanlar Konseyi, Hazine Bakanlığı ve OMB sorumluluk paylaşırlar. Tahminler, kısmen ekonometrik modellemeden elde edilen bilgilere kısmen de güvenilir yargılara dayanır. Ayrıca, piyasa kuruluşlarının tahminleri de yakından takip edilir.<sup>18</sup>

Örneğin gelir tahminleri Birleşik Devletler Hazinesi tarafından, federal sağlık programları ile ilgili tahminler Sağlık ve İnsan Hizmetleri Bakanlığındaki yetkililer tarafından yapılmaktadır. Sosyal güvenlikle ilgili tahminlerin sorumluluğu ise Sosyal Güvenlik Kurumuna (*Social Security Administration*) aittir.<sup>19</sup> Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulmasında bu tahminler kullanılır.

1789 Anayasası’nın bütçeleme süreci ile ilgili olarak Kongre’ye Başkan’dan daha fazla yetkiler verdiği belirtilmişti. Bu çerçevede, Kongre Bütçe Ofisi (*Congressional Budget Office-CBO*) Başkan’ın bütçe önerisini kendi ekonomik ve teknik varsayımları ile yeniden değerlendirerek Kongre’ye sunmaktadır. Kongre’nin yıl boyunca bütçe üzerinde yapacağı değerlendirmelerde CBO’nun bu varsayımları kullanılmaktadır.

Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulması sırasında ulaşılan ekonomik varsayımlar başkanlık politikalarının etkilerinin tahminlerini de içerirken, CBO’nun ekonomik varsayımlarında politik değişimlerin etkilerini dikkate almaz.<sup>20</sup>

Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulmasında farklı alanlar için farklı birimlerin tahminleri kullanılırken, Kongre’nin çalışmalarında kullanılacak gelir ve harcama projeksiyonlarının oluşturulmasında ve diğer tüm ekonomik varsayımların belirlenmesinde sadece CBO’nun tahminleri kullanılmaktadır. Bunun tek istisnası CBO’dan ayrı bir birim olan Vergilendirme Karma Komisyonu’nun (*Joint Committee on Taxation*) gelir tahminleri ile ilgili olarak devreye girmesidir. CBO kısa, orta ve uzun vadeli harcama tahminleri yanında



harcamaları etkileyecek mevzuat değişikliklerinin mali yükünü de hesaplamaktadır.<sup>21</sup>

CBO’nun makroekonomik tahminlerinin oluşturulmasında birkaç model kullanılmaktadır. Bu modellerin bazıları CBO tarafından geliştirilmişken, iki tanesi ise satın alınmış olan modellerdir. Kullanılan bu iki farklı tahmin sürecinin ortak özelliği, değişik zaman periyotlarında ekonominin etkisinin ölçülmesidir.<sup>22</sup>

### **3.3. OVHÇ’nin Yer Aldığı Doküman ve Bağlayıcılığı**

ABD’de orta vadeli harcama tahminleri bütçe sürecinin başında değil de bütçe süreci belli bir aşama kaydettikten sonra yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle harcamacı kuruluşlar bütçe tekliflerini sunduktan sonra OMB çalışmalarına başlamakta, sonrasında Kongre’ye sunulmak üzere Başkan’ın bütçe önerisi oluşturulmaktadır.

Oluşturulan federal hükümet politikalarının gelecek yıllarda harcama limitleri içinde yer almasını garantilemek için, orta vadeli harcama tahminleri hazırlanmaktadır. Bu tahminler gelecek yıllara yansıtılacak maliyetleri göstermekte olup Başkan’ın bütçe önerisi içinde yer almaktadır.<sup>23</sup>

Önceki bölümlerde, Başkan’ın bütçe önerisinin Amerika Birleşik Devletleri Hükümeti Bütçesi, Analitik Perspektifler, Tarihsel Tablolar ve Ekler’den oluştuğu belirtilmişti. Bu dokümanlardan biri olan Tarihsel Tablolar’da bütçe geliri ve harcamaları, bütçe açığı ya da fazlası, federal borç ve federal istihdamla ilgili tarihsel veriler yer almaktadır. Bu dokümanda ayrıca bütçe yılı ve sonraki dört yılı (1+4 yıl) içeren projeksiyonlara da yer verilmektedir. Örneğin 2008 yılı Şubat ayı içerisinde Kongre’ye teslim edilmiş olan 2009 mali yılı bütçesinde, 2009 yılı tahmini ile 2010-2013 yıllarına ait tahminler yer almaktadır.

Bu dokümanda ayrıca harcama alanları için öngörülen toplam ödenekler ile bütçeden ayrılacak paylar da yer almaktadır. Bu bilgiler geçmiş yılları kapsadığı gibi gelecek 1+4 yılı da içermektedir.

OMB’nin gelecek dört yıl için yaptığı tahminler gelecek yıllar için bağlayıcı olmayıp sadece bütçe kararının etkilerini uzun vadeye yaymak için yapılmaktadır.<sup>24</sup> Çok yıllık harcama projeksiyonlarındaki limitlerin yasal olarak bağlayıcılığı yoktur.<sup>25</sup>

### **3.4. Bütçenin Kapsamı**

ABD’deki federal harcamalar rakamsal olarak çok büyük boyutta olmakla birlikte, ekonomideki asıl ağırlığın özel sektöre ait olduğu dikkate alınır, harcamaların özel sektör karşısındaki nispi değerinin birçok Avrupa ülkesine göre daha küçük olduğu görülür. Üstelik ABD’nin askeri ve savunma amaçlı harcamalarının yüksekliği, kamu harcamaları ile özel sektör harcamaları arasındaki dengeye önemli bir etkide bulunmaktadır.<sup>26</sup>

Federal hükümet tüm eyaletler ve yerel yönetimlerin topladığından daha fazla gelir toplamakta ve harcama yapmaktadır.

Federal bütçe, tüm federal ajansları ve programları kapsamaktadır. Bunun içinde yasama, yürütme, Başkanın Yürütme Ofisi, on beş bakanlık, bağımsız ajanslar ve doksan civarında küçük ajans, kurul, konsey ve ofis yer almaktadır.<sup>27</sup>

## **4. SONUÇ**

On sekiz ay gibi uzun bir süreyi kapsayan ABD federal bütçesinin hazırlanması sürecinin Türkiye’deki süreçten daha kompleks bir yapıya sahip olduğu ve bu süreçte çok farklı birimlerin görev aldığı görülmektedir.

Başkan’ın bütçe önerisinin oluşturulmasında OMB (Bütçe ve Yönetim Ofisi-*Office of Management and Budget*) önemli bir görev üstlenmekte ve bağımsız çalışma sistemiyle dikkati çekmektedir. Diğer taraftan Kongre’nin bütçe ile ilgili çalışmaları da, bu çalışmalara ayrılan personel ve süre bakımından olduğu kadar kullanılan yetkiler bakımından da TBMM’nin çalışmalarından farklılık arz etmektedir.

Federal bütçenin ihtiyari ve zorunlu harcamalar şeklinde ayrılması suretiyle ayrı muamelelere tabi tutulması; gerek kongre çalışmalarının kapsamının gerekse bütçe önceliklerinin belirlenmesinde, bütçenin oluşturulmasında taraf olanlara pratik bir yarar sağlamaktadır. Aslında Türk bütçe sistemi ve ilgili mevzuat değerlendirildiğinde de adı konulmamış bir ihtiyari ve zorunlu harcama ayrımı mevcuttur ve bunu uygulamada görmek mümkündür.

ABD federal bütçesinin gelecek bütçe yılı ve sonraki dört yıl için gelir ve harcama tahminleri içerdiği görülmektedir. Bunun gerekçesi de, tıpkı Türkiye’de uygulanan çok yıllık bütçe sisteminin gerekçesi gibi mevcut maliye politikası kararları için uzun dönemli bir çerçeve oluşturmaktır. Ancak bu

noktada uygulamanın başarısı, ekonomi ve maliye politikalarındaki istikrarla çok yakından ilgili bulunmaktadır.

Diğer taraftan, çok yıllık bütçe uygulayan ülkeler açısından bu uygulamanın hukuki bir zorunluluğu yerine getirme kaygılarından öte pragmatik bir yaklaşımla ele alınması, bu uygulamadan umulan yararın maksimize edilmesini sağlayacaktır.

## **Sonnotlar**

---

<sup>1</sup> Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner, “Budgeting in the United States” OECD Journal Of Budgeting, V.3 – No. 2, 2003, s. 8.

<sup>2</sup> “The Budget System And Concepts”,  
<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2007/pdf/concepts.pdf>, s. 375.

<sup>3</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, OECD Journal Of Budgeting, V. 4 – No. 3, 2004, s. 446.

<sup>4</sup> Muammer TÜRKER, “Amerika Birleşik Devletleri Yönetim Sistemi”,  
[http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada\\_Kamu\\_Yonetimi.htm](http://www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Dunyada_Kamu_Yonetimi.htm), s. 459.

<sup>5</sup> Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner, s. 12.

<sup>6</sup> The Budget System And Concepts”, s. 375.

<sup>7</sup> Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner, a.g.m., s. 14.

<sup>8</sup> The Federal Budget Process Fact Sheet,  
<http://www.naemt.org/aboutNAEMT/FederalBudgetProcess.htm>

<sup>9</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 449.

<sup>10</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 463.

<sup>11</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 449.

<sup>12</sup> The Federal Budget Process: A Road Map for Child Advocate,  
[www.communityplanning.org](http://www.communityplanning.org)

<sup>13</sup> The Federal Budget Process Fact Sheet.

<sup>14</sup> The Federal Budget Process.

<sup>15</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 465.

<sup>16</sup> F. Jameson Boex and Jorge Martinez Vazquez and Robert M. McNAB, a.g.m., s. 12.

<sup>17</sup> The Budget System And Concepts”, s. 375.

<sup>18</sup> Jón R. Blöndal, Dirk-Jan Kraan ve Michael Ruffner, a.g.m., s. 14.

<sup>19</sup> Dan Crippen, “Countering Uncertainty in Budget Forecasts”, OECD Journal Of Budgeting, V.3 – No. 2, 2003, s.140.

<sup>20</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, a.g.e., s. 459.

<sup>21</sup> Dan Crippen, a.g.m., s. 140.

<sup>22</sup> Dan Crippen, a.g.m., s. 142.

<sup>23</sup> F.Jameson Boex and Jorge Martinez Vazquez and Robert M. McNAB: “Multi-Year Butgeting: A Reviev of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies”, Public Budgeting&Finance, Summer 2000, s. 12-13.

<sup>24</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 456.

<sup>25</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, a.g.e., s. 459.

<sup>26</sup> TÜRKER, Muammer, a.g.m., s. 469.

<sup>27</sup> Comparisons of OECD Country Legal Frameworks for Budget Systems, s. 456.

# İFLASIN ERTELENMESİ KARARININ ALACAKLILAR VE KAMU İDARESİ AÇISINDAN ETKİLERİ

Özgür ÖZKAN\*

## I- GİRİŞ

Türk Ticaret Kanunu'nun 324. maddesi, anonim şirkette mali durumun bozulması halinde, hem genel kurul hem de mahkeme tarafından tedbir alınması halini düzenler. Bu maddeye göre, şirket pasiflerinin aktifinden daha fazla olması, diğer bir deyişle şirketin borca batık olması halinde, yönetim kurulu bu durumu mahkemeye bildirmekle yükümlüdür. Bu durumda mahkemece şirketin iflasına karar verilebilir. Ancak şirketin durumunun düzeltilmesinin mümkün olması halinde, yönetim kurulu veya şirket alacaklılarının birinin talebi üzerine, mahkemece iflasın ertelenmesine karar verilebilir. Mahkeme vermiş olduğu bu karar çerçevesinde şirketin ıslahı için gerekli olan tedbirleri alır.

İflasın ertelenmesi, pasifleri aktiflerinden fazla olan, diğer bir deyişle borca batık durumda olan bir anonim şirketin belli koşullarla geçici olarak iflasına karar verilmesini önlemek, diğer bir deyişle iflas kararı verilmesini gerektiren borca batıklığı ortadan kaldırmak, şirketin durumunun ıslahı ve şirketin bir tüzel kişi olarak varlığını ve faaliyetini sürdürmesini sağlamak amacıyla getirilmiş bir kurumdur. Bu kurum esas itibarıyla şirketin ve pay sahiplerinin çıkarlarını korumaya hizmet eder; bir yan etki olarak alacaklıların da korunması sağlanmış olur. Böylece, iflasın ertelenmesi ile şirket ve alacaklı menfaatlerine aynı oranda hizmet edilmiş olur.

İflasın ertelenmesi kurumu, Türk Ticaret Kanununda yetersiz bir biçimde düzenlenmiştir. Daha sonra 4949 sayılı Kanun ile sermaye şirketleri ve kooperatiflerin borca batıklık nedeniyle iflasına ilişkin İcra ve İflas Kanunu'nun 179. maddesinde, şirket borçlarının aktifinden fazla olması halinde, şirketin iflasına karar verilebileceği ancak, mali durumun

---

\* Vergi Denetmeni, Eski Banka Müfettişi

iyileştirilmesi imkanı mevcut ise, talep üzerine iflasın ertelenmesi yoluna gidilebileceği açıkça düzenlenmiştir (Güralp, 2008).

Bu yazımızda öncelikli olarak iflasın ertelenmesi müessesesine değinildikten sonra, mahkemece iflasın ertelenmesi kararının verilmesinin amme alacaklarının tahsili üzerindeki etkisi değerlendirilmeye çalışılacaktır.

## **II- TÜRK HUKUKUNDA İFLAS ERTELEME KURUMU VE AMACI**

İflasın yani şirketin varlığının sona ermesinin bütün taraflar için vahim sonuçlar doğurması nedeniyle, iflas erteleme ve daha sonra da ortadan kaldırmaya yönelik hukuki tedbirlerin alınmasına çeşitli ülkelerde ve ülkemizde de başvurulmaktadır. Ülkemizde; iflasın ertelenmesinin yanı sıra, konkordato, sermaye şirketlerini uzlaşma suretiyle yeniden yapılandırılması, fevkalade mühletten yararlanma imkanları da hep bu amaca yönelik kurumlardır (Öztek, 2005: 30).

Sermaye şirketlerinin ve kooperatiflerin borçlarının yeniden yapılandırılması ülkemizde yaşanan ekonomik krizler sürecinde gündeme gelmiş bir kavramdır. Bu çerçevede 2001 ekonomik krizini müteakip İstanbul yaklaşımı olarak da adlandırılan bir düşünce çerçevesinde özellikle banka ve kredi kurumlarının iflasının önlenmesi ve bunlara hayatîyet kazandırılması maksadı ile borçları, alacaklıların da konsensüsü ile üç yıl müddetle ertelenmiştir. Bu yaklaşımın başlangıçta banka ve kredi kurumları ile sınırlı tutulmasının altında kurtarılan banka ve kredi kurumlarının ticari hayatı kredilemesi ile ticaretin içerisinde bulunan şirketlerin de düzlüğe çıkabileceği mantığı yatmaktaydı. İstanbul yaklaşımı olarak adlandırılan sistem temellerini Londra yaklaşımından almaktaydı. İstanbul yaklaşımı ile öngörülen üç yıllık sürecin sonunda Dünya Bankasının da zorlamaları ile iflas hukukumuzda 2003 ve 2004 değişiklikleri kapsamında İflasın Ertenmesi, Aktifin Terki Suretiyle Konkordato ve Uzlaşma Yolu İle Borçların Tasfiyesi kurumları dahil olmuştur (Öztek, 2005: 23).

İflasın ertelenmesi esasen hukuk sistemimizde mevcut olan, fakat İcra İflas Kanunu'na 17 Temmuz 2003 tarihli 4949 sayılı kanun ile yapılan düzenlemeler çerçevesinde dahil olmuş bir kurumdur. İflasın ertelenmesi Türk Ticaret Kanununun 324/2 maddesinde düzenlenmiş ve hali hazırda yerini muhafaza eden bir kurumdur. Ancak, 4949 sayılı değişiklikten önce de iflasın ertelenmesi kanunumuzda bulunmakla beraber, uygulamada hakimler

iflasın ertelenmesi kurumuna başvurmuyorlardı. Zira TTK çerçevesinde iflasın ertelenmesi ile birlikte takiplerin duracağına ilişkin bir hüküm yoktu. Bu noktada hakim iflasın ertelenmesi ile birlikte kanun zikretmediği bir tedbiri olan takipleri durdurmaya yanaşamıyordu. Bu tereddütler hasebiyle kanunda var olan ancak uygulanmayan bir kurumdu (Öztek, 2005: 24).

Yargıtay 19. Hukuk Dairesinin vermiş olduğu bir kararda iflas ertelemenin temel amacı şöyle özetlenmiştir; erteleme süresince şirketlerin aktiflerinin korunması, çalıştırılması ve bu şekilde pasiflerinin (borçlarının) azaltılmasıdır. İflas erteleme kurumu, şirketin iflasının ertelenmesi suretiyle durumunun daha da ağırlaşmasının önlenmesi ve böylece alacaklıların korunmasına öncelik tanınmaktadır.

İflas erteleme kurumunun konkordatodan başlıca farklılığı; iflas erteleme imkanından sadece sermaye şirketleri ile kooperatiflerin yararlanması ve borca batık bir şirketin alacaklılarının katılımına bağlı olmaksızın kurtarılmasına imkan veren daha esnek bir kurum olmasıdır.

İflas erteleme kurumunun şekli ve maddi koşulları bulunmaktadır. Bunlar aşağıda başlıklar halinde sıralanmıştır :

| <b>İflas Ertelemeye İlişkin Şekli Şartlar :</b>             | <b>İflas Ertelemeye İlişkin Maddi (Esasa İlişkin) Şartlar :</b>    |
|---|--|
| 1- Talep şartı (iflasın ertelenmesinin talep edilmesi),     | 1- İflas erteleme talebinde bulunan şirketin “borca batık” olması, |
| 2- Borca batıklık bilançosunun mahkemeye verilmesi,         | 2- Şirketin iyileşmesinin mümkün olması                            |
| 3- Borca batıklık bildirim (beyanının) mahkemeye sunulması, | 3- Alacaklıların haklarının korunmasıdır.                          |
| 4- Gerekli masrafların mahkeme veznesine depo edilmesi,     |  |
| 5- İyileştirme projesinin mahkemeye verilmesi               |  |

İflasın ertelenmesinin sona ermesi de belirli koşullara bağlanmıştır. Buna göre, erteleme süresi sonunda iyileşmenin mümkün olmadığının tespiti

üzerine mahkeme, şirketin iflâsına karar verir. Erteleme süresi dolmamakla birlikte, mahkeme kayyımın verdiği raporlardan şirketin malî durumunun iyileştirilmesinin mümkün olmadığı kanaatine varırsa, erteleme kararını kaldırarak şirketin iflâsına karar verebilir.

Erteleme süresi sonucunda şirketin mali durumunun düzelmesi halinde erteleme kararı amacına ulaşmış demektir. Bu durumda kayyım tarafından verilen rapor çerçevesinde Mahkeme erteleme kararını kaldırır.

### **III- KAMU (AMME) ALACAKLARININ TANIMI VE KAPSAMI**

Kamu hizmetlerinin karşılanması, yürütülmesi için devlet, Anayasadan aldığı yetkiyle bir kısım mali yükümlülükler koyar. Bunlar vergi, resim, harç gibi çeşitli adlarla anılırlar (Öncel vd., 2007: 159). Bunlara genel olarak kamu alacakları diyebiliriz. Kamu alacakları ile ilgili doktrinde birçok tanım bulunmaktadır. Bu tanımları sırasıyla inceleyecek olursak, kamu alacakları devletin kamu hukukundan doğan ve kamu gücüne dayanarak idari işlemlerle sağladığı kamu gelirleri olarak da tanımlandığını görürüz (Onar, 1960: 1647). Başka bir tanımda ise kamu alacağı devletin kamu tüzel kişiliğinden ve egemenlik hakkından doğan, ayrıcalık ve özellik taşıyan alacakları (Tuncer, 1998: 148) şeklinde tanımlanmıştır. Yine bir başka tanıma göre, kamu alacakları devletin yüküm ya da borç ilişkisi sonucu idari işlemlerle sağladığı kamu gelirleridir (Öncel vd., 2007: 159).

Bu tanımlar ancak 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanunun birinci maddesiyle daha anlaşılır şekle gelebilir. 6183 sayılı Kanun'un birinci maddesi; "*Devlete, vilayet hususi idarelerine ve belediyelere ait vergi, resim, harç, ceza tabkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası gibi asli, gecikme zammı, faiz gibi fer'i amme alacakları ve aynı idarelerin akitten, haksız fiil ve haksız iktisaptan doğanlar dışında kalan ve amme hizmetleri tatbikatından mütevellit olan diğer alacakları ile; bunların takip masrafları hakkında bu kanun hükümleri tatbik olunur.*" şeklindeki hükmü ile kamu alacaklarının hangi kalemlerden oluştuğunu belirlemektedir. Yine aynı Kanun'un üçüncü maddesi birinci bendinde ise; "*Bu kanundaki amme alacağı terimi: 1. ve 2. maddeler şümülüine giren alacakları,*" şeklinde düzenlenmiş ve kamu alacaklarının nelerden oluştuğu hükme bağlanmıştır.

6183 sayılı Kanun'un birinci maddesinde;

- Kamu alacağının devlete, il özel idarelerine ve belediyelere ait olması gerektiği,



- Kamu alacaklarının asli, fer'i kamu alacakları ve kamu hizmetleri uygulamasından kaynaklanacağı,

- Söz konusu kamu alacaklarının takip masrafları açısından da 6183 sayılı Kanun gereğince işlem yapılacağı hüküm altına alınmıştır (Çelik, 2002: 25).

Asli kamu alacakları; vergi, resim, harç ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme giderleri, vergi cezaları ve para cezalarından oluşmaktadır. Fer'i kamu alacakları ise gecikme zammı ve faizlerini içerdiği anlaşılmaktadır (AATUHK. Md. 1). Fer'i kamu alacakları kapsamına (Çelik, 2002: 25-26);

- 6183 sayılı Kanun'un 51. maddesindeki "gecikme zammı",

- 6183 sayılı Kanun'un 58. maddesinde belirtilen kendisine ödeme emri tebliğ olunan kişinin ödeme emrine itirazı, tamamen veya kısmen haksız bulunduğu ödeyeceği zam,

- Vergi Usul Kanunu'nun 371. maddesinde belirtilen pişmanlık zammı,

- Vergi Usul Kanunu'nun 112. maddesinin 3. bendinde yer alan hükme göre dava konusu yapılan vergi uyumsuzluğunu kaybedenlerden alınacak faizler,

girmektedir.

#### **IV- İFLASIN ERTELENMESİ KARARI VERİLMİŞ BİR AMME ALACAĞINA KAMU İDARESİNİN YAKLAŞIMI**

6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun'un 54. maddesine göre; "ödeme müddeti içinde ödenmeyen amme alacağı tahsil dairesince cebren tahsil olunur." Cebren tahsil aşağıdaki şekillerden herhangi birisinin tatbiki suretiyle yapılır. Bunlar;

a- Amme borçlusu tahsil dairesine teminat göstermişse, teminatın paraya çevrilmesi yahut kefilin takibi,

b- Amme borçlusunun borcuna yetecek miktardaki mallarının haczedilerek paraya çevrilmesi,

c- Gerekli şartlar bulunduğu takdirde borçlunun iflasının istenmesidir.

Mahkeme tarafından verilen "erteleme" kararı üzerine, borçlu aleyhine 6183 sayılı Kanuna göre yukarıda bahsedilen takipler de dahil olmak

üzere hiçbir takip yapılamaz ve evvelce başlamış takipler durur; bir takip muamelesi ile kesilebilen zamanaşımı ve hak düşüren müddetler işlemez.

5766 sayılı Kanunla 6183 sayılı Kanunun 3 üncü maddesinde yapılan değişiklikle, “tahsil edilemeyeceği anlaşılan amme alacağı” tarif edilmiştir. Buna göre tahsil edilemeyeceği anlaşılan amme alacağı terimi; “*Amme borçlusunun haczedilen mal varlığına bu Kanun hükümlerine göre biçilen değerlerin amme alacağını karşılamayacağına veya hakkında iflas kararı verilen amme borçlusundan aranan amme alacağının iflas masasından tahsil edilemeyeceğinin anlaşılması gibi nedenlerle tahsil dairelerince yürütülen takip muamelelerinin herhangi bir aşamasında amme borçlusundan tahsil edilemeyeceği ortaya çıkan amme alacaklarını*” ifade etmektedir.

Bu şekilde bir tanımlama yapılmasının nedeni, kanunun gerekçesinde; “Söz konusu kavramlara açıklık getirmek ve uygulamada meydana gelen veya gelebilecek olan ihtilafları azaltmak amacıyla Kanunun aradığı şartların neyi kapsadığını” belirlemek şeklinde açıklanmıştır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere, hakkında iflas erteleme kararı verilen amme borçlusundan olan alacakların ileride tahsil kabiliyetinin olabileceği hususu kabul edilmiş olmaktadır.

Ayrıca, 29 Haziran 2008 tarih ve 26921 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanan Tahsilat Genel Tebliği’nde, “haklarında iflas kararı veya iflas erteleme kararı bulunan tüzel kişilerin borçlarından sorumlu olan kişiler hakkında şahsi iflas kararları olmadığı müddetçe söz konusu borçlar nedeniyle bu kişiler hakkında yurt dışı çıkış tahdidi uygulanacağı” belirtilmiştir.

Tüm bu anlatılanlardan kamu idaresinin, hakkında “iflasın erteleme” kararı verilen kişi ve kuruluşlardan olan alacaklarının tahsil kabiliyeti olabileceğini ancak amme borçlarından sorumlu olan ortaklar hakkında şahsi iflas kararı olmadığı sürece yurtdışına çıkış sınırlaması uygulaması gerektiği yönünde bir kanaat olduğu söylenebilir. Bu da “iflasın erteleme kararı”nın yasamızda yer almasının ve işlerlik kazandırılmasının sebepleriyle paralel bir uygulama olarak karşımıza çıkmaktadır.

Kanun koyucu erteleme kararı alınmış şirketin imtiyazına bir istisna getirmiştir. İcra ve İflas Kanununun 206. maddesinin birinci sırasında yazılı alacaklar için haciz yoluyla takip yapılabilir. Yani bu alacaklar karşısında şirketler korunmamaktadır. Çoğu zaman ön sıralarda yer alan 6183 sayılı Kanunda belirtilen amme alacaklarının takibi dahi erteleme kararının

verilmesi ile durmaktadır. İcra ve İflas Kanununun 206. maddesinin birinci sırasında yazılı alacaklar aşağıda belirtilmiştir:

1- İşçilerin, iş ilişkisine dayanan ve iflasın açılmasından önceki bir yıl içinde tahakkuk etmiş ihbar ve kıdem tazminatları dahil alacakları ile iflas nedeniyle iş ilişkisinin sona ermesi üzerine hak etmiş oldukları ihbar ve kıdem tazminatları,

2- İşverenlerin, işçiler için yardım sandıkları veya sair yardım teşkilatı kurulması veya bunların yaşatılması maksadıyla meydana gelmiş ve tüzel kişilik kazanmış bulunan tesislere veya derneklere olan borçları,

3- İflasın açılmasından önceki son bir yıl içinde tahakkuk etmiş olan ve nakden ifası gereken aile hukukundan doğan her türlü nafaka alacakları.

## **V- DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

İflasın ertelenmesi borçluyu kurtarmak kadar alacaklıları da korumak amacıyla getirilmiş bir kurumdur. İflasın ertelenmesi ya iyileştirme projesinin başarılı olup şirketin borca batık olma halinden kurtulmasıyla, ya da iyileştirme projesinin başarısız olup şirketin iflasıyla sona erer. İflasın ertelenmesi kararının verilmesiyle birlikte daha önce başlamış olan, 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanuna göre yapılanlar da dahil olmak üzere, tüm takiplerin duracağı ve tek bir istisna dışında (İİK. 206. md.) yeni takip yapılamayacağı İcra ve İflas Kanunu'nun 179/b-1 maddesinde açıkça belirtilmiştir. 6183 sayılı Kanuna göre Amme İdaresi tarafından haciz işlemi yapılmışsa, mahkemece "iflasın ertelenmesi" kararı verilmesi durumunda yapılan haciz işlemi iptal edilmeyecek, ancak hacizli malın satışı yapılamayacaktır. 6183 sayılı Kanuna göre yeni bir takip yapılması da mümkün değildir. Bu konuda Yargıtay 12. Hukuk Dairesi'nin 28.5.2004 gün ve 8556-13661 sayılı kararı bize göre de isabetlidir. Çünkü bu kararda, ödeme emrinin iptali değil, takibin iptali gerektiği hususu belirtilmiştir. Yasada belirtilen manada, iflasın ertelenmesi kararı ile birlikte Amme İdaresi de diğer alacaklılar ile eşit durumda kabul edilmektedir. Bu sayede borçlunun alacaklıların takiplerinden erteleme süresi içinde korunması ve mal varlığının parçalanması önlenmektedir.

## **YARARLANILAN KAYNAKLAR**

- ÇELİK, Binnur (2002), “**Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku**”, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Şefik Matbaası, İstanbul, Ekim.
- GÜRALP, Ayşe Gülin (2008), “**İflasın Ertelenmesinde Kayyım Atanması**”, www.turkhukuksitesi.com, E. Tarihi: 01.02.2008
- ONAR Sıdkı Sami (1960), “**İdare Hukukunun Umumi Esasları**”, C. III, 3. Baskı, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- ÖZTEK, Selçuk (2005), İflasın Ertelenmesi, Bankacılar Dergisi, Sayı:53.
- ÖNCEL, Mualla, KUMRULU, Ahmet, ÇAĞAN, Nami (2007), “**Vergi Hukuku**”, 14. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, Nisan.
- TUNCER, Selahattin (1998), “**Teoride ve Uygulamada Kamu Alacağı**”, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 4099, İstanbul.
- Yargıtay, 12. Hukuk Dairesi'nin 28.5.2004 gün ve 8556-13661 sayılı Kararı

**YÜKSEK DENETİM  
DÜNYASINDAN  
HABERLER**

**YEDİNCİ EUROSAl KONGRESİ**



# YEDİNCİ EUROSAL KONGRESİ

Hilmi Bahadır BARÇIN\*

## GİRİŞ

INTOSAI (Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Örgütü)'nin yedi bölgesel kuruluşundan biri olan ve Türk Sayıştay'ının da kurucu üyeleri arasında yer aldığı EUROSAL<sup>18</sup>, 30 ülkenin öncülüğünde 1990 yılı Kasım ayında İspanya'da yapılan Birinci Kongre ile kurulmuştur. Kuruluş Tüzüğü'nün 1. maddesinde belirtildiği üzere EUROSAL'ın amacı, üye yüksek denetim kurumları arasında mesleki işbirliğini geliştirmek, bilgi ve doküman değişimini teşvik etmek, kamu sektörünün denetimi alanındaki çalışmalarını geliştirmek, bu alanda üniversite profesörlüklerinin ihdası için çaba sarfetmek ve kamu denetimi alanındaki terminolojinin uyumlulaştırılmasına yönelik çalışmalar gerçekleştirmektir.<sup>19</sup>

EUROSAL, tüm üyelerinin katılımıyla 3 yılda bir genel kongre düzenlemektedir. Bu kongrelerde yönetim değişikliğinin yanı sıra, kongre gündemini belirlemek amacıyla daha önceden belirlenen konularda sunumlar yapılmakta ve bu yapılan ortak müzakere ve değerlendirmeler sonucunda da EUROSAL üyesi ülkelere yol gösterici önerilerde bulunmaktadır.

Daha önce, 30 Mayıs - 2 Haziran 2005 tarihleri arasında, Almanya'da gerçekleştirilmiş olan Altıncı Kongre'de, "kamu gelirlerinin parlamentonun bütçe komisyonu ve kamu mali yönetimi açısından önemi", "bütçe sürecinde yüksek denetim kurumlarının rolü" ve "kamu gelirlerinin denetimi: denetim yaklaşımları ve denetimin etkisi" başlıklarından oluşan 3 ana konu üzerinde durularak, bir sonraki kongrenin Polonya ev sahipliğinde yapılmasına karar verilmişti.<sup>20</sup>

Bu kongrelerin yedincisi ise 02-05 Haziran 2008 tarihleri arasında Polonya'nın Krakow şehrinde gerçekleştirilmiştir. Polonya Sayıştay'ının ev sahipliği yaptığı Kongre'ye 48 Ülke Sayıştayından 195 temsilci katılmıştır.

---

\* Sayıştay Denetçisi

<sup>18</sup> European Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>19</sup> <http://www.eurosai.org/eng/statutes.asp>

<sup>20</sup> <http://www.eurosai.org/eng/congress-previous.asp>

INTOSAT'nin bölgesel gruplarının (AFROSAT<sup>21</sup>, ARABOSAT<sup>22</sup>, ASOSAT<sup>23</sup>, OLACEFS<sup>24</sup>) temsilcileri, INTOSAT Geliştirme İnisyatifi ve çeşitli uluslararası organizasyonlardan gözlemciler de kongrede hazır bulunmuştur.

Kongrenin açılış töreni, Krakow'daki Jagiellonian Üniversitesi'nde gerçekleştirilmiştir. Almanya Sayıştay Başkanı ve EUROSAT'nin görev süresi sona eren Başkanı Dr. Dieter Engels Kongre'nin resmi açılışını yapmış, EUROSAT'nin Avrupa Sayıştayları nezdinde uluslararası işbirliğini besleyici ve güçlendirici rolünü vurgulamıştır. Dr. Engels konuşmasında son Kongreden beri İsrail'in de katılımıyla EUROSAT'nin hali hazırda 48 üyeye ulaştığına dikkat çekmiştir. EUROSAT çalışma gruplarının bilgi teknolojisi, çevre denetimi ve vergi sübvansiyonlarının koordineli denetimi, ayrıca EUROSAT eğitim komitesinin karşılaştırmalı masraf/veri performansı idaresi çalışmaları konularında ve diğer alanlardaki 3 yıllık başarılı çalışmalarına değinmiştir. Ayrıca EUROSAT'nin global genişlemesine ve OLACEFS gibi organizasyonlarla gerçekleştirilen işbirliğine işaret etmiştir.

Dr. Engels konuşmasını müteakiben Başkanlık görevini, EUROSAT'nin başarılarında çok büyük payı olduğunu belirttiği Jacek Jezierski'ye devretmiştir. Mr. Jezierski, EUROSAT başkanı olarak hizmet etmesi için yapılan tekliften dolayı duyduğu memnuniyeti belirterek, gittikçe birleşen Avrupa'da ve globalleşerek birbirine bağımlı hale gelen dünyada uluslararası işbirliğinin önemli rolüne dikkat çekmiştir. Mr. Jezierski Kongre'de ele alınacak 3 konuyu kısaca takdim ettikten sonra Kongre süresince yapılacak oturumlarda yürütülecek yoğun çalışmalar için katılımcılara şükranlarını sunmuştur.

Kongre'ye ev sahipliği yapan Polonya'da Kongre süresince doğayı korumak adına kağıt kullanımını en aza indirmek için çaba gösterilmiş, Kongre'de kullanılan resmi kağıtlar yeniden işlenen kağıt atıklarından olacak şekilde bir organizasyonun internet sitesi aracılığıyla tedarik edilmiştir. Kongre boyunca tüm katılımcılara içerisinde Kongre hakkındaki tüm bilgilerin yüklü olduğu birer diz üstü bilgisayar temin edilmiş ve Kongre

---

<sup>21</sup> African Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>22</sup> Arab Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>23</sup> Asian Organisation of Supreme Audit Institutions

<sup>24</sup> Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores



sonunda katılımcılar taşınabilir bellek ile bu bilgileri ve tüm dokümanları beraberlerinde götürmüşlerdir.

### **Kongre’de Yapılan Sunumlar, Ulaşılan Sonuçlar ve Öneriler**

Kongre’de aşağıda yer alan üç ana konuya odaklanılmıştır:

- 1- Yüksek denetim kurumlarında denetim kalite yönetim sisteminin kurulması,
- 2- Eğitim alanındaki sosyal programların denetimi,
- 3- Engelli kişilerin profesyonel bütünleştirilmesine yönelik programların denetimi.

İlk konuda yüksek denetim kurumlarının görevlerini daha yüksek kalitede yerine getirmelerine ilişkin beklentilere yönelik fikirlere dikkat çekilmiş, ikinci ve üçüncü konularda ise daha çok sosyal politikalar üzerine odaklanılmıştır. Bu konular Sayıştayların etki yaratabileceği ve yarattığı konulardır. Bu konular var olan yaklaşım tarzlarını ve ülke deneyimlerini içermekte, Sayıştayların gelecekteki ulusal görevleri için önemli alanlara bir bakış açısı sağlamaktadır.

### **Yüksek Denetim Kurumlarında Denetim Kalite Sistemi Kurulması**

Bu konu Rusya Federasyonu, Polonya, Malta, Danimarka Sayıştaylarının desteğiyle Macaristan Sayıştay tarafından hazırlanmıştır. Tüm EUROSAT üyesi Sayıştayların temsilcileri, denetim kalitesi hakkındaki düşüncülerini ve kendi kurumlarındaki denetim kalite yönetimini geliştirme isteklerini vurgulamışlardır. Birinci konu başlığı için Kurumumuzdan Uzman Denetçi Arife Coşkun ve Uzman Denetçi Levent Karabeyli’nin hazırladığı “İlkemiz: Güvenilirlik!” başlıklı tebliğ, Komite tarafından kabul edilmiştir. Söz konusu tebliğde; denetimde kalite yönetim sistemi konusu, EUROSAT düzenleme komitesinin belirlediği liderlik, strateji ve planlama, insan kaynakları yönetimi, denetim süreçlerinde kalitenin inşası, dış ilişkiler, sürekli gelişme ve iyileştirme alt başlıkları çerçevesinde ele alınmıştır.

Yüksek denetim kurumları liderliğin etkin bir kalite yönetim sisteminin önemli bir unsuru olduğunu kabul etmişler ve her düzeydeki etkili iletişimin yüksek denetim kurumlarının misyon ve amaçlarını yerine getirmesinde, kurumun tümünde güven ortamının güçlendirilmesinde ve mesleki bilginin geliştirilmesinde hayati rolünün bulunduğunu belirtmişlerdir.

Yüksek denetim kurumlarının çoğunluğu, denetim alanında değişikliklere cevap vermek için bir stratejik plana sahiptir. Birçoğu stratejik plan yönteminin bir parçası olarak kapsamlı bir risk değerlendirmesi uygulamakta, yıllık denetim planlaması yolu ile tekrar gözetim yapmakta ve periyodik olarak gözlemlemeyi gerçekleştirmektedir. Bazı Sayıştaylarda bu yeniden gözden geçirme süreci performans göstergeleri yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Sayıştaylar ayrıca insan kaynakları yönetiminin, denetim kalitesinin anahtar güvencesi olduğunun altını çizmişlerdir. Sayıştayların çoğu, kapsamlı insan kaynakları planlamasının personelin sadece etkili ve verimli olarak çalışıp çalışmadığını ortaya çıkarmayacağını, aynı zamanda personelin tatmin düzeyinin ve eğitim seviyelerinin yükseltilmesi açısından önemli rolünün bulunduğunu düşünmektedirler. Sayıştaylar insan kaynakları politikaları ve insan kaynakları yönetim sisteminin özgün planlar, personel seçimi ve geçici personel istihdamı, personel gelişimi, performans takdiri ve terfii de gerektirdiğini belirtmişlerdir. Ayrıca iyi donanımlı insan kaynakları yönetimi ve prosedürleri ile personel işlemlerinin adaletli uygulanmasının yönetimdeki şeffaflığın sağlanmasındaki önemini vurgulamışlardır.

Yüksek denetim kurumları, dışsal paydaşlar olan parlamenterler, denetlenen kuruluşlar, medya, yönetim ve meslek örgütlerinin yapacakları bağımsız değerlendirmelerin denetim kalitesinde önemli bir faktör olduğunu belirtmişlerdir. Sayıştayların denetim sonuçları ve denetim aktivitelerinin çıktılarının gözden geçirilmesi için yararlandıkları çeşitli araçlar bulunmaktadır. Örneğin, çoğu yüksek denetim kurumunda denetim sonucu ortaya konan tavsiyelerin hangi derecede yerine getirildiği izlenmektedir. Bu kurumlar, denetim sonrasında sürekli olarak gerçekleştirilen içsel ve dışsal kalite incelemelerini, denetim kalite sistemlerini geliştirmek ve değerlendirmek amacıyla kullanmaktadır. Bazı Sayıştaylar da bağımsız öz-değerlendirmeler yapmaktadır.

Bu sonuçlar ışığında Kongre şu tavsiyelerde bulunmuştur:

- Sayıştaylar, misyon ve vizyonları, çalışma ilkeleri, stratejik ve işlevsel planları aracılığıyla liderlik vasfının geliştirilmesi için daha fazla çalışmalıdırlar. Sayıştaylar ayrıca performans göstergelerinin geliştirilmesi konusunda da çaba göstermelidirler.
- Sayıştaylar denetim kalite yönetim sistemlerinin sürekli gelişimi için objektif kriterler tespit etmelidirler.

- Sayıştaylar personellerinin yüksek kalite standartlarına ulaşabilmeleri için daha fazla çaba sarf etmeye teşvik edilmelidir.
- Sayıştaylar parlamento ve parlamento komisyonları, denetim organizasyonları, medya, genel idare ve profesyonel yönetimler ile ilişkilerini kuvvetlendirmeyi hedefleri arasına almalıdırlar.
- Sayıştaylar meslektaş incelemelerini (peer review) de içeren, dış uzmanlar tarafından hazırlanmış inceleme raporlarından yararlanmalıdır. Ayrıca kalite güvencesi konusunda bağımsız birimler oluşturmayı düşünmelidirler.

Kongrede yüksek denetim kurumlarında denetimin kalitesinin artırılmasında yol gösterecek iyi bir uygulama rehberinin 2009 yılına kadar hazırlanması için onay verilmiştir.

### **Eğitim Alanındaki Sosyal Programların Denetimi**

Bu konu başlığı, Portekiz önderliğinde, Estonya, Fransa, Polonya, İsveç ve Ukrayna Sayıştaylarının desteğiyle hazırlanmıştır. EUROSAT üyesi yüksek denetim kurumlarının 2004'ten 2006'ya kadar gerçekleştirdikleri 109 denetimin çoğunda, özellikle uygulanan mali prosedürler ve daha iyi bir eğitim için yürürlüğe konulmuş politikalar gözden geçirilmiştir. Bu denetimler çerçevesindeki Sayıştay tavsiyeleri, çoğunlukla geniş kapsamlı iyi uygulama örnekleri ile değişen kural ve düzenlemelere odaklanmaktadır. Sayıştaylar eğitim alanındaki çalışmalara devam etmeyi ve 2007'den 2009'a kadar 93 adet denetim gerçekleştirmeyi planlamışlardır.

Kongre, denetim konularının seçiminde kamusal harcamalardaki eğitimin payının büyüklüğünü göz önünde bulundurulmasını tavsiye etmiştir. Kongreye katılan Sayıştaylar arasında yapılan anket sonucunda ortaya çıkan önemli konular ise şunlardır:

- Anaokulu eğitiminin yüksek kaliteye ulaşmasında; hizmetin verildiği yer, velilerin ücret ödeme güçleri ve hizmetin kalitesi gibi konularda karşılaşılan engeller,
- Eğitimdeki başarı ve 15-18 yaşları arasında okulu bırakan öğrenci oranları açısından ortaöğretimin kalite ve etkisi,
- Mesleki eğitim programlarının kalitesi ve bu eğitim programlarının daha iyi eğitim konusundaki talepleri ve iş piyasası taleplerini ne ölçüde karşıladığı,

- Eski mahkum, işsizler ve engelliler gibi toplumun farklı kesimleri için planlanmış eğitim faaliyetleri,
- Yönetim ve mali yardımları da içerecek şekilde üniversite eğitiminin kalitesi.

Kongre, ayrıca hem bölgesel hem de ulusal düzeyde denetimlerin planlanması ve Sayıştaylar için faydalı olacak şekilde paralel denetimleri de içeren katılım veya denetimlerin yapılması hususunda tavsiyelerde bulunmuştur. Kongre, tavsiyelerinde riskli alanlarda denetim konuları, muhtemel denetim metotları ve raporlama ile denetim sonrası gözden geçirme stratejilerinin belirlenmesi konuları üzerinde durmuştur. Örneğin, denetim metotları tavsiyelerinde Sayıştayların etkinliğini değerlendirme hususunda ölçülebilir ve karşılaştırılabilir göstergelerin geliştirilmesi gerektiğine işaret edilmiştir.<sup>25</sup>

### **Engelli İnsanların Mesleki Entegrasyonuna Yönelik Sosyal Programların Denetimi**

Bu konu başlığı İngiltere önderliğinde Estonya, İzlanda, Polonya, İsveç ve İsviçre Sayıştaylarının desteğiyle hazırlanmıştır.

Avrupa Birliği ve OECD ülkelerinde her yedi insandan biri engelli olarak sınıflandırılmış ve birçok ülkede engelliler için ayrılan mali desteklerin payı arttırılmaktadır. Bu alandaki kamu harcamalarının artması ile birlikte, Sayıştayların bu konudaki riskli harcamalara ilgisi de artmıştır.

26 Ülke Sayıştayından gelen bilgiler sonucunda, engelliler için meslek seçim yardımı ve eğitim yardımlarının en yüksek miktara ulaştığı tespit edilmiştir. Ayrıca ülkeler tarafından eğitim için yapılan harcamalarda da en yüksek paya ulaşıldığı tespit edilmiştir. Aynı şekilde son yıllarda devletlerin engelli vatandaşları için çalışma hayatına katılımı konusunda gerçekleştirdiği hukuki düzenlemelerin sayısının arttığı belirlenmiştir. 26 ülke Sayıştayının hepsinde engelli insanların istihdam oranının ülke genelindeki istihdam oranından düşük olduğu, ancak yıllar itibarıyla bu farkın kapandığı belirlenmiştir.

EUROSAl bölgesinde, Sayıştaylar tarafından engelli insanların desteklenmesine ilişkin kapsamlı denetim programları yürütülmüştür.

---

<sup>25</sup> International Journal of Government Auditing – July 2008- Eurosai Holds VII. Triennial Congress In Poland- Cindy Fagnoni, U.S. Government Accountability Office

Sayıştayların denetim çalışmaları arasında belirgin farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklar, ülkelerin yasal engelli tanımları, engellilerin iş hayatına katılımlarındaki hükümet politikaları, Sayıştayların bakış açısı ve denetim anlayışlarından kaynaklanmaktadır.

EUROSAl üyesi 26 ülke Sayıştayından 23'ü doğrudan veya dolaylı olarak engellilerle ilgili denetimler, 20'si engelliler için devlet desteklemelerinin miktarı ile ilgili mali denetim ve 13'ü bazı performans denetimleri gerçekleştirmişlerdir.

Denetimler fonların amaçlanan biçimde harcanıp harcanmadığının saptanmasını mümkün kılmıştır. Ayrıca engelli insanların profesyonel entegrasyonu için sosyal program performansının çok zayıf düzeyde olduğu vurgulanmıştır. Yapılan denetimler sonucunda bu konu hakkında oluşturulan tavsiyeler şöyle özetlenebilir:

- Sayıştaylar geleceğe ilişkin denetim planlarını hazırlarken, engelli insanların mesleki entegrasyonu için hazırlanmış programları riskli, önemli denetim alanları olarak hesaba katmalıdırlar.
- Görevlerini planlayıp yerine getirirken Sayıştaylar bu kesimin temsilcilerinin veya bu tür hizmetlerden faydalananların görüşlerine başvurmayı düşünmelidirler.
- Sayıştaylar yasal çerçevede diğer denetim elemanları ile işbirliği olanaklarından faydalanmalıdırlar. Ancak Sayıştaylar üçüncü kişilerce sağlanan bilgilerin tamlığından ve doğruluk oranından emin olmalıdırlar.
- Sayıştaylar devlet yöneticilerini iyi yönetim uygulamalarını uyarlamaları konusunda cesaretlendirmelidir.
- Sayıştayların, engelli insanlar için programların çıktılarına dayalı bilgilerin geliştirilmesi ve programların başarı değerlendirmesine olanak tanıyacak şekilde düzenlenmesi konusunda sorumlulukları bulunmaktadır.
- Sayıştaylar engellilere yönelik programların değerlendirilmesinde özel uzmanlık ve desteğe ihtiyaç bulunup bulunmadığı konusunu göz önünde bulundurmalıdır.
- Engelli insanların desteklenmesine yönelik programlar üzerinde bir yargıya varma konusundaki zorluklar nedeniyle Sayıştaylar elde ettikleri

bulgu ve ulaştıkları sonuçların kanıtları ve bunların kaynakları konusunda daha hassas davranmalıdır.<sup>26</sup>

### **Görüşülen Diğer Hususlar**

Fransa ve İspanya Sayıştayları tarafından oluşturulan EUROSAT Eğitim Komitesi'nin temsilcileri, Komitenin son üç yılda yaptığı faaliyetleri aktarmış ve eğitim stratejilerini özetlemişlerdir. Kongre de bu raporu onaylamış ve 2008-2011 dönemi için ortak bir eğitim stratejisi benimsemiştir.

Ayrıca EUROSAT'nin Çevre Denetimi Çalışma Grubu (Polonya başkanlığında), IT Çalışma Grubu (Hollanda başkanlığında), Vergi Sübvansiyonlarının Koordineli Denetimi Çalışma Grubu (Almanya başkanlığında), Kıyaslamaların Maliyeti ve Vergi Yönetiminin Performansı Çalışma Grubu (İngiltere başkanlığında) tarafından sunulan raporlar ve öneriler Kongre tarafından kabul edilmiştir.

Kongrede Ukrayna Sayıştay'ının önerisi ile Doğal ve İnsan Kaynaklı Felaketlerin Sonuçlarının ve Radyoaktif Atıkların Yok Edilmesinin Denetimi Çalışma Grubu adlı bağımsız bir EUROSAT çalışma grubunun kurulması kabul edilmiştir.

Kongrede VI. EUROSAT-OLACEFS konferansının 2009 yılında Venezüella'da ve EUROSAT-ARABOSAT konferansının 2009 yılında Fransa'da yapılması kararlaştırılmıştır.

Ayrıca bir sonraki EUROSAT Kongresinin 2010 yılında Lizbon'da Portekiz'in ev sahipliğinde yapılmasına ilişkin teklif, oybirliğiyle kabul edilmiştir.

---

<sup>26</sup> Staff From The United Kindom National Audit Office, Auditing Programs For Integrating People With Disabilities into the Workforce, International Journal of Government Auditing, July 2008

# **SAYIŞTAY KARARLARI**

- **Temyiz Kurulu Kararları**





## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 18.03.2008  
**No** : 30029

*M*emurlara verilen öğle yemeğinin maliyetinin ancak yarısının kurum bütçesinden karşılanabileceği ve diğer yarısının memurlardan katkı payı olarak alınması gerektiği bk.

480 sayılı Ek ilamın 5. maddesiyle; Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliğine göre İl Özel İdare Müdürlüğünde görevli memur personel için ödenen yemek bedelinin yarısının memurlardan tahsil edilmemesi nedeniyle ..... TL'ye tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde özetle; Kurum memurları için yemek hizmet alımı işi ile ilgili olarak 4734 Sayılı Kanunun 9. maddesine göre yaklaşık maliyetin günlük 9.037.500-TL \* 21 (personel sayısı) \* 252 (çalışılan gün sayısı) = 47.826.450.000.- TL olarak hesaplandığını ve bunun yarısı " 9.037.500-TL \* 1/2 = 4.518.750.- TL (günlük yemek ücretinin yarısı) \* 21 (personel sayısı) \* 252 (çalışılan gün sayısı) = 23.913.225.000.- TL tespit edildiğini, bunun Devlet Memurları Yiyecek Yardım Yönetmeliğinin 4. maddesindeki "Yiyecek yardımının gerektirdiği giderler, yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere bu yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır." hükmü çerçevesinde saptandığını, bütçeden karşılanacak kısım için yapılan yemek alımı ihalesinin, toplam yemek bedeli üzerinden olmayıp, alınacak yemek bedelinin yarısının memurlardan karşılanacak olan miktarı düşüldükten sonra, söz konusu ihaleye ilişkin belirlenen yaklaşık maliyetin yarısı (1/2'si) üzerinden ihale edildiğini, yaklaşık maliyeti günlük 1/2 si olan 4.518.750 TL'nin yemek alımı ihalesi sonunda günlük yemek bedelinin 1/2 si 3.400.000 TL olarak sonuçlandığını, yemek maliyetinin tamamının değil, yarısının bütçeden karşılandığını, günlük 3.400.000. TL. üzerinden .... firmasına ihale edildiğini, konu ile ilgili olarak .... Belediyesinin 1995 yılı hesaplarına ait Sayıştay Temyiz Kurulunun 27.03.2001 tarih ve 9243 sayılı kararında da bu tür uygulamaya cevaz verildiğini, yiyecek yardımı ile ilgili olarak maliyetin yarısı dikkate alınarak ihale edildiğini ve yiyecek bedelinin tamamının değil, yarısının

bütçeden karşılandığını belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmiştir.

86/11220 sayılı BKK ile çıkarılan “Devlet Memurları Yiyecek Yardımı Yönetmeliği”nin “Yemek Servisi Giderleri” başlıklı 4. maddesinde;

“Yiyecek Yardımının gerektirdiği giderler yemek maliyetlerinin yarısını aşmamak üzere, bu yönetmelik kapsamına dahil memur kadrosu adedine göre kurum bütçelerine konulacak ödeneklerle karşılanır.

Ödenek dağıtımı yemek servisi kurulacak kurumdaki memur sayısı dikkate alınmak suretiyle yapılır.

Yemek bedelinin bütçeden karşılanamayan kısmı yemek yiyenlerden alınır. 2155 sayılı Bazı Kamu Personeline Tayin Bedeli Verilmesi Hakkında Kanun’a göre tayin bedeli verilen personel ile sözleşmeli olarak çalıştırılanların, bu yönetmeliğe göre yiyecek yardımı yapılan yemek servislerinde yemek yemekleri halinde yemek bedelinin tamamı kendilerinden alınır.” denilmektedir.

Buna göre, kurum bütçesinden kadrolu memurların her gün yiyebileceği ihtimaline karşılık konulan yiyecek yardımı için ödeneğini aşmamak üzere harcama yapılabilecektir.

Yemek maliyetinin bütçeden karşılanamayacak olan kısmı yemek yiyenlerden karşılanacaktır. Yemek yiyenlerden alınacak yemek ücretleri tarifesi ise, her yılbaşında Bütçe Uygulama Talimatı ile asgari rakamlar üzerinden belirlenmekte olup, kurumlar yemek maliyetinin kalan yarısını karşılayacak şekilde bu rakamların daha üstünde fiyatlar tespit edilebilecektir.

Dosyada mevcut belgelerin incelenmesinde; ..... İl Özel İdare Müdürlüğünde görevli 21 personelin öğle yemeği ihtiyacının, 4734 sayılı Kanununun 21/f maddesine göre 17.992.800.000 TL (KDV hariç) bedel üzerinden akdedilen sözleşme gereğince .... isimli yemek firmasından karşılandığı,

Yapılan ihale sözleşmesine göre 1 öğün yemek bedelinin 4.000.000 TL (KDV dahil) olarak belirlendiği, her ay düzenlenen hakedişler ile memur sayısı ve o ay içindeki iş günü sayısı dikkate alınarak, bu rakam üzerinden adı geçen firmaya ödeme yapıldığı, 2004 yılında memurlara yiyecek yardımı için bütçeye 35 milyar lira ödenek konulduğu,

Ancak yemek yardımından faydalanan memurlardan ek göstergelere göre değişen en az yemek bedellerinin tespit edildiği 09.01.2004 tarih ve

25341 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2 sıra sayılı Bütçe Uygulama Talimatında yer alan yemek katkı bedellerinin dahi kesilmediği görülmüştür.

Yukarıdaki mevzuat hükmü ve açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, memurlara verilen öğle yemeğinin maliyetinin ancak yarısı kurum tarafından karşılanacak kalan yarısı ise Bütçe Uygulama Talimatıyla belirlenen en az bedellerden az olmamak üzere memurlardan katkı payı olarak alınacaktır. .... İl Özel İdare Müdürlüğünde görevli memurlara verilen öğle yemeği maliyetinin tamamının idare bütçesinden karşılandığı anlaşıldığından 480 sayılı ilamın 5. maddesi ile ..... TL.ye ilişkin olarak verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 08.04.2008  
**No** : 30082

*Belediye Başkanına tahsis edilen cep telefonuna ait görüşme bedellerinin Belediye Bütçesinden karşılanabileceği hk.*

633 no.lu ilamın 1. maddesinde, Belediye Başkanına cep telefonu tahsis edilip görüşme bedellerinin Belediye bütçesinden ödenmesi nedeniyle .....- liranın tazminine karar verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde, kurumlarında 4 adet sabit telefon bulunduğunu, bu sabit telefonlardan birisinin Fax olarak, diğerinin Başkanlık Makamında kullanılmak, bir diğerinin Belediye Başkanlığı Lojmanına resmi görüşmelerde kullanılmak üzere, diğer sabit telefonun ise santral sisteminin kurulması için tahsis edildiğini, kurumlarında telsiz sistemi bulunmadığından Başkan ile yapılacak görüşmelerin aksamaması daha rahat hem de daha güvenli olmasını sağlamak amacıyla Başkanlık Makamına bir adet cep telefonu tahsis edilerek bu telefona ait görüşme bedellerinin belediye bütçesinden ödendiğini, İlgili GSM operatörüyle yapılan görüşmelerde faturanın ..... Belediye Başkanlığı adına düzenlenmesinin gerektiğinin belirtildiği ancak GSM operatörünün tanzim ettiği evraklarda kullanıcı adı belirtilerek ..... Belediye Başkanı şeklinde kurum adı yazılmadan unvan yazımının gerçekleştiğini, daha sonra faturanın kurumsal aboneliğe çevrilmesinin sağlandığını ancak Kurum adına düzenlenen faturanın kurumsal abonelik nedeniyle hiçbir indirimli ve kampanyalı görüşmeden faydalanmadığı ve fatura bedelinin yüksek geldiği ve kurum bütçesinden yüksek miktarda ödemeler yapılmak suretiyle kuruma zarar verildiği görüldüğünden alınan Encümen Kararı ile birlikte aboneliğin bireysel aboneliğe çevrilmesine karar verildiğini, söz konusu işlemin belediyenin menfaatleri dolayısıyla yapıldığını bildirerek tazmin hükmünün kaldırılması talebinde bulunmuştur.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 7. maddesinde Devlet giderinin, bütçe içinde Devlet adına yapılan veya bir özel kanun ile yapılması üstlenen bir hizmet veya görevin karşılığı olmak üzere Devlet zimmetinde tahakkuk eden borç olduğu,

1580 sayılı Belediye Kanununun Belediye Masrafları Başlıklı 117. maddesinin 15. bendinde, iş bu kanunun 16. maddesinde muharrer mecburi vazifelerin icrasının temini için muktazi masrafların Belediye masrafı olduğu,

Devlet Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin 30. maddesinde, telefon, teleks, telefaks ve benzeri ulaştırma ve haberleşme araçlarının kullanım ve abone giderleri ile posta pulu bedellerinin ödenmesinde, faturanın (fatura sayısı 5 adetten fazla ise ayrıca döküm cetveli) ödeme belgesine bağlanacağı,

Yurtiçi ve yurtdışı şehirlerarası telefon konuşma bedellerine ilişkin faturaların, konuşulan yerleri ve konuşmaların resmi-özel ayrımını gösterir daire amirince onaylı listelerinde ödeme belgesine ekleneceği, hükme bağlanmıştır.

Dosyada mevcut dilekçe ekleriyle, verile emirlerinin incelenmesinde, cep telefonuna ait faturaların tamamının ve faturalara ilişkin ayrıntı listelerinin verile emri ekinde bulunduğu ve ayrıca yıl boyunca bütçeden toplam .....- liralık cep telefonu gideri yapıldığı, görüşmelerin Belediyenin mecburi vazifelerin icrasının temini için yapıldığı anlaşıldığından söz konusu cep telefonu bedellerinin bütçeden ödenmesinde mevzuata aykırı bir durum bulunmamaktadır.

Bu itibarla, cep telefonu konuşma bedellerinin bütçeden ödenmesinde mevzuata aykırı bir husus bulunmadığından, 633 sayılı ilamın 1. maddesiyle verilen .....- liraya ilişkin tazmin hükmünün KALDIRILMASINA,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 08.04.2008  
**No** : 30086

*K*eşif bedelinin %30'unu aşan işlerin bedellerinin ödenmesinde, asıl işe ait ihale tenzilatı olan %12,55 oranının değil, işin yapılmasından önce İl Daimi Encümeni kararıyla bu işler karşılığı tespit edilen %25 oranının uygulanarak ödenmesi gerektiği bk.

889 nolu ilamın 1. maddesinde, Müteahhit ..... yüklenimindeki ..... Sağlık Ocağı İkmal İnşaatı İşine ait 5 nolu Hakediş raporunda, %30 fazlası işlere ait ödemenin yapılması için ..... İl Daimi Encümenince alınan karara göre fazla olan kısma ait ihale indirim oranı %12,25'den %25'e çıkarıldığı halde, ihale indirim oranının %12,55 olarak uygulanmaya devam edilerek ödeme yapılması nedeniyle ..... YTL'nin tazminine karar verilmiştir.

Dilekçi dilekçesinde, 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 63. maddesinde yapım işlerine ait bir sözleşmenin uygulanması sırasında keşif ve sözleşmede öngörülmeleyen iş artışı veya eksilişi zorunlu hale gelirse, müteahhit keşif bedelinin % 30 oranına kadar olan değişikliği, süre hariç sözleşme ve şartnamesindeki hükümler dairesinde yapmakla yükümlü olduğunu, benzer hükümlerin 4734 sayılı KİK'nda da yer aldığını, yapılan işlerde sözleşme hükümlerindeki ilk ihale tenzilatlarının esas alınmasının gerektiğini, kaldı ki anılan her iki işte de keşif bedelinin % 30 kısmını aşarak işlerin yapıldığını ve İdare tarafından da kabul edildiğini, 2. dilekçesinde de, her ne kadar bu %30 fazlası işlere ait ..... Vilayeti Daimi Encümeni tarafından karar alınmış ise de, bu durum 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun amir hükmüne aykırı olduğunu bildirerek tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verilmesini istemiştir.

2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 63. maddesinde, Yapım işlerine ait bir sözleşmenin uygulanması sırasında keşif ve sözleşmede öngörülmeleyen iş artışı veya eksilişi zorunlu hale gelirse, müteahhit, keşif bedelinin %30 oranına kadar olan değişikliği, süre hariç, sözleşme ve şartnamesindeki hükümler dairesinde yapmakla yükümlüdür.

Keşif bedeli artışının %30'u geçmesi halinde sözleşme feshedilir. Ancak, bu durumda müteahhit için keşif bedeli ve %30 keşif artışının karşılığı işleri sözleşme ve şartnamesindeki hükümler çerçevesinde yapmaya zorunludur. Taahhüdün %30 keşif artışı ile bitmemesi ve tasfiye edilmesi halinde müteahhit, idareden hiçbir masraf ve tazminat isteyemez.

%30 oranından fazla artış; temel, tünel ve benzeri işler ile tabii afetler gibi nedenlerden ileri gelmiş ise; idarenin isteği, müteahhidin kabulü ve ilgili bakanın onayı ile süre hariç, aynı sözleşme ve şartname hükümleri içinde %30'u geçen işler de aynı müteahhide yaptırılabilceği düzenlenmiştir.

818 sayılı Borçlar Kanunu'nun 413. maddesinde de, iş sahibinin menfaati için yapılmış olan bir işte, yapan kimsenin hal icabına göre zaruri veya faydeli bulunan bilumum masraflarını faizi ile edaya ve bu kabil taahhütlerini ifaya ve hakimın takdir edeceği zararı tazmine, iş sahibi mecburdur.

Maksadı hasıl olmasa bile, işi yaparken icabeden ihtimamda bulunan kimse hakkında dahi bu hüküm tatbik olunur.

İş yapan kimse yaptığı masrafı istifa edemediği takdirde, haksız bir fiil ile mal iktisabı faslındaki hükümlere göre yaptığı şeyi ref ettirebileceği, hükme bağlanmıştır.

Yukarıya alınan 2886 sayılı İhale Kanunu'nun 63. maddesine göre, yapım işlerine ait bir sözleşmenin uygulanması sırasında keşif ve sözleşmede öngörülmeyen iş artışı veya eksilişi zorunlu hale gelirse, müteahhit, keşif bedelinin %30 oranına kadar olan değişikliği, süre hariç, sözleşme ve şartnamesindeki hükümler dairesinde yapmakla yükümlüdür. Keşif artışının %30'u geçmesi halinde, sözleşmenin feshedilmesi gerekmele birlikte, söz konusu işe ait hakediş ve eki belgelerinin incelenmesinde, idarece, işte meydana gelen %30'un üzerindeki keşif artışına tekabül eden işlerin aynı müteahhide yaptırılmasına, ihale indiriminin %25'e tamamlanması şartıyla işin bitiminden önce karar verdiği anlaşıldığından, keşif bedelinin %30'unu aşan işlerin bedellerinin ödenmesinde, asıl işe ait ihale tenzilatı olan %12,55 oranının değil, işin yapılmasından önce İl Daimi Encümeni kararıyla bu işler karşılığı tespit edilen %25 oranının uygulanarak ödenmesi gerekmektedir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, dilekçi iddialarının reddiyle 889 sayılı ilamın 1. maddesiyle tazminine karar verilen ..... YTL'ye ilişkin hükmün TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 20.05.2008  
**No** : 30174

*İ hale taribindeki asgari ücret değışmediği halde, yaklaşık maliyetin hesabına daha önceki döneme ait asgari ücretin esas alındığı gerekçesiyle fiyat farkı ödenemeyeceği bk.*

121 nolu ilamın 4. maddesinde, .... Ltd. Şti.nin taahhüdünde bulunan, .....- lira keşif bedelli, İnşaat Bakım Onarım İşçiliği İşine ait kesin hakedişte, fiyat farkının hatalı ödenmesi nedeniyle ..... YTL'nin tazminine karar verilmiştir.

Dilekçiler dilekçelerinde, söz konusu İnşaat Bakım Onarım İşçiliği işinin 4734 sayılı yeni İhale Kanununa göre yaptıkları ilk ihale olduğunu, ihalenin 2004 yılı işçilik işi olmasına rağmen ihale ilanı ve yaklaşık maliyetlerin 2004 yılında hizmette boşluk meydana gelmemesi için 2003 yılı birim fiyatlarına göre belirlendiğini, asgari ücretteki artıştan doğan farkın müteahhit firmaya ödenmesinin en önemli nedeninin 4857 sayılı İş Kanununun 102. maddesindeki işçiye asgari ücretin altında ücret ödenemeyeceği şeklindeki düzenlemeden kaynaklandığını, 2004 Yılı'nın 7. ayına (Temmuz) kadar ödenen fiyat farklarının Kamu İhale Kurumundan alınan şifahi görüş doğrultusunda 7. aydan itibaren durdurulduğunu ve daha önce ödenenlerin de kesilmeye başlandığını, bu hususun bir yazı ile yüklenici firmaya bildirildiğini, ancak yüklenici firmanın Kütahya Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açtığını ve bu davayı kazanması neticesinde (2005/28 sayılı karar) asgari ücretin değışmesinden ve enflasyondan kaynaklanan fiyat farklarını ödemek zorunda kaldıklarını, aslında müteahhide fazla ödemenin de söz konusu olmadığını, zira müteahhide asgari ücrete göre değil de 2004 yılı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı birim fiyatlarına göre ödeme yapılmış olunsaydı daha fazla ödeme yapılması gerektiğini, oysa kendilerinin maliyetin altında ödeme yaptıklarını bildirerek bu sebeplerle tazmin hükmünün kaldırılmasına karar verilmesini istemişlerdir.

31.12.2002 tarih ve 24980/3 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2002/5038 sayılı Kararname eki 4734 sayılı Kamu İhale



Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların ‘Asgari ücret ve sigorta primi alt sınır artışından kaynaklanan fark’ başlıklı 8. maddesinde;

“İhale konusu hizmetin gerçekleştirilmesi için çalıştırılacak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi personelin, sayısı ve günlük çalışma saatinin belirtilmesi kaydıyla; asgari ücret tespit komisyonlarınca, ihale (son teklif verme) tarihinde tarım dışında ve 16 yaşından büyük işçiler için belirlenmiş olan asgari ücretin artırılması halinde, eski ve yeni asgari ücretler arasındaki fark; ayrıca bu farktan doğan ve işverence karşılanması gereken sosyal sigorta primleri ile sigorta primi alt sınır artışından kaynaklanan fark ve bu farklara ait işsizlik ödeneği, bu Esasların 7 nci maddesi uygulanmaksızın yükleniciye ödenir.” denilmektedir.

07.05.2004 tarih ve 25455 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa Göre İhalesi Yapılacak Olan Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esaslarda Değişiklik Yapılmasına Dair Esasların 3. maddesi ile, aynı Esasların 8.maddesi başlığı ile birlikte aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

“Asgari ücret ve diğer işçilik maliyetlerindeki değişiklikten kaynaklanan fark:

Madde 8: “İhale konusu hizmetin gerçekleştirilebilmesi için çalıştırılacak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi personelin, sayı ve günlük çalışma saatinin belirtilmesi kaydıyla;

a) Asgari ücret tespit komisyonunca ihale (son teklif verme) tarihinde 16 yaşını doldurmuş işçiler için belirlenmiş asgari ücretin değiştirilmesi halinde eski ve yeni asgari ücret arasındaki fark,

b) İhale (son teklif verme) tarihi itibarıyla işveren tarafından karşılanacak olan sosyal sigorta primi ve işsizlik sigortası primine ilişkin toplam tutarda; asgari ücret değişikliği veya sigorta primi alt sınır değişikliği ile prim oranları değişikliği gibi sebeplerle meydana gelecek fark,

c) 506 sayılı Kanunun 77 nci maddesinin ikinci fıkrası çerçevesinde sözleşmede öngörülen ücret ekleri nedeniyle, işveren tarafından karşılanmakta olan sosyal sigorta primi ve işsizlik sigorta primine ilişkin toplam tutarda meydana gelecek fark,

toplamı (a), (b) ve (c) bentleri toplamı), 506 sayılı Kanun gereğince işveren nâm ve hesabına Hazinece yapılacak olan ödemeler de dikkate

alınmak suretiyle bu Esasların 7 nci maddesi uygulanmaksızın ödenir veya kesilir." şeklinde daha net bir düzenleme getirilmiştir.

Yukarıdaki hükümlerden anlaşılacağı üzere, asgari ücret ve diğer işçilik maliyetlerindeki değişiklikten kaynaklanan farkın müteahhide ödenebilmesi için, Sosyal Sigortalar Kanununa tabi personelin sayısının ve günlük çalışma saatinin belirtilmesi kaydıyla; ihale tarihinde geçerli olan asgari ücretin değişmesi gerekmektedir.

Rapor dosyası ve eki belgelerin incelenmesinde; 407.397.763.590.- lira yaklaşık maliyetli ..... İnşaat Bakım Onarım İşçiliği İşinin, Belediye Encümeninin 04.11.2003 tarih ve 1264/03 sayılı onayı ile 06.01.2004 tarihinde Kamu İhale Kanununun 19. maddesine göre, İhale Komisyonunun 09.01.2004 tarihli kararıyla ..... Ltd. Şti.ne ihale edildiği, anılan şirketle imzalanan sözleşmenin 15.2. maddesinde de; "Bu sözleşme kapsamında yapılan işler için fiyat farkı verilecektir. Yürürlükteki fiyat farkı kararname hükümlerine göre uygulama yapılacaktır. Kararnamenin ilgili hükümleri aşağıya çıkarılmıştır. 24 Aralık 2002 tarih ve 5038 sayılı karara istinaden verileceği, 15.3. maddesinde, fiyat farkı hesabında uygulanacak katsayılar belirlendikten sonra "Asgari Ücrete İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Detaylar olarak; İhale komisyonu hizmetin gerçekleştirilmesi için çalıştırılacak 506 sayılı Sosyal Sigortalar Kanununa tabi personel sayısının (51) ve günlük çalışma saatinin (8) olacağı, asgari ücret tespit komisyonlarınca ihale (son teklif verme) tarihinde, tarım dışında ve 16 yaşından büyük işçiler için belirlenmiş olan asgari ücretin artırılması halinde, eski ve yeni asgari ücretler arasındaki fark; ayrıca bu farktan doğan ve işverence karşılanması gereken sosyal sigorta primleri ile sigorta primi alt sınır artışından kaynaklanan fark ve bu farklara ait işsizlik ödeneğinin yükleniciye ödeneceği" şeklindeki düzenlemelere yer verildiği görülmüştür.

Yukarıda da açıklandığı üzere, 4734 sayılı Kamu İhale Kanununa göre ihalesi yapılacak olan hizmet alımlarına ilişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların 8.maddesi (a) bendi ve işe ait sözleşmenin 15. maddesine göre, ihale tarihinde yürürlükte olan asgari ücretin düzeyinde bir artış gerçekleşmesi durumunda yüklenici firmaya fiyat farkı ödemesi yapılacaktır. 2004 yılında geçerli olacak asgari ücret, Asgari Ücret Tespit Komisyonunun 30.12.2003 tarih ve 2003/1 numaralı kararıyla tespit edilmiş olup 31.12.2003 tarih ve 25333 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Dolayısıyla, söz konusu işte ihale tarihi 06.01.2004 olduğundan fiyat farkı

ödemelerinde İö (yani temel asgari ücretin) bu tarih itibariyle geçerli olan (423.000.000) asgari ücret olması gerekmektedir.

Her ne kadar sorumlular savunmalarında yüklenici firmanın ..... Asliye Hukuk Mahkemesinde dava açtığını ve bu davayı kazanması neticesinde (2005/28 sayılı karar) asgari ücretin değişmesinden ve enflasyondan kaynaklanan fiyat farklarını ödemek zorunda kaldıklarını iddia etmişlerse de söz konusu mahkeme kararı, Hizmet Alımlarına İlişkin Fiyat Farkı Hesabında Uygulanacak Esasların 8.maddesine göre yapılan fiyat farkı ödemesiyle ilgilidir. Kaldı ki anılan işte Temmuz ayında, ihale tarihinde geçerli olan asgari ücret değiştiğinden bu ayda işin müteahhidine fiyat farkı ödenmesinde zaten (hesaplama hatası olmamak şartıyla) mevzuata aykırılık bulunmamaktadır. Oysa buradaki ilamın konusu fiyat farkı ödemesinde İö (ihale tarihindeki temel asgari ücretin) değerinin yanlış alınması olduğundan dilekçilerin bu konudaki iddialarının kabulü mümkün değildir.

Yukarıda açıklanan sebeplerle, dilekçilerin iddialarının reddiyle 121 no.lu ilamın 4. maddesiyle tazminine karar verilen ..... YTL'ye ilişkin hükmün  
TASDİKİNE,

## TEMYİZ KURULU KARARI

**Tarih** : 27.05.2008

**No** : 30183

*Patlayıcı maddeler için yapılan fiyat farkı ödemelerinde, birim fiyat analizinde yer alan malzemelerin üretilmemesi nedeniyle zamlı fiyat olarak fiilen kullanılan malzeme fiyatları hesaplamaya esas alınırken, rayiç fiyat olarak birim fiyat analizinde yer alan malzeme fiyatlarının esas alınmasının mümkün bulunmadığı hk.*

550 sayılı ilamın 7. maddesiyle; ..... Pompaj Sulaması 1. Kısım İnşaatı işinde;

A- Patlayıcı madde fiyat farkı hesabında, GOM 2 yerine jelatinit fiyatları esas alındığı gerekçesiyle ..... - lira,

B- Patlayıcı madde fiyat farkı hesabında analizde yer alan adi kapsül yerine elektrikli kapsül birim fiyatının esas alındığı gerekçesiyle ..... - lira,

Olmak üzere toplam .....- liraya tazmin hükmü verilmiştir.

A- Dilekçi dilekçesinde; Dinamit Gom II için malzeme fiyat farkı hesabında, dinamit Gom II yerine jelatinitin baz ve zamlı fiyatlarının esas alınarak malzeme fiyat farkı verilmesinin, MKE Genel Müdürlüğünün yıllarca Gom II dinamit üretmemesinden kaynaklandığını,

88/13181 sayılı kararnamenin 9. maddesinde belirtildiği gibi analiz değiştirmeye ihtiyaç duyulmadan 2001 / 2862 sayılı kararnamenin 2'nci maddesiyle yürürlükten kaldırılana kadar fatura ibrazı ile jelatin fiyat farkı alındığını ve teammülen aynı gerçek uygulama usulünde fiyat farkı alınmasına devam edildiğini,

Sayıştay ilamında "Birim fiyat analizinde GOM II yer almakla birlikte MKE kurumunca üretilmediği için fiilen kullanılan jelatinit için ödenecek veya kesilecek fiyat farkının hesabında rayiç fiyat olarak birim fiyat analizine dahil edilmiş olan ve yükleniciye fiilen ödenmiş olan dinamit (GOM II) nin rayiç fiyatının, zamlı fiyat olarak da jelatinit yıl içinde değişen birim fiyatlarının Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Yüksek Fen Kurulunca tespit edilmiş olan GOM II ile Jelatinit arasındaki oran olan 1,286 ile çarpılması suretiyle bulunacak fiyatın esas alınması gerekirdi" denildiğini,

Makine Kimya Endüstrisi Kurumu Genel Müdürlüğünce patlayıcı maddelerin infilak güç oranlarının tespit edilerek yayınlandığını, tespit edilen bu infilak güçlerine bağlı olarak da, her cins zemin için bulunan miktarlar kazı poz analizlerine kullanılan patlayıcı türüne göre girdiğini, ancak, pozlarda kullanılan patlayıcının türü değişir ise infilak güçlerine bağlı olan kullanma miktarlarının da değişmekte olduğunu, bu değişim miktarının ise infilak güçleri arasındaki hesaplanan orana bağlı olarak yapıldığını,

GOM II ve jelatinit patlayıcı maddelerinin hammaddelerinin değişik olması, yerli veya ithal olması, işçilik farkı olması gibi nedenlerle baz fiyatları arasındaki oranın her yıla göre değişiklik arz ettiğini, bu nedenle GOM II ve jelatinit patlayıcı maddelerinin fiyatları arasında sabit bir katsayı (infilak güç oranı 1,286) ifade etmenin mümkün bulunmadığını, yıllara göre patlayıcı madde türleri arasındaki sabit infilak güç oranları ile baz fiyatları arasındaki oranların farklı olduğunun görüldüğünü, bu nedenle bir metreküp kayayı parçalamak için kullanılması gereken patlayıcı miktarını hesaplamaya yarayan katsayı ile fiyat mukayesesi yapılmasının mümkün olmadığını, bu malzemelerin fiyatları arasında bir mukayese yapılacak ise baz fiyatları arasındaki oranlar ile çarpılarak mukayese yapılmasının doğru olacağını, buna göre yapılan hesaplamada yükleniciye iddia edildiği gibi fazla ödeme yapılmadığını,

Belirterek tazmin hükmünün kaldırılmasını istemektedir.

88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesinin malzeme fiyat farkları başlıklı 9. maddesinde; "(4.6.) Fıkrası kapsamına girmeyen veya bu fıkra hükümleri idarelerince uygulanmayan işlerin meydana getirilmesinde kullanılan veya yardımcı olarak tüketilen malzemedan bu maddede belirtilenlere, bunların, sözleşme birim fiyatlarına veya uygulama yılı birim fiyatlarına esas olan rayiçlerinde yılı içinde değişiklik olması halinde fiyat farkı ödenir veya kesilir. Bununla ilgili uygulama usulleri idarelerce sözleşmelerine eklenir.

#### 9.1. Malzeme Fiyat Farkı Hesabına Esas Alınacak Miktarlar

Sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa, malzeme fiyat farkı ödenecek malzemenin miktarları aşağıda belirtilen usullerle hesaplanır.

Akaryakıt ve patlayıcı madde için, müteahhitlikçe ibraz edilen faturalara göre, kullanıldığı idaresince tespit olunan miktarlar esas alınır. Ancak bu miktarlar analizlerle hesaplanan miktarları geçemez" denilmektedir.

Bu esasların 9 uncu maddesinin; "Malzeme miktarlarının analizlerden hesaplanması" başlıklı 9.1.1. bendinin (c) alt bendinin son paragrafında yer

alan "Akaryakıt ve patlayıcı madde için, müteahhitlikçe ibraz edilen faturalara göre kullanıldığı idarece tespit olunan miktarlar esas alınır. Ancak bu miktarlar analizlerle hesaplanan miktarları geçemez" hükmü, 18.08.2001 tarih ve 24497 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2001/2862 sayılı Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.

D.32.001/A poz nolu tünel kazısı imalatı birim fiyat analizinde 1.8 kğ dinamit GOM II bulunmaktadır. Hakediş ekinde yer alan 2003 yılı Barutsan AŞ ve Av Fişek Kapsül San. AŞ'nin yayınlamış olduğu fiyat listelerinde GOM II'nin fiyatı bulunmamaktadır. Söz konusu işe ait hakedişlerde patlayıcı fiyat farkının Jelatinit'in baz ve zamlı fiyatlarına göre hesaplandığı ve analizlerden hesaplanan patlayıcı miktarının GOM II/Jelatinit dönüşüm katsayısına (YFK tarafından belirlenmiş olan infilak güç oranı) göre artırılmış olduğu görülmektedir.

İlgili imalatlarda Jelatinit kullanılmış olması nedeniyle bu imalatlara ilişkin analizlerden GOM II'nin çıkarılarak yerine Jelatinit'in konması ve patlayıcı miktarı GOM II/Jelatinit dönüşüm katsayısına göre artırılmak suretiyle yeni birim fiyat yapılması gerekmektedir.

Dilekçi baz fiyatlar arasındaki oran ile jelatinit fiyatını artırıp zamlı fiyatı bulmuş ve GOM II baz fiyatını alarak fiyat farkı hesaplamış, çıkan sonuca göre de yükleniciye eksik ödemede bulunduğu iddia etmektedir. Bu hesaplama şekli, birim fiyatta fiilen kullanılan malzeme yerine daha yüksek bir bedelin ödenmesi ve fiyat farkının birim fiyat analizindeki miktar ve fiyatlara göre malzeme fiyat farkı hesaplanmaması nedenleriyle iki kere yanlışır. Fiyat farkı hesabının, ödemesi yapılan birim fiyat rayicinin baz fiyat alınması ve fiilen kullanılan jelatinit malzemesi fiyatının YFK tarafından belirlenmiş olan katsayıya göre artırılarak zamlı fiyat olarak alınması suretiyle yapılması Fiyat Farkı Kararnamesinin lafzına da amacına da uygundur. Açıklanan nedenlerle jelatinit fiyatları esas alınarak fiyat farkı ödenmesi Fiyat Farkı Kararnamesine aykırıdır.

B- 550 sayılı ilamın 7-B maddesi ile; 15.011, 15.015, 15.018/1 ve 15.019 poz nolu kazı imalatlarında kullanılan patlayıcı maddeler için akaryakıt fiyat farkı hesabında, birim fiyat analizlerinde yer alan adi kapsül baz ve zamlı fiyatları yerine elektrikli kapsül baz ve zamlı fiyatlarının esas alındığı gerekçesiyle tazmin hükmü verilmiştir.

Dilekçi, DSİ Sulama İnşaatları Teknik Şartnamesinin II.5- Patlayıcı Maddelerin Kullanılması maddesine göre, ateşlemenin genel olarak elektrikli

fitille yapılacağını, ancak zorunlu durumlarda İdarenin izniyle fitille ateşleme yapılabileceğini, uygulamada patlayıcı madde ile yapılan kazılarda elektrikli kapsül kullanıldığını, analizlerde yer alan adi kapsüllerin elektrikli kapsülle değiştirilmesi durumunda birim fiyatların ve idarenin ödeyeceği tutarın artacağını bildirmekte ve fiilen kullanılan malzemeye göre fiyat farkı hesaplanmasının herhangi bir fazla ödemeye sebebiyet vermediğini iddia etmekte ve tazmin hükmünün kaldırılmasını talep etmektedir.

88/13181 sayılı Fiyat Farkı Kararnamesinin malzeme fiyat farkları başlıklı 9. maddesinde; "(4.6.) Fıkrası kapsamına girmeyen veya bu fıkra hükümleri idarelerince uygulanmayan işlerin meydana getirilmesinde kullanılan veya yardımcı olarak tüketilen malzemedan bu maddede belirtilenlere, bunların, sözleşme birim fiyatlarına veya uygulama yılı birim fiyatlarına esas olan rayiçlerinde yılı içinde değişiklik olması halinde fiyat farkı ödenir veya kesilir. Bununla ilgili uygulama usulleri idarelerce sözleşmelerine eklenir.

#### 9.1. Malzeme Fiyat Farkı Hesabına Esas Alınacak Miktarlar

Sözleşmesinde aksine bir hüküm yoksa, malzeme fiyat farkı ödenecek malzemenin miktarları aşağıda belirtilen usullerle hesaplanır.

Akaryakıt ve patlayıcı madde için, müteahhitlikçe ibraz edilen faturalara göre, kullanıldığı idaresince tespit olunan miktarlar esas alınır. Ancak bu miktarlar analizlerle hesaplanan miktarları geçemez" denilmektedir.

Bu esasların 9 uncu maddesinin; "Malzeme miktarlarının analizlerden hesaplanması" başlıklı 9.1.1. bendinin (c) alt bendinin son paragrafında yer alan "Akaryakıt ve patlayıcı madde için, müteahhitlikçe ibraz edilen faturalara göre kullanıldığı idarece tespit olunan miktarlar esas alınır. Ancak bu miktarlar analizlerle hesaplanan miktarları geçemez" hükmü, 18.08.2001 tarih ve 24497 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2001/2862 sayılı Kararname ile yürürlükten kaldırılmıştır.

DSİ Sulama İnşaatları Teknik Şartnamesinin II. 5- Patlayıcı Maddelerin Kullanılması başlıklı bölümünde; "Ateşleme genel olarak elektrikle yapılacaktır. Ancak, zorunlu durumlarda İdarenin izniyle fitille ateşleme yapılabilir. Fitille ateşlemede aynı zamanda dört lağımdan fazla ateşleme yapılamaz. Kapsüller fitile özel pensesi ile sıkıştırılarak bağlanacaktır" hükmü yer almaktadır.

İlama konu DSİ Proje İnşaat Dairesi Başkanlığı (sulama işleri) kazı birim fiyat analizlerinde;

04.101 rayiç nolu dinamit,

04.104 rayiç nolu fitil,

04.105 rayiç nolu kapsül,

DSİ Barajlar Dairesi Başkanlığı kazı birim fiyat analizlerinde ise;

04.101 rayiç nolu dinamit,

04.106/a rayiç nolu elektrikli kapsül,

Malzemeleri yer almaktadır.

Sözleşme eki DSİ Sulama İnşaatları Teknik Şartnamesine göre, kazı işlerinde patlayıcı madde ateşlemesinin elektrikli kapsül ile yapılacağı kayıtlı bulunmaktadır. Sözleşme eki birim fiyat analizlerinde ise, patlayıcı madde ateşlemesi için fitil ve kapsül kullanılacağı öngörülmektedir.

Dilekçi, 88/13181 sayılı Kararnamenin 9. maddesinde belirtildiği gibi analiz değiştirmeye ihtiyaç duyulmadan 2001/2862 sayılı Kararnamenin 2. maddesiyle yürürlükten kaldırılana kadar fatura ibrazı ile kapsül fiyat farkı alındığını ve alınmasına devam edildiğini belirterek, fiyat farkının fiilen kullanılan elektrikli kapsüle göre ödenmesinin, kazı birim fiyatlarına elektrikli kapsül dahil edilerek yeni fiyat tanzim edilmesine ihtiyaç bırakmadığını, sonuç olarak da herhangi bir fazla ödeme yapılmadığını iddia etmektedir.

Sözleşmenin 8.1.1 maddesinde; “DSİ Genel Müdürlüğü Proje ve İnşaat Dairesi ile diğer dairelerinin bu işin sözleşme birim fiyatlarının hesabına esas olan analizlerden (işin türüne göre diğer kuruluşların birim fiyatlarının kullanılması halinde ilgili kuruluşların yürürlükteki analizlerinden) fiyat farkı ödenecek malzeme miktarı hesaplanır” denilmektedir.

Kazı birim fiyatlarının sözleşme eki olması ve tekliflerin bu fiyatlara göre ihale öncesinde belirlenmiş olması karşısında, dilekçi iddialarının yerinde olmadığı görülmektedir. İhalden önce kazı birim fiyatlarında, patlayıcı madde ateşleyicisiyle ilgili bir düzeltme yapılması ihtiyacı duyulmamış, mevcut fiyat ve şartlarla imalatların gerçekleştirileceği kabul edilmiştir. Açıklanan nedenlerle elektrikli kapsül fiyatları esas alınarak fiyat farkı ödenmesi Fiyat Farkı Kararnamesine aykırıdır.

Sonuç olarak, 550 sayılı ilamın 7. maddesi ile verilen tazmin hükmünün TASDİKİNE,

Karar verildi.





**T.C.**  
**SAYIŞTAY BAŞKANLIĞI**  
Yayın İşleri Müdürlüğü  
06100 Balgat/ANKARA

[www.sayistay.gov.tr](http://www.sayistay.gov.tr)

ISSN : 1300 - 1981