



T.C.  
BOZOK ÜNİVERSİTESİ  
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

BOZOK UNIVERSITY  
Faculty of Economics and Administrative Science

BOZOK UNIVERSITÄT  
Fakultät für Wirtschafts- und Verwaltungswissenschaft

TÜRKİYE SİYASET BİLİMİ DERGİSİ  
TURKISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE  
TÜRKISCHE ZEITSCHRIFT FÜR  
POLITIKWISSENSCHAFT

Cilt 1 Sayı 2 Eylül 2018 • Volume 1 Number 2 September 2018

TÜRKİYE SİYASET BİLİMİ DERGİSİ  
TURKISH JOURNAL OF POLITICAL SCIENCE  
TÜRKISCHE ZEITSCHRIFT FÜR  
POLITIKWISSENSCHAFT

ISSN: 2587-2346 E-ISSN: 2667-775X  
Cilt 1 Sayı 2 Eylül 2018 Volume 1 Number 2 September 2018

**Sahibi/Owner**

İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Adına  
Prof. Dr. Hikmet ULUSAN, Dekan

**Editör/Editor**

Prof. Dr. Yunus YOLDAŞ

**Sayı Editörü/Issue Editor**

Dr. Öğr. Üyesi Hülya TOKER

**Editör Yardımcıları / Sub Editors**

Dr. Öğr. Üyesi Hülya TOKER Dr. Öğr. Üyesi Y. Pınar ÖZMEN

**Yayın Komisyonu/ Editorial Board**

Prof. Dr. Yunus YOLDAŞ  
Dr. Öğr. Üyesi Hazal İlgin BAHÇECİ  
Dr. Öğr. Üyesi İskender KARAKAYA  
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ÖZALP  
Dr. Öğr. Üyesi Hülya TOKER  
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa YILDIZ  
Dr. Öğr. Üyesi Y. Pınar ÖZMEN

**Bilimsel Danışma Kurulu/ Scientific Advisory Board**

Prof. Dr. Tayyar ARI (Uludağ Üniversitesi) • Prof. Dr. Durmuş Ali ARSLAN  
(Mersin Üniversitesi) • Prof. Dr. Zühtü ARSLAN (Anayasa Mahkemesi Başkanı)  
• Prof. Dr. Hüseyin BAĞCI (Orta Doğu Teknik Üniversitesi) • JProf. Dr.  
Jameledine BEN ABDELJELIL (Ludwigsburg Üniversitesi, Almanya) • Prof.  
Dr. Hakkı BÜYÜKBAŞ (Erciyes Üniversitesi) • Prof. Dr. İbrahim CANBOLAT

(Uludağ Üniversitesi) • Prof. Dr. Ahmet Baran DURAL (Trakya Üniversitesi) • Prof. Dr. Erol ESEN (Akdeniz Üniversitesi) • Prof. Dr. Mustafa GENCER (Abant İzzet Baysal Üniversitesi) • Prof. Dr. Burak GÜMÜŞ (Trakya Üniversitesi) • Prof. Dr. Hans Georg HEINRICH (Viyana Üniversitesi, Avusturya) • Prof. Dr. Ahmet KARADAĞ (Onursal Üye, Yozgat Bozok Üniversitesi Rektörü) • Prof. Dr. Bekhruz KHASHMATULLA (Ulusal Üniversite Odessa Hukuk Akademisi, Ukrayna) • Prof. Dr. Olaf LEISSE (Jena Üniversitesi, Almanya) • Prof. Dr. Gerhard MANGOTT (Innsbruck Üniversitesi, Avusturya) • Prof. Dr. Mehmet ÖCAL (Erciyes Üniversitesi) • Prof. Dr. Ali Yaşar SARIBAY (Uludağ Üniversitesi) • Prof. Dr. Fahri TÜRK (Trakya Üniversitesi) • Prof. Dr. Celalettin YAVUZ (İstanbul Ayyansaray Üniversitesi) • Prof. Dr. Süreyya YILDIRIM (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Prof. Dr. Yunus YOLDAŞ (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Doç. Dr. Mahmut AKIN (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Doç. Dr. Mehmet BARDAKÇI (İstanbul Yeni Yüzyıl Üniversitesi) • Doç. Dr. Özlem BECERİK YOLDAŞ (Erciyes Üniversitesi) • Doç. Dr. İbrahim DOĞAN (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Doç. Dr. İsmail ERMAĞAN (İstanbul Medeniyet Üniversitesi) • Doç. Dr. Cem KARADELİ (Ufuk Üniversitesi) • Doç. Dr. İsmail PIRLANTA (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Doç. Dr. O. Can ÜNVER (İstanbul Ayyansaray Üniversitesi) • Dr. Öğr. Üyesi Kutluhan BOZKURT (Kıbrıs Uluslararası Üniversitesi, KKTC) • Dr. Öğr. Üyesi Ejder ÇELİK (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Dr. Öğr. Üyesi Esra GEDİK (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Dr. Öğr. Üyesi Hakan KARAASLAN (Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi) • Dr. Öğr. Üyesi Karol KUJAWA (Illinois Üniversitesi, ABD; İşletme Üniversitesi, Polonya) • Dr. Öğr. Üyesi Valeriy MORKVA (Ukrayna) • Dr. Öğr. Üyesi Alper MUMYAKMAZ (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Dr. Öğr. Üyesi Erjada PROGONATI (Süleyman Demirel Üniversitesi) • Dr. Öğr. Üyesi Recep TEMEL (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Dr. Öğr. Üyesi Hülya TOKER (Yozgat Bozok Üniversitesi) • Dr. Tural BAHADIR (Bremen, Almanya) • Dr. Gürsel DÖNMEZ (T.C. Cumhurbaşkanlığı) • Dr. Farid HAFEZ (Georgetown Üniversitesi, ABD) • Dr. Christian Johannes HENRICH (Siegen Üniversitesi, Almanya) • Dr. Sarajuddin RASULY (Viyana, Avusturya)

### **Bu Sayının Hakem Kurulu**

Prof. Dr. Halil ALTINTAŞ (Erciyes Üniversitesi)  
Prof. Dr. Süreyya YILDIRIM (Yozgat Bozok Üniversitesi)  
Doç. Dr. Yavuz ÇİLLİLER (İstanbul Gelişim Üniversitesi)  
Doç. Dr. Zübeyir BÜTÜNER (Yozgat Bozok Üniversitesi)  
Doç. Dr. Elif GAZİOĞLU TERZİ (Ardahan Üniversitesi)  
Dr. Öğr. Üyesi Esra GEDİK (Yozgat Bozok Üniversitesi)  
Dr. Öğr. Üyesi Mustafa ARSLAN (Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi)  
Dr. Öğr. Üyesi Hazal İlgin BAHÇECİ (Yozgat Bozok Üniversitesi)  
Dr. Öğr. Üyesi Murat KESEBİR (Yozgat Bozok Üniversitesi)  
Öğr. Gör. Dr. Rifat KARAKOÇ (Gazi Üniversitesi Tapu Kadastro Yüksek Okulu)

### **İngilizce Editörleri/ Editors for English /Editoren für Englisch**

Dr. Öğr. Üyesi İskender KARAKAYA  
Dr. Öğr. Üyesi Y. Pınar ÖZMEN

### **Almanca Editörü/ Editor for German /Editor für Deutsch**

Dr. Öğr. Üyesi Mustafa YILDIZ

### **Kurucular/Founders/Gründer**

Prof. Dr. Yunus YOLDAŞ  
Doç. Dr. Özlem BECERİK YOLDAŞ

### **İletişim (Haberleşme) bilgileri:**

Adres: Yozgat Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Atatürk  
Yolu 10. km. 66200 YOZGAT Telefon: (354) 242 10 42  
E-mail: [siyasetdergisi@bozok.edu.tr](mailto:siyasetdergisi@bozok.edu.tr)

**Kapak Uygulama:** Saymedya Grafik, Saydakıtap.

**Basım:** Say Medya Tic. Ltd. Şti. Ahmet Yesevi Mah. Harmandere Sk. Güleç  
Neoflats Apt. No:2 K.5 D.28 Tel/Fax: 0224 234 02 37 Cep:0 554 151 16 16  
Nilüfer/BURSA Yayıncı sertifika No: 35429

Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi (TSBD), Yozgat Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi tarafından yılda iki kez Mart ve Eylül aylarında Türkçe, İngilizce ve Almanca yayınlanacak uluslararası hakemli bir dergidir. Dergiye gönderilecek yazılar derginin biçim kurallarına uygunluğu incelendikten sonra, iki kör hakem değerlendirmesine gönderilir. Hakem raporlarına göre dergi yayın kurulu çalışmayı yayımlar veya yayınlamaz. Dergide intihale (kendinden intihal dâhil) karşı sıkı bir politika izlenmektedir. Yazılar intihale karşı yayından önce, yayın aşamasında ve sonrasında denetlemeye tabi tutulur ve intihal bulgusu durumunda değerlendirme sürecinin herhangi bir aşamasında reddedilir. Dergide yayınlanan yazılarda ileri sürülen görüşler yalnızca yazarların kendisine aittir, yayınlanan kurumun görüşlerini yansıtmaz. Yayıncılar bu görüşler için herhangi bir yasal sorumluluğu kabul etmez.

Turkish Journal of Political Science (TSBD), is an international peer-reviewed journal published in Turkish, English and German twice a year, in March and September by Yozgat Bozok University Faculty of Economics and Administrative Sciences. After a preliminary inspection, manuscripts meeting the format requirements undergo a double blind peer review process. According to the outcome of peer review reports editorial board publish or do not publish the article. A strict policy towards plagiarism (including self-plagiarism) is followed in the journal. Manuscripts are screened for plagiarism before, during, and after publication, and if found they are rejected at any stage of processing. The opinions expressed in the published articles are the author's own and do not reflect the view of the publisher institution. Publishers do not accept any legal responsibility for these opinions.



## **İçindekiler**

<b>Editöryal</b>	IX-XI
<b>Recep Temel:</b> Mustafa Kemal (ATATÜRK)'ün Maliye Politikalarına Etkisi (1920–1938)	1-25
<b>Hakan Güneş:</b> Mali Kurallar Ekonomik Kriz Dönemlerinde Çalışır Mı? (2008 Finansal Krizi-Türkiye Örneği)	27-44
<b>Recep Fedai, Hülya Herdem, Gonca Ertuğrul:</b> Yeni Hükümet Sisteminde Şeker Politikalarının Sürdürülebilirliği: Yönetimsel ve Siyasal Açıdan Bir Değerlendirme	45-65
<b>Saltuk Aziz Gökalp:</b> Katılımcı Yönetim Anlayışı ve İLKSAN	67-86
<b>Diğer Konular</b>	
<b>Mustafa Yıldız:</b> Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistem Üzerine Bir Değerlendirme	89-108
<b>Kitap İncelemeleri</b>	
<b>Yaşar Pınar Özmen:</b> Popülizm Nedir?	111-117
<b>İskender Karakaya:</b> IŞİD Tarihi	119-131
<b>Bu Sayıya Katkıda Bulunanlar</b>	133-137

## **Contents**

<b>Editorial</b>	IX-XI
<b>Recep Temel:</b> Mustafa Kemal Atatürk's Effect on Finance Policies (1920-1938)	1-25
<b>Hakan Güneş:</b> Does The Fiscal Rules Work in The Economic Crisis Period? (The Case of Financial Crisis of Turkey in 2008)	27-44
<b>Recep Fedai, Hülya Herdem, Gonca Ertuğrul:</b> Sustainability of Sugar Policies in The New Government System: An Assessment of the Management and Political Aspects	46-65
<b>Saltuk Aziz Gökalp:</b> Participating Management Concept and ILKSAN	67-86
<b>Beyond the Topic</b>	
<b>Mustafa Yıldız:</b> An Evaluation on Presidency, Semi-Presidential and Parliamentary System	89-108
<b>Book Reviews</b>	
<b>Yaşar Pınar Özmen:</b> What is Populism?	111-117
<b>İskender Karakaya:</b> ISIS: A History	119-131
<b>Contributors to the Current Issue</b>	139-143



## Editöryal

Kökleri insanoğlunun yerleşik yaşama geçtiği ve ilk kentlerin doğduğu döneme kadar uzanan kamu politikaları çalışmaları; bilimsel anlamda, sosyal devletin kurumsal olarak ilk ortaya çıktığı 1929 Dünya Ekonomik Buhranı sonrasında yapılmaya başlanmış ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra önemli bir gelişim göstermiştir. Türkiye'de ise ancak 2000'li yıllarda yaygın hale gelmiştir (Gül: 2015, s. 6).

Modern ulus devletlerin kurulmasından önce kamu politikaları, daha çok toplumsal problemlerin çözümüne odaklanılarak dönemin önde gelen düşünürleri tarafından üst düzey yöneticilere sunulan çözüm önerileriyle halledilirken, modern ulus devletlerin kurulmasıyla bilimsel araştırma yöntemleri kullanılmaya başlanmıştır. Günümüzdeki kamu politikaları analizi; yöntem bilimsel olarak teorik ve görgül (ampirik) araştırmalarla elde edilen verilerin bilimsel metotlar kullanılarak çözümlenmesine dayanır (Usta: 2013, s.80).

Kamu politikasıyla ilgili farklı tanımlar yapılmaktadır. Bir tanıma göre; *devletin yasalardan kaynaklanan otoritesinin bulunduğu herhangi bir konuda, yetkili olan kamu kurumu ya da görevlisi tarafından yapılan her türlü eylem ve işlemler*. Diğer bir tanıma göre, *devletin yapmayı ya da yapmadığı her şeydir*. Bir başka tanımda ise, *meşru bir toplumsal sorunu ve/veya ihtiyacı gündeme getirerek, çözüm seçeneklerini ve en uygun seçimi (politikayı ya da programı) ortaya koyma ve bu sorunu çözme ya da ihtiyacı giderme yönünde kamusal aktörlerin ya da onların denetimi ya da gözetimi altındaki diğer aktörlerin planlı kararlarını ve eylemlerini içerir* denilmektedir (Gül: 2015, s. 8).

Günümüzde kamu politikaları analizi, hükümet faaliyetlerinin neden ve sonuçlarını tanımlamaya çalışması ve aktörlerin kamu politikalarının içeriğine yaptığı etkileri incelemesi açısından, siyaset bilimi ve kamu yönetimi alanına yeni bir boyut kazandırma iddiasındadır. Dolayısıyla bir kamu politikası analizi, bir yandan devlet içindeki ilgili aktörleri ve politika ağlarını; diğer yandan toplum içerisindeki diğer ilgili aktörleri ilgilendirir (Usta: 2013, s. 80).

Kamu politikalarının kapsamı, devlete yüklenen fonksiyonlarla yakından ilgili olup, kamu politikası oluşturma, öncelikli politikaların

tespit edilmesini, bunların tanımlanmasını, işlevsel şeklini oluşturan kanunların parlamentoda kabul edilerek yürürlüğe girmesini içeren bir süreçtir (Biçer ve Yılmaz: 2009, s. 45).

Genel olarak çerçevesini çizdiğimiz kamu politikaları konusu Türkiye Siyaset Bilimi Dergisinin ikinci sayısının ana temasını oluşturmaktadır. Dergide yer alan konular da bu kapsam dâhilinde ele alınmıştır. Bu sayıda yer alan dört makale, ana tema temelinde analiz edilmiştir.

Bu makalelerden ilki, **Recep Temel** tarafından kaleme alınan *Mustafa Kemal (ATATÜRK)'ün Maliye Politikalarına Etkisi (1920–1938)* adlı çalışmasıdır. Yazar bu konuyu, Mustafa Kemal'in 1920–1938 dönemi itibarıyla mali politikalar ve özellikle bütçe ve vergi politikaları üzerindeki etkisini, TBMM zabıtları ve bu dönemde görev yapmış hükümetlerin hükümet programları rehberliğinde incelemiştir.

**Hakan Güneş** tarafından hazırlanan *Mali Kurallar Ekonomik Kriz Dönemlerinde Çalışır mı? (2008 Finansal Krizi-Türkiye Örneği)* adlı çalışmada, 2008 Finansal Krizinin Türkiye'de reel sektör üzerindeki etkilerinin azaltılması amacıyla alınan mali önlemlerin bütçe açıkları ve kamu borçlarının seyrine olan olumsuz etkisi ele alınmıştır. Bütçe açıkları ve kamu borçlarının konjonktürel koşullara, finansal krizlere ve beklenmedik gelişmelere karşı tepkisiz kalamayacağını, bu nedenle mali kural içeren düzenlemelerin konjonktürel durumlara, ekonomik krizlere ve beklenmedik şoklara karşı yeterli esnekliğe sahip olması gerektiğini, bu esnekliğin mali performansın kötüleşmesine izin verdiği ölçüde iyileşmesini de içinde barındırdığı betimlenmiştir.

**Recep Fedai, Hülya Herdem, Gonca Ertuğrul** tarafından kaleme alınan *Yeni Hükümet Sisteminde Şeker Politikalarının Sürdürülebilirliği: Yönetsel ve Siyasal Açıdan Bir Değerlendirme* başlıklı makalede ise, Türkiye'de şeker pancarından üretilen şeker, ekonomik ve siyasal açıdan analiz edilmiştir. Şeker sektörünün sürdürülebilirliği betimlenerek çözüm önerilerinde bulunulmuştur.

**Saltuk Aziz Gökalp** *Katılımcı Yönetim Anlayışı ve İLKSAN* adlı çalışmasında, karar alma mekanizmalarının örgütlerin kurumsallaşma yapılarına göre değişebildiği, demokratik bir yönetim anlayışını benimseyen örgütlerin karar alma süreçlerinde katılımı esas alırken; daha otokratik ve tepeden inme yönetimi benimseyen örgütlerin ise

karar alma süreçlerinde katılımı önemsemediklerini belirtmiştir. Makalede, karar alma süreçlerinde katılımı esas alan katılımcı yönetim anlayışıyla kurulan İLKSAN üzerinden durulmuştur.

Ana tema dışında **Mustafa Yıldız** tarafından hazırlanan *Başkanlık, Yarı Başkanlık ve Parlamenter Sistem Üzerine Bir Değerlendirme* başlıklı makalede ise yazar; hükümet sistemlerini ülke uygulamalarına göre karşılaştırmış ve her bir sistemin kendine has özellikleriyle gelişmiş demokrasilerde yer alabileceği üzerinde durmuştur.

Dergide ayrıca, **Yaşar Pınar Özmen**'in, *Popülizm Nedir?* (Jan-Werner Müller); **İskender Karakaya**'nın, *IŞİD Tarihi* (Fawaz A. Gerges) adlı kitaplarla ilgili yapmış olduğu inceleme yazıları yer almaktadır.

Dergimizin temasını oluşturan kamu politikaları konusu oldukça geniş bir yelpazeye sahiptir. Ancak alanın spesifik olması nedeniyle bu sayıda sınırlı sayıda makaleyi yayımlama imkânına sahibiz. Bu konuda yapılacak çalışmalara rehber olmasını, farklı okuyucu kitlelerinin bilgilerinin arttırmasını ümit etmekteyiz.

Hülya Toker

#### KAYNAKÇA

- Usta, A. (2013). Kamu Politikaları Analizine Kuramsal Bir Bakış. *Yasama Dergisi Parlamento Hukuku Özel Sayısı (I)*, Sayı 24, ss. 78-102.
- Gül, H. (2015). Kamu Politikası Analizi, Yöntemleri ve Teknikleri. *Yasama Dergisi*, Sayı 24, ss. 5-31.
- Bıçer, M. ve Yılmaz, H. (2009). Parlamantonun Kamu Politikası Oluşturma ve Planlama Sürecindeki Konumunun Yeni Kamu Mali Yönetim Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi. *Yasama Dergisi*, Sayı 13, ss. 45-84.

# MUSTAFA KEMAL ATATÜRK'ÜN MALİYE POLİTİKALARINA ETKİSİ (1920-1938)\*

Recep TEMEL\*\*

## Öz

Mustafa Kemal (ATATÜRK)'ün Milli Mücadele'nin baş askeri mimarı olduğu kadar, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin de baş mimarı olduğu bir gerçektir. Bu gerçekliğin 1920-1938 dönemi itibariyle mali politikalar ve özellikle bütçe ve vergi politikaları üzerindeki etkisi incelemeye değerdir. Bu sebeple dönemin bütçe ve vergi politikaları üzerinde Mustafa Kemal (ATATÜRK)'ün düşüncelerinin neden ve nasıl etki ettiği ve ne gibi sonuçlar doğurduğu, araştırmanın ana konusunu oluşturacaktır. Araştırmada, dönemin TBMM zabıtları ve dönemde görev yapmış hükümetlerin Hükümet Programları rehberlik yapmıştır.

*Anahtar Kelimeler:* Mustafa Kemal Atatürk, Maliye, Bütçe Politikaları, Vergi Politikaları.

## MUSTAFA KEMAL ATATÜRK'S EFFECT ON FINANCE POLICIES (1920-1938)

### Abstract

Mustafa Kemal (ATATÜRK)'s National Struggle as head of the newly formed Republic of Turkey military architect of the State is also Chief Architect is a fact. This reality at the period 1920-1938, and especially the financial policies, the impact on the budget and tax policies are worth examining. For this reason, the budget and tax policies of the period, Mustafa Kemal (ATATÜRK)'s thoughts on why and how it affects the results of the research, such as domain and what is the main topic. During his period in PARLIAMENT he served in research and guidance programs of Governments.

*Keywords:* Mustafa Kemal Atatürk, Finance, The Budget Policy, Tax Policy.

## GİRİŞ

Milli Mücadele'nin zaferle neticelenmesinde yüksek askeri kabiliyete sahip olan Mustafa Kemal (ATATÜRK)'ün orduyu sevk ve

---

\* Bu çalışma "1918-1938 Tarihleri Arasında Türk Maliye Teşkilatı" isimli doktora tezinden türetilmiştir.

\*\* Dr. Öğretim Üyesi, Yozgat Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü. E-posta: recep.temel@bozok.edu.tr.

idarededeki başarısı tartışılmazdır. Bununla birlikte 29 Ekim 1923 tarihinde Cumhuriyetin ilan edilmesiyle kurulan yeni devletin başı sıfatıyla Mustafa Kemal tek başına askerî zaferlerin emperyalist devletlere karşı üstünlük kurmada yeterli olmayacağını da bilincindedir. Bu bilincin doğal sonucu olarak askerî alanda kazanılan zaferler, siyasî ve iktisadî sahada kazanılacak başarılarla taçlandırılmak istenmiş, Milli Mücadele'nin başlangıcından itibaren genelde ekonomik, özelde malî konularda oldukça titiz davranılmıştır. Başta Mustafa Kemal olmak üzere yeni kurulan devletin kadrolarının Osmanlı Devleti'nin ekonomik/malî konulardaki (Duyun-ı Umumiye, Kapitülasyonlar) yetersizliği sebebiyle Batılı güçlerin vesayetine girişini tecrübe etmiş olmaları, bu titizliğin dozunu yükseltmiştir. Nitekim yeni kurulacak devletin takip edeceği iktisat siyasetinin belirlendiği İzmir İktisat Kongresi'nin açılış konuşmasında Mustafa Kemal, bu konudaki hassasiyetini hiç bir tevile mahal bırakmayacak açıklıkta ortaya koyacaktır.<sup>1</sup> Diğer taraftan, yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin uluslararası bir hukukî varlık olarak tanınmasını sağlayan Lozan Antlaşması görüşmelerinde Türk delegasyonunu temsil eden İsmet İnönü'ye bizzat Mustafa Kemal tarafından verilen "hiçbir şekilde adli ve malî kapitülasyonların kabul edilmeyeceği" talimatı bu husustaki dirayeti perçinleyici mahiyettedir.

Bu çalışmada literatürde "Atatürk Dönemi" olarak isimlendirilen 1920-1938 tarih aralığında tercih edilen iktisat politikalarından ziyade, malî yapıyla doğrudan ilişkili bütçe düzenlemeleri ve vergi uygulamaları hakkında Mustafa Kemal'in yaklaşımları tespit edilmeye çalışılacaktır. Bunun için de Mustafa Kemal'in dönem boyunca Cumhurbaşkanı sıfatıyla gerçekleştirdiği TBMM açış konuşmaları TBMM tutanakları üzerinden takip edilecektir. Yine dönem boyunca Mustafa Kemal tarafından Başvekil (Başbakan) olarak atanan ve hükümeti kurmakla görevlendirilen şahsiyetlerin Hükümet Programlarında bütçe ve vergi uygulamalarına ilişkin yaptıkları açıklamalardan faydalanılacaktır.

## **1. MUSTAFA KEMAL (ATATÜRK)'ÜN TBMM AÇIŞ KONUŞMALARINDA MALİ YAPIYA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELERİ**

Bir devletin gücü büyük ölçüde mali yapısının gücünden kaynaklanır. Mali yapının gücünü ortaya koyan en önemli belge ise

gelir ve gidere ilişkin bütün düzenlemeleri bünyesinde barındıran bütçe düzenlemesidir. Bütçenin tanımına dair literatürde farklı tanımlar yapılmaktadır. İsmail Türk bütçeyi “Devletin mali hayatının içinde cereyan ettiği mali çerçeve” (Türk, 1982:10) olarak tanımlarken Bedri Gürsoy, “Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin gelecek belirli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren hukuki bir tasarruf” (Gürsoy’dan Nakleden Tügen, 2008:3) olarak tanımlamaktadır. 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun 6. Maddesi bütçeyi “Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun” (Resmi Gazete, 1927:719) olarak tarif ederken, 2003 yılında bu kanunun yerine ikame olunan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 3. Maddesinin f bendinde bütçeyi “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” (Resmi Gazete, 2003:8660) şeklinde tarif etmektedir.

23 Nisan 1920’de TBMM’nin açılışı ile başlayan süreç esasında, bütün kurum ve kuruluşlarıyla yeni bir devlet kurma sürecidir. Ülkenin işgalden kurtarılması için verilen askeri mücadele ve bununla birlikte ihtiyaç duyulan diğer kurum ve hizmetlerin oluşturulması ciddi düzeyde kaynak ihtiyacı doğurmuştur. Milli Mücadele döneminde gelir ve giderlerin yönetiminde son derece hassas olduğu ve özellikle kaynakların tedarikinde yerli kaynaklara itibar edildiği bilinmektedir. Bu hassasiyet, Mustafa Kemal’de Milli Mücadele’nin başlangıcından itibaren mevcuttur. Mücadelenin sivil anlamda örgütlenmesi ve işgallere karşı savaşın gerektirdiği mali kaynakların temini hususunda Sivas Kongresi’nde mandacı anlayışa karşı sergilenen tavır bunun kanıtıdır.

TBMM, ivedilikle ihtiyaç duyulan kaynakları tedarik etme anlamında ilk yasama faaliyetini vergilendirmeye ilişkin yapmıştır. İşgalin olmadığı alanlarda uygulanmak üzere daha önce 8 katına çıkartılması istenen Ağnam Resmi (Hayvanlar Vergisi)’nin mükelleflerin lehine olacak şekilde eskiden olduğu üzere dört kat olarak tahsil edilmesi yönünde tasarrufta bulunmuştur (Halaçlı, 2018:22-23; Kaldırmacı’dan nakleden Yüzgeç, 2006:80-81). Diğer taraftan Kuvay-ı Milliye’nin başta bağış ve yardımlarla, sonrasında teşkil edilen düzenli

ordunun ise TBMM tarafından “Tekâlif-i Milliye” ismiyle çıkarılan düzenlemeye bağlı olarak aynî ve nakdî vergilerle finanse edilmesi oldukça manidardır (Sürmeli, 1988:44).

### **1.1 Bütçe Politikaları Hakkındaki Değerlendirmeleri**

Bütçeler, toplum ve devlet hayatındaki önemlerinden dolayı meclislerin en önemli işlevlerinden birisidir. “Bütçe Hakkı” olarak isimlendirilen bu işlevini meclis, bir yasama faaliyeti olarak icra eder ve bu yetkisini anayasadan alır. TBMM açıldıktan sonra hazırlanan 1921 Anayasası’nda “Bütçe Hakkı”na ilişkin bir düzenleme yoktur. Meclis; Hükümet Sistemi’nin geçerli olduğu bu dönemde gelir ve giderlere ilişkin düzenlemeler teknik anlamda “Bütçe Kanunları” ile değil de “Avans Kanunları” ile yapmıştır. Cumhuriyet döneminin ilk bütçesi 1924 yılı bütçesidir. Bu yıl bütçesinin anayasal dayanağı 20.04.1924 tarihinde kabul edilen 1924 Anayasası’dır. Cumhuriyetin ilanıyla birlikte ilk olarak, 1924 Anayasası’nda bütçe ile ilgili düzenlemelere yer verilmiştir. Bu anayasada Umur-ı Maliye (Maliye İşleri, 95-101. Maddeler) başlıklı bir kısım oluşturulmuştur. Bu kısımda Bütçe Kanunu’nun ilgili yılda yürürlüğe konulabilmesi için belirlenen tarihlerde TBMM’ne sunulması gerektiği (95.Madde), bütçe haricinde harcama yapılamayacağı (96. Madde), bütçenin yıllık olacağı (97. Madde) Kesin Hesap Kanunu’nun hazırlanarak TBMM’ne sunulacağı (98. ve 99. Maddeler), devletin gelir ve giderlerinin Sayıştay tarafından denetleneceği ve Genel Uygunluk Bildirimi’nin Sayıştay tarafından ilgili tarihlerde TBMM’ne sunulacağı (100.ve 101. Maddeler) gibi düzenlemeler mevcuttur (Resmi Gazete, 1924).

1924 Anayasası’nın Cumhurbaşkanı’nın yetki ve sorumluluklarını düzenleyen “Yürütme” kısmındaki 36. Maddeyle getirilen düzenleme, bu tarihten sonra çıkarılacak olan bütçeler üzerinde Cumhurbaşkanı’nın etkisini gösterir mahiyettedir. “Cumhurbaşkanı her yıl Kasım ayında hükümetin geçen yıldaki çalışmaları ve giren yıl içinde alınması uygun görülen tedbirler hakkında bir söylev verir. Yahut söylevini Başbakanına okutur.” (Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası) şeklindeki düzenleme Cumhurbaşkanı sıfatıyla Mustafa Kemal tarafından kullanılmış<sup>2</sup> ve TBMM açış konuşmalarında hükümetlerin geçmiş ve gelecek yıl bütçe uygulamalarına ilişkin değerlendirmelerde (tespit ve öneri) bulunmuştur.

Mustafa Kemal'in 1923-1938 tarih aralığında gerçekleştirdiği TBMM açış konuşmalarında, mali yapıya ilişkin değerlendirmelerin önemli bir kısmı bütçenin nasıl olması lazım geldiğine ilişkindir. Özellikle yabancı ülkeler açısından ülkenin güvenilirliğinin bütçe sürecinin iyi yönetilmesinden geçtiğine olan inanç bu konudaki hassasiyeti zinde tutmuştur. Bu hassasiyet, kendisini bütçelerin denkliği ile iç ve dış borçların vadesinde ödenmesi konusunda somutlaştırmıştır. Zaman içerisinde bütçelerin ana özelliği haline dönüşen bu titizlik, "Denk Bütçe, Düzgün Ödeme" şeklinde ilkeleştirilmiştir.

Mustafa Kemal'in Milli Mücadele sürerken 1922 ve 1923 yılı TBMM açış konuşmalarında üzerine basa basa mali bağımsızlığa vurgu yapmış olması bu konuya atfettiği değeri göstermektedir. 1922 yılı TBMM'ni açış konuşmasında mali bağımsızlığa ve bunun için de bütçenin taşıdığı öneme vurgusu aşağıdaki şekilde olmuştur.

Bugünkü mücadelemizin amacı tam bağımsızlıktır. Bağımsızlığın tam sağlanabilmesi ise ancak mali bağımsızlık ile mümkündür. Bir devletin aslı bağımsızlıktan yoksun olunca o devletin bütün hayati bölümlerinde bağımsızlık sakat durumdadır. Çünkü her devlet organı ancak maliye ile yaşar. Mali bağımsızlığın korunması için ilk şart bütçenin ekonomik bünye ile uygunluğu ve denk olmasıdır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1922:2)

Mustafa Kemal, 1923 yılı TBMM açış konuşmasında dış ülkelere muhtaç olmadan, ülkenin kendi kaynaklarını kullanması gerektiğine ve milli bir siyaset olarak kaynakları tasarruflu kullanmanın önemine temas etmiştir. Mali yönetim anlayışının ise "halkı baskı altında tutmak ve rahatsız etmekten kaçınmakla birlikte mümkün olduğu kadar dışarıdan yardım istemeden ve çok fazla ihtiyaç duymadan, yeterli gelir sağlamak amacına dayandığını" (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923:2) ifade etmiştir.

1924 yılı TBMM açış konuşmasında "Maliyemiz, düzenli, sağlam ve güvenli olma prensiplerini başarı ile uyguladı. Bir borçlanmaya ihtiyaç görmeden, iç borçları düzenli olarak ödemekteyiz. Dış borçlanmalara gelince, taahhütlerin yerine getirilmesi doğaldır." (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924:1) sözleri Mustafa Kemal'in borçlanmaya karşı duyarlılığını göstermesi bakımından anlamlıdır. Türkiye Cumhuriyeti Devleti yeni kurulma sürecinde olan bir devlet olması münasebetiyle kurumlarının oluşturulmasında zorluklar yaşamıştır. Oluşturulmaya çalışılan kurumların kendilerinden beklenen



görevleri yerine getirmede zorluklar yaşadığı da bir vakiydir. Bu çerçevede Cumhuriyetin ilk yıllarında arzulanmamış olmasına rağmen yaşanan zorluklar neticesinde bütçelerin denk kapatılamadığı olmuştur. Mustafa Kemal bu hususa 1926 yılı TBMM açış konuşmasında aşağıdaki şekilde temas etmiştir.

Geçen yılların açık bütçelerinin biriktirdiği zorluklara, Büyük Meclisin 1926 bütçesinde gerçek bir denge sağlamak için harcadığı çabalar ve hükümetçe mümkün olan tasarruf yapılması ile göğüs gerilebilmiştir. Gelecek bütçelerin, gerçek dengelerinin sağlanması için, geçen yıldan beri izlenen güvenli yola uyacak biçimde yapılacağını kuvvetle ümit ederim (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926:2-6).

1927 yılında çıkarılan Muhasebe-i Umumiye Kanunu, bütçe disiplini sağlanması açısından önemli bir adımdır. Bu düzenlemeyle birlikte bütçe düzenlemesi dışında harcama yapılamayacağı ve gelirlerin hazineye toplanacağı kayıt altına alınmıştır. Bu düzenlemeyle sağlanan gelişme Mustafa Kemal'in 1928 yılı TBMM açış konuşmasına da yansımıştır.

Maliyemiz için son yıllarda özenerek gereğine inandığımız gerçek bütçe denkleğinin sonuçları ortadadır. Hazinesinin bağlantıları ve ödemeleri düzenli bir şekle girmiştir. Kullanma yönünden bütçenin dışında kalan eski yüklerin de bütçe içinde düşünülmüş olması yönündeki eğilimin gelişmesi, dalgalı borçların ödenme şeklinin düzenlenmesi, saptanması bu alanda yeni bir gelişme olacaktır. Dalgalı borçlar tam olarak size sunulduğu zaman Cumhuriyet maliyesinin durumunun ve geleceğinin ne kadar sağlam olduğu iyice anlaşılacaktır (TBMM Zabıt Ceridesi,928:2).

1929 yılı, Lozan Antlaşması gereği üstlenilen Osmanlı Devleti borçlarının iadesinin başladığı yıldır. Bu borç iadeleri, dönemin bütçelerine önemli ölçüde mali yük getirmiştir. Böyle olmakla birlikte dış borçların ödenmesinde bir titizlik sergilenmiştir. Bunun yanı sıra mali alanda ücretli memurların ücretlerinin düzenlenmesi, artırma-eksiltme kanununun çıkartılması, asker-sivil memurların emeklilik işlemlerine dair kanun tasarısının TBMM'ne sunulmuş olması, mali reform mahiyetinde adımlar olarak değerlendirilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1929:2).

1929 yılı, aynı zamanda bütün dünya ülkelerinde etkisini gösterecek bir ekonomik krizin yaşandığı yıldır. Dünya Ekonomik Krizi olarak isimlendirilen bu kriz ABD'nde başlamış ve kısa bir süre içerisinde başta Avrupa ülkeleri olmak üzere diğer ülke ekonomilerinde

ve dolayısıyla mali yapılarında olumsuz sonuçlar doğurmuştur. Dünya Ekonomik Krizi'nin Türk mali yapısına etkilerini Mustafa Kemal'in 1930-1935 yılları arasında yapmış olduğu TBMM açış konuşmalarında da görmek mümkündür.

Efendiler, özellikle tarımla ilgili ülkelerde duyulan dünya çapında bir ekonomik kriz vardır. Bu kriz doğal olarak bizim ülkemizi de etkilemiş ve ağırlığını hissettirmiştir.... Yıllardan beri alınan önlemlere önümüzdeki yıl daha geniş oranda ihtiyaç olacaktır. Çok tutumlu bir yönetim şeklinin resmi ve özel bütün işlemlerimize etkinliği olması gerekmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1930:2).

Bu dönemde Türkiye bir tarım ülkesidir ve ihracat ürünlerinin çoğunluğunu ağırlıklı olarak tarım ürünleri oluşturmaktadır. Krizin etkisiyle uluslararası piyasalarda tarım ürünlerinin fiyatlarının gerilemesi ve ülkelerin, korumacı politikalar sebebiyle ithalatlarını sınırlandırmaları Türkiye'nin ihracat gelirlerinin gerilemesine sebep olmuştur. Bu şartlar altında Türk mali idaresinin müracaat ettiği yöntem topyekûn tasarruf tedbirlerine sarılmak ve bütçe denkliliğini sağlamaktır. 1931 yılı TBMM açış konuşmasında, "İçinde bulunduğumuz yılda, mali ve ekonomik genel bir krize karşı ulusların çetin bir sınav geçirmekte olmaları özel olarak dikkati çekmektedir. Bu sınavda Türk milleti, yaşamı, çalışmaları, az şeyle yetinmesi ve özverisi ile övgüye değer bir güç göstermektedir." (TBMM Zabıt Ceridesi, 1931:3), 1932 TBMM açış konuşmasında, "Ekonomik bunalım ise, uluslararası değişimin azalması ve daralması ile alanını genişletmiş ve etkisini artırmıştır... Muhakkak ki, dengeli bir bütçenin sağlanması, gelecek yıla yönelik endişelerimizin yine özü olacaktır." (TBMM Zabıt Ceridesi, 1932:3) tespitleri, bu durumu göstermektedir. 1933 yılı, krizin Türk maliyesindeki etkisinin çok açık görüldüğü yıl olmuştur. Nitekim bu durum 1933 yılının TBMM açış konuşmasına da yansımıştır.

Efendiler, dünyanın ekonomik durumu henüz düzelme yönünde fazla ümit vermemektedir. Mali durum, bu nedenle de büyük ilginizi çekecektir. Geçen yılki bütçe tahminlerinin gelir durumunun tamamen gerçekleşmiş olduğu anlaşılmıştır. Fakat içinde bulunduğumuz yıl gelirlerinin nasıl gerçekleşeceği konusunda, henüz karar verilecek kadar yeterli zaman geçmedi. Her halde bütçe dengesinin korunma ve sağlanması için yüksek heyetinizin her önlemi almaya özellikle önem vereceğine eminim. Açık bir bütçenin pek çok sakıncalarını iyi bilen Büyük Millet Meclisinin dengeli bütçe için kesin kararlı bulunması, Devletin mali ve hatta genel politikası için büyük güvencedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1933:2).

1933 yılı, Türkiye’de sanayileşme yönünde adımların atıldığı yıldır. Devletçilik ilkesinin de sonucu olarak, ithal ikameci bir yaklaşımla yurt dışından ithal edilen ürünlerin ülkenin kendi imkânlarıyla yurt içinde üretilmesi için fabrikalar açılmaya başlanmıştır. İhtiyaç duyulan fabrikaların belli bir plan dâhilinde inşa edilmesi ve hizmete açılması için de 1. Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ve 1934 yılında yürürlüğe konulmuştur.<sup>3</sup> Bu durum Mustafa Kemal’in 1934 yılı TBMM açış konuşmasında şu şekilde karşılık bulmuştur.

Arkadaşlar, ülkenin ekonomik durumunu kuvvetlendirerek geliştirmek en önde tuttuğumuz işler arasındadır. Onun için sanayi programımızı durmadan yürütmekteyiz. Tasarlanan fabrikalardan çoğunun temelleri atılmıştır. Hepsinin kurulup işletilmesi için bilimsel ve mali gerekler yerine getirilmiştir. Ülkenin en belirgin eksikliğini giderecek olan bu fabrikaları çok geçmeden kurup işletmek, hükümetin en önde göreceği işlerden olacaktır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1934:4).

1935 yılı ve takip eden yıllar, Dünya Ekonomik Krizi’nin Türk maliyesi üzerindeki etkilerinin kalktığı yıllardır. Buna bağlı olarak mali yapıda vergi indirimlerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bu indirimler sebebiyle katlanılan maliyetin Hazinece karşılanabilmiş olunması, Mustafa Kemal tarafından ülkenin ekonomik gücünün yüksekliğinin belgesi olarak değerlendirilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1935:2). Diğer taraftan TBMM’nin mali yapıda dengeli gidişe özel önem vermesi, tahmin edilen gelirlere daha fazla gelir elde edilmesine sebep olmuş, bu durum da maliye alanında olumlu ve verimli bir durumun göstergesi olarak okunmuştur (TBMM Zabıt Ceridesi, 1936:5).

1937 yılı TBMM açış konusu Mustafa Kemal’in bizzat yapmış olduğu son açış konuşmasıdır. Diğerlerine göre daha uzun olan bu açış konuşmasında Mustafa Kemal önce Türk ekonomisinin geldiği durumu genel olarak özetlemiş ve ardından Cumhuriyet Türkiye’sinin mali yapısının ilkelerini ortaya koymuştur.

Cumhuriyet bütçelerinin beliren ve daima güçlenmesi gereken ortak özellikleri yalnız denk oluşları değil, aynı zamanda, koruyucu, kurucu ve verici işlere her seferinde daha fazla pay ayırmakta olmalarıdır. Bu politikamızın, milli faaliyet üzerinde derhal yaratmaya başladığı etki ile bütçe tahmin rakamlarımız, yalnız gerçekleşmekle kalmamış, her zaman fazlası ile kapanmaya başlamıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1937:3).

Burada dikkat çeken yalnız bütçelerin fazla vermesi özelliği değil aynı zamanda bütçenin mali fonksiyonunun yanı sıra iktisadi ve sosyal fonksiyonlarının da işlevsel hale getirildiği veya bir başka ifadeyle “Fonksiyonel Maliye Anlayışı”nın mali yapıda esas alındığıdır. Yine bu konuda üzerinde durulan önemli bir husus bütçenin ödemeler konusunda gösterdiği başarıya bağlı olarak devletin saygınlığının korunması ve bunun bütçenin temel ilkelerinden birisi haline getirilmesidir.

Her türlü mali yükümlülüklerimizi günü gününe yerine getirerek, Devlet saygınlığını korumak ve mali sermaye ve hisseleri koruma ve destekleme işlemleri konusunda da bütün önlemleri alarak bu hususta dikkatli bulunmak, ilkemiz olacaktır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1937:3).

1938 yılı Mustafa Kemal’in gerçekleştirdiği son TBMM açış konuşmasıdır. Konuşma daha öncekilerde olduğu üzere Mustafa Kemal tarafından bizzat yapılamamış, rahatsızlığı sebebiyle Başbakan Celal Bayar tarafından okunmuştur. Okunan metinde Mustafa Kemal’in kendi döneminin maliye politikalarını aşağıda olduğu şekilde bir paragrafta özetlediği görülmektedir.

Maliyemizde denk bütçe, sağlam ödeme, vergi sistemlerini mükellef yararına iyileştirme, hafifleştirme ve milli paranın istikrarını koruma prensipleri tam bir bağlılık ve başarı ile izlenmekte ve uygulanmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1938:3).

## **1.2 Vergi Politikaları Hakkındaki Değerlendirmeleri**

Vergi, kamu gelirleri içerisinde en önemli yekûn teşkil eden kaynaktır. Kamu giderlerini karşılamak için, devletin tek taraflı belirlediği oranlar üzerinden ve somut karşılık olmaksızın zora dayalı olarak tahsil edilen parasal ödemeleri ifade eden vergi, egemenlik yetkisine dayalı olarak tahsil edilir (Bilici, 2008:11). 23 Nisan 1920 tarihinde, TBMM’nin açılmasıyla birlikte egemenlik yetkisi, TBMM tarafından kullanılmaya başlanmıştır. Bunun tezahürü olarak, ilk kanuni düzenleme de vergiye ilişkindir (Agnam Vergisi). 1921 Anayasası’nda vergi ve vergilendirmeye ilişkin açık bir düzenleme yoktur. 1921 Anayasası hükümleri çerçevesinde TBMM, 1921 yılı Ağustos ayında çıkarttığı “Başkomutanlık Kanunu”yla yetkilerini 3 aylığına Mustafa Kemal’e devretmiştir. Mustafa Kemal de, vergilendirme yetkisine dayanarak düzenli ordunun ihtiyacı olan kaynakları tedarik etmek amacıyla Tekâlif-i Milliye Emirleri (Ulusal

Yükümlülük Emirleri) adı verilen, vatandaşlara aynı vergi ödeme ve bir takım hizmetleri ifa etme yükümlülükleri öngören düzenlemeleri yapmıştır (Akyazan, 2009:5).

1924 Anayasası'nda, Umur-ı Maliye (Maliye İşleri, 95.-101.Maddeler Arası) başlığını taşıyan ayrı bir bölüm vardır. Lakin vergi ve vergilendirmeye ilişkin konular bu bölümde değil, "Türklerin Kamu Hakkı" başlıklı bölümde (5.Bölüm) ve iki madde (84 ve 85. Maddeler) olarak ve aşağıdaki gibi düzenlenmiştir.

84.Madde: Vergi, Devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir.

Bu esaslara aykırı olarak gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır. 85.Madde: Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır. Devletçe, illerin özel idarelerince ve belediyelerce alına gelmekte olan resimler ve yüklemeler, kanunları yapılmaya kadar alınabilir (Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası).

Henüz Cumhuriyet ilan edilmeden önce, Mustafa Kemal başta olmak üzere yönetici kadrolar ülkenin kendi kaynaklarıyla idare edilmesinin lüzumuna inanmışlardır. Bu durum 1922 yılı TBMM açış konuşmasında açık bir şekilde ortaya konmuştur.

Efendiler, milli prensibimiz tutum olmalıdır. Bundan dolayı mali yöntemimiz, halkın baskı altında tutulup ezilmesinden kaçınmakla birlikte elden geldiğince dışarıya ihtiyaç göstermeden ve gereğinden çok harcamadan mevcut gelire yetinmek prensibine dayanmaktadır. Şimdiki durumda yararlanılamayan gelir kaynaklarından yararlanmak ve halkın vergi yükünü azaltmak için bazı maddeler üzerinde tekel konulması gerekmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1922:2).

Bu dönemde, bir taraftan ülkenin kendi gelir kaynaklarıyla yönetilmesi zorunluluğuna vurgu yapılırken diğer taraftan vatandaşların, özellikle köylü ve çiftçilerin uzun yıllardır altında ezildikleri vergilere bir düzenleme getirilmesi hassasiyeti de ihmal edilmemiştir.

İhtiyaç içinde bulunmamıza karşılık, ülkemizin üretimini sağlayan köylü ve çiftçiyi korumak için alınmakta olan koyun vergisi üç kat indirilmiş ve daha önce önemli ihtiyaçlar için bütün maaş alanlardan kesilmiş olan yüzde yirmilerin geri ödenmesi ile devlet hizmetinde bulunanların geçim sıkıntılarının giderilmesine çalışılmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923:2).

Yine bu dönemde yukarıdakilerin haricinde mükelleflere bazı kolaylıklar yapılmaya çalışılmıştır. Mustafa Kemal'in beyanlarından bunların, düşmandan kurtarılan bölgelerde inşaat faaliyetini kolaylaştırmak ve teşvik etmek maksadıyla bu bölgelerdeki inşaatlara 5 yıllığına muafiyet getirilmesi; Emlak, Arazi ve Gelir Vergisi gibi vergilerin miktarının belirlenmesi amacıyla işyerlerinin sayılmasının, Sayım Kanunu çerçevesinde hazırlanan Genel Sayım Tüzüğü'ne göre yapılması; hepsinden önemlisi ülkenin sanayisi ve ticaret hayatı için özel önem taşıyan Gelir Vergisi'nin yeniden ve düzeltilerek çıkartılması şeklindeki düzenlemeler olduğu anlaşılmaktadır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923:2).

Mustafa Kemal, 1924 yılı TBMM açış konuşmasında TBMM'nin ilk olarak Sayım Vergisi'nde yaptığı düzenlemenin halkı rahatlattığına temas etmiştir. Bunun da ötesinde bir yıl içerisinde Cumhuriyet idaresinin, Orta Çağ'dan bu tarafa bilhassa çiftçileri mağdur etmiş bulunan Aşar Vergisi'nin kaldırılmasını teklif edecek güce ulaşmasını mali açıdan sevinilecek ve övünülecek bir durum olarak değerlendirmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1924:2).

17 Şubat 1925 tarihinde Aşar Vergisi<sup>4</sup> kaldırılmıştır. Aşar Vergisi'nin kaldırılması yönünde karar ilk defa İzmir İktisat Kongresi'nde alınmıştır. Aşar Vergisi'nin kaldırılmasıyla birlikte 1924 bütçesi gelirlerinin 27,5 milyon liralık kısmını oluşturan bir gelirden (Pelin'den nakleden Palamut, 1984:77) vazgeçilmiştir. Bütçenin 1/4'üne tekabül eden bir vergi gelirden feragat etmek kamu hizmetlerinin finansmanı açısından önemli bir sorundur.<sup>5</sup> Gelirlerde meydana gelen azalmayı telafi etmek için yeni vergi düzenlemelerine ihtiyaç duyulmuştur. Bu ihtiyacı ve bunun karşılanması konusunda dikkat edilmesi gereken hususları Mustafa Kemal 1925 yılı TBMM açış konuşmasında şu şekilde özetlemiştir.

Ulusun ekonomik gelişmesine engel olan mali güçlüklerin giderilmesi ve vergilerin yerinde ve adalet ile dağıtılması yolundaki mali reformların sürdürülmesi gereklidir. Diğer yandan devletin şimdye kadar açıkladığı genel gereksinmelerini sağlayacak imkânlar bulmak gerekir. Devletin durumu ve imarı ve yeniden kurulma düşüncelerimiz doğal olarak vatandaşlara birtakım görevler ve özveriler yüklemektedir. Ülkemizin ve ulusumuzun bu günkü ekonomik durumu ve sosyal düzeyi, Devletin korunması ve ülkenin bayındırlığının sağlanması ve vatandaşların refah ve mutluluğu için daha çok imkân sağlanmasına bilimsel açıdan uygundur. Bu olumlu gerçekten esinlenmekte olan yüce Meclisin akla uygun kaynakları

bulup gerekli araçları sağlayacağına inanıyorum (TBMM Zabıt Ceridesi, 1925:7).

Aşar Vergisi'nin kaldırılmasının doğurduğu açık doğal olarak yeni vergilerin ikame edilmesiyle telafi edilmeye çalışılmıştır. Bu vergilerin uygulanmasında getiri bakımından olumlu belirtiler olmakla birlikte toplanma esas ve usullerinde şikâyetlere konu olduğu ve bunların düzeltilmesi gerektiği 1926 yılı TBMM açış konuşmasında özellikle işlenmiştir. Tüketim Vergisi'nin ticari/ekonomik işlemlere zarar vermeyecek ve halkı rahatsız etmeyecek şekilde sokulması; Gelir Vergisi'nde ticaret ve ekonominin gerektirdiği hususların göz önünde bulundurulması; Götürü Vergi'nin daha basit ve kolay alınabilir hale getirilmesinin zorunluluğu somut olarak vurgulanmıştır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1926:2).

1927, 1928 ve 1929 yılları, TBMM açış konuşmalarında Mustafa Kemal, vergiler ve vergi uygulamalarına ilişkin herhangi bir değerlendirmede bulunmamıştır. 1929 yılı sonunda başlayan Dünya Ekonomik Krizi'nin etkilerinin hissedilmeye başlamasıyla birlikte Mustafa Kemal, 1930 yılı TBMM açış konuşmasında; “Vergi uygulamalarında yapılan reformlarla hem ödeyenlere kolaylık sağlanacağı hem de ekonomik kolaylıklar sağlanacağı” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1930:2) yönünde genel bir değerlendirmeye yetinmiştir.

Dünya Ekonomik Krizi'nin etkileri, Türk maliyesinde yoğun olarak 1930-1935 aralığında kendisini hissettirmiştir. Özellikle krize bağlı olarak azalan ihracat gelirleri doğal olarak vergi gelirlerinde hatırı sayılır miktarda azalmalara sebep olmuştur. Alternatif kaynak bulmada zorlanan dönemin hükümetleri bir taraftan tasarruf tedbirlerini sıkı bir şekilde uygulamak ve gelir kadar harcama yapmak gibi mali politikaların yanı sıra oluşan gelir açıklarını yeni vergiler ihdas etmek suretiyle telafi etmek yoluna gitmişlerdir. Azalan gelirleri telafi etmek için bu dönem aralığında yürürlüğe konulan üç temel vergi vardır. Bunlar İktisadi Buhran Vergisi ve Muvazene Vergisi, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi'dir. 1931, 1932, 1933 ve 1934 yılları TBMM açış konuşmalarında, Mustafa Kemal'in vergilere ve vergilendirme süreçlerine ilişkin değerlendirme yapmadığı dikkati çekmektedir. Türk ekonomisi/maliyesinde krizin etkisinin ortadan kalmasını takiben 1935 yılı TBMM açış konuşmasında dönemin vergi uygulamalarına temas edilmiş ve aşağıdaki açıklamalar yapılmıştır.

Maliyede, geçen yıl, cesaretle aldığımız önlemlerin ne kadar yerinde olduğu belli olmuştur. Tuz ve şeker fiyatlarının düşürülmesi, halkı sevindirmiş ve tüketimi artırmıştır. Bu yıl, başka konularda da bu yönde önlemler alacaksınız. Hayvan Vergisi'nde ve bina değerlerinde indirim faydalı olacaktır. Arazi ve Yapı vergilerinin Özel İdarelere devri önemli reformlardan sayılacaktır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1935:2).

Mustafa Kemal, 1936 yılı TBMM açış konuşmasında, yine vergilerde yapılan indirimlere temas etmiş ve 1935 yılında yapılan vergi indirimlerinin yanı sıra petrol ve türevleri üzerinden alınan vergilerde de indirim yapılmasını TBMM'nden talep etmiştir. Ayrıca vergilerin toplanması usullerinde yapılacak yeni düzenlemelerin vatandaşı memnun edeceğini vurgulamış; vatandaşın da Hazine'ye karşı ödevlerinin bilincine varması için yapılacak çalışmalara yorulmadan devam edilmesi gerektiğinin altını çizmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1936:4).

1937 yılı TBMM açış konuşması, etraflı bir konuşmadır. Bu konuşmada, vergi meselelerine ayrıntılı bir şekilde değinilmiştir. İlk olarak, vergi gelirlerinin artırılması için yeni vergiler konulması yerine tam aksine, var olan vergilerin uygulanmasına ve bunların toplanması usullerinde düzenlemeler yapılmasına işaret edilmiştir. İkinci olarak, Hayvan, Tuz, Şeker, Çimento, Petrol, Benzin, Elektrik ve hammadde resim ve vergilerinde her biri % 30 - 50 oranlarında gerçekleştirilen vergi indirimlerinin, vergi yükünün azaltılması, üretimin özendirilmesi yönünden vatandaş ve ülke için olumlu ve hayırlı sonuçlar doğurduğu vurgulanmıştır. Üçüncü olarak, Hayvan Vergisi, Buhran ve Denge Vergileri üzerinde de araştırmalar yapılarak, bütçe dengesi temelini bozmayacak biçimde bunların giderek azaltılması için önlemlerin düşünülmesi TBMM'nden istenmiştir. Dördüncü olarak, Türkiye'de bulunmayan hammaddelerin ve ihracat ürünlerinin, üretim maliyetini arttırıcı ve dış ülkelerin malları ile rekabeti güçleştirici her çeşit vergi ve resimlerin kaldırılması gerekliliği belirtilmiştir. Beşinci olarak, Hazine'nin çıkarı ile kanunun mükelleflere yüklediği sorumluluk arasında denge kurmanın Cumhuriyet rejiminin en temel ilkesi olduğu kayıt altına alınmıştır. Son olarak, mali konularda karar alınırken göz önünde bulundurulması gereken husus aşağıdaki ifadelerle perçinlenmiştir.

Herhangi bir mali karar alırken, ilk göz önünde bulundurmamız gerekli olan konu, milli faaliyet ve milli üretim, yani verginin bizzat



ana kaynağı üzerinde yapacağı etkiler olmalıdır. Maliye memurları da İçişleri memurları gibi, halkla sürekli ilişkisi olan kuruluşlardır. Bunların da halk ile ilişkilerinde halk için çalışan bir halk hükümetinin tabii niteliği olan, çok fazla dikkat ve ilgi göstermek ve en fazla güven ve inan vermek ilkelerinin gelişmesine özellikle özen göstermek gereklidir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1937:3).

Mustafa Kemal'in rahatsızlığı sebebiyle Başbakan sıfatıyla Celal Bayar tarafından okunan 1938 yılı TBMM açış konuşmasında da önceki yıllarda olduğu gibi öncelikle vergi indirimlerine devam edilmesinden bahsedilmiştir. Ayrıca önceki açış konuşmalarında da üzerinde durulan vergilerin tarhiyat ve toplanma usullerinin düzeltilmesi; uygulamada birlik ve sadelik sağlanması gibi konuları düzenleyecek kanun tasarısının bir an önce TBMM'nden çıkarılması istenmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1938: 4).

## 2. HÜKÜMET PROGRAMLARINDAKİ DEĞERLENDİRMELER

“Hükümet Programı”, bir parlamento terimidir. Yürütme organının ulusal ve uluslararası konulara yaklaşımının ana çizgilerini taşır ve görev süresince uygulamayı amaçladığı temel politikaları içerir.<sup>6</sup> 23 Nisan 1920 tarihinden TBMM'nin açılışına kadar olan dönemde, ilk olarak Muvakkat İcra Encümenleri Heyeti şeklinde sonrasında da dört ayrı İcra Vekilleri Heyeti<sup>7</sup> olmak üzere beş hükümet görev yapmıştır. I. İcra Vekilleri Heyeti'nin Hükümet Programı, Maarif Vekili (Milli Eğitim Bakanı) Rıza Nur tarafından okunmuştur. Maliye ile ilgili bölümde “Mali cihattan maksadın ülke ekonomisini, halkın refah ve saadetini sağlayıcı, düşmanların baskı ve tecavüzlerini kırıcı düzeyde tutmak” (TBMM Zabıt Ceridesi, 1920:) olduğu belirtilmiştir. II. İcra Vekilleri Heyeti, TBMM'ne Hükümet Programı sunmamış, III. İcra Vekilleri Heyeti'ni temsilen Hüseyin Rauf (Orbay), yaptığı konuşmada mali yapıya ilişkin bir değerlendirme yapmamıştır. Ali Fethi (Okyar) Bey'in Başvekil (Başbakan) olduğu IV. İcra Vekilleri Heyeti'nin Hükümet Programı'nda mali meselelere ayrıntılı olarak temas edilmiş hem bütçe hem de vergiler konusunda hükümetin düşünceleri TBMM üyeleriyle paylaşılmıştır.

A. Fethi Bey, takdim ettiği Hükümet Programı'nda, her türlü ıslahata teşebbüs etmeden evvel, mali meselelere odaklanması, teşebbüslerin bütçe çerçevesinde yapılması ve bütçenin de denk olması gerektiğinin altını çizmiştir. A. Fethi Bey'deki bu duyarlılık, geçmiş

dönemlerde mali meselelere önem verilmemesinden, devletin bütçesiz idare edilmesinden, devlet gelirlerinin gelişi güzel harcanmasından, gelire göre yapılmayan harcamalar sebebiyle oluşan açıkların borçla kapatılmasından ve bu borçların faizlerinin de yeni nesilleri ağır bir mali külfete sokmuş olmasından kaynaklandığı anlaşılmaktadır.

Bütçe konusunda “Denk Bütçe” anlayışı, bunun için de bütün bakanlıkların tasarruflu hareket etmesi sağlanacaktır. Vergiler konusunda da özellikle çiftçileri mağdur ettiği düşünülen Aşar Vergisi'nin oranında indirim ve bu verginin toplanması usullerinde kolaylıklar yapılacaktır. İndirimden kaynaklanacak vergi kaybı dolaylı vergilerle telafi edilecek ve yine Temettü Vergisi'ndeki adaletsizliklerin giderilmesi (kapsamının genişletilmesi, muafiyet ve istisnalarının yeniden düzenlenmesi gibi) yönünde çalışmalar öngörülmektedir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923:419-428).

Cumhuriyetin ilanından sonra Mustafa Kemal'in sağlığında toplam dokuz hükümet görev yapmıştır. 22.11.1924-03.03.1925 tarihleri arasında görev yapan A. Fethi Bey'in kurduğu hükümet ile 01.11.1937-11.11.1938 tarihleri arasında Celal Bayar tarafından kurulan hükümet hariç kalan dönemde toplam yedi hükümet görev yapmış ve bunların hepsi İsmet Bey (İnönü) tarafından kurulmuştur.

30.10.1923-06.03.1924 ve 06.03.1924-22.11.1924 tarihleri arasında görev yapan I.ve II. İnönü Hükümetlerinin, Hükümet Programlarında, mali meselelere temas edilmemiştir. Bu hükümetler sonrasında A. Fethi Bey tarafından kurulan ve 22.11.1924-03.03.1925 döneminde görev yapmış olan Okyar Hükümeti'nin Hükümet Programı'nda devletin bütün hizmet alanlarında izlenecek siyasete ilişkin ayrı ayrı başlıklar altında bilgi verilmiştir. Aynı şekilde “Maliye” başlığı altında da takip edilmesi düşünülen mali siyasetin temel hususları nakledilmiştir. Aslında Başvekil A. Fethi Bey'in takdim ettiği Hükümet Programı'ndaki mali siyaset, Cumhuriyetin ilanından önce yine A. Fethi Bey tarafından oluşturulan IV. İcra Vekilleri Heyeti'nin programından farklı değildir. Zira burada da A. Fethi Bey ısrarla mali siyasette tasarrufun esas olduğu, vergi idaresi ile vergi toplanma usullerinin mükellefleri mağdur, hazineyi zarar ettirici tarzda olamaması gerektiği, Aşar Vergisi'nin<sup>8</sup> kaldırılması yönündeki çalışmaların takip edildiği, iç-dış borçların düzenli ödenmesi suretiyle mali itibarın yüksek tutulacağı, Reji İdaresi'nin kaldırılacağı, hukuki

işlemlerin Orta Çağ'dan kalma usullerle istenilen tarzda yürütülemeyeceği ve bu konuda kayıt ve işlemlerin ıslah ve yeniden düzenlenmesi yönünde adımlar atılacağı şeklinde bilgiler vermiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1923:398-399).

03.03.1925-01.11.1927 tarihleri arasında görev yapan III. İnönü Hükümeti'nin Hükümet Programı'nda, mali meselelerle ilgili takip edilecek siyasete ilişkin değerlendirme yapılmazken, 01.11.1927-27.09.1930 döneminde görev yapan IV. İnönü Hükümeti'nin Hükümet Programı'nı takdim eden Başvekil İsmet Bey, mali meselelere hazırlanacak yeni sene bütçesinde yer verileceğini, gerçek gelirlere dayalı bir bütçenin hazırlanması için çok çalıştıklarını ve bu konuda TBMM'nden destek istediklerini aşağıdaki gibi ifade etmiştir.<sup>9</sup>

Muhterem efendilerim, yeni sene bütçesinde bütün bu tasavvuratımızın ifadesini bulacaksınız. Bütçenin hakiki varidata istinat etmesi için biz çok gayret ve dikkat sarf ettik Büyük Meclisin hakiki bir bütçe vücuda getirmek için kendisi bizzat emin oluncaya kadar takayyüt ve muzaharet göstermesine bilhassa arzı ihtiyaç ederiz (TBMM Zabıt Ceridesi, 1927:123-24)

V. (27.09.1930-04.05.1931) ve VI. (04.05.1931-01.03.1935) İnönü Hükümetleri dönemi, 1929 Dünya Ekonomik Krizinin etkilerinin Türk ekonomisi ve de maliyesi üzerinde etkisinin yaşandığı yıllardır. Krizin etkilerini azaltmak ve hatta ortadan kaldırmak için hükümetler mali alanda özel tedbirler almışlardır. Sekiz ay kadar sürecek V. İnönü Hükümeti'nin Hükümet Programı'nın takdiminde İsmet Bey, mali meselelerde takip edilecek siyaset hakkında şu bilgileri vermiştir.

Malî siyasetimiz, bütçe muvazenesine müstenit tasarrufkârane bir siyasettir. Vergilerin ıslah ve tekâmülü yolunda senelerden beri sebatkârane devam eden tekayyüdat bizim mesuliyetimiz zamanında da vasi tatbikata zemin olacaktır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1930:35).

Vergiler konusunda da tek tek vergi isimleri zikredilerek (Arazi Vergisi, Müsakkafat Vergisi, Belediye Resimleri, Kazanç Vergisi, Sayım Vergisi, Veraset ve İntikal Vergisi, Muamele Vergisi) bu vergilerde ne gibi tadilat öngördükleri özetlenmiştir. Bununla birlikte Hazinesinin kudret ve intizamını korumak için, TBMM'nin yeni bir kanun ile değiştirmedeği kanunların yüklediği mükellefiyetlerin titizlikle takip edileceğinin ve vergilerin toplanması hususunda bir tereddüde mahal verilmeyeceğinin altı çizilmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1930:35).

Bu dönemde TBMM’nde ikinci bir siyasi parti olarak Serbest Cumhuriyet Fırkası da bulunmaktadır. A. Fethi Bey tarafından kurulan Serbest Cumhuriyet Fırkası, V. İnönü Hükümeti’nin Hükümet Programı’nda öngördüğü siyaseti eleştirmiştir.<sup>10</sup> Eleştirilerin merkezinde de Hükümetin geçmişten bu tarafa yürüttüğü ekonomik ve mali politikalar yer almıştır.

Hakikat şudur efendiler: Halk malî ve iktisadî sıkıntıda. Vergiler halkın tediye kabiliyeti ile mütenasip değildir. Bir takım esassız dedikodularla vakit gaip edeceğimize derhal halkın dertlerine mümkün olduğu kadar çare bulmağa çalışmalıyız (TBMM Zabıt Ceridesi, 1930:37).

A. Fethi Bey, Hükümeti, mali yapıyı fiiliyatta karşılığı olmayan yaldızlı sözlerle idare etmekle de eleştirmiş ve iktisadi sıkıntıların sebebini bu yaklaşıma bağlamıştır. Öyle ki bu yaklaşımın sonucu olarak, gerekli incelemeler yapılmadan vergi kanunlarının çıkarılıp uygulandığını, bu uygulamaların sonucunda ticaret, ziraat ve sanayi alanında şikâyetlerin yoğunlaşması üzerine bunların değiştirildiğini ileri sürmüştür (TBMM Zabıt Ceridesi, 1930:40).

Hükümetin Dünya Ekonomik Krizinden etkilendiği yıllar, 1930-1935 yılları arası olarak kabul edilebilir. Bu dönemde icra mevkiinde olan hükümet, VI. İnönü Hükümeti (04.05.1931-01.03.1935)’dir. Krizin, ihracat gelirlerinde meydana getirdiği azalmaya bağlı olarak kamu gelirlerinde sebep olduğu azalma kamu hizmetlerinin finansmanında büyük zorluklar meydana getirmiştir. Buna bağlı olarak dönemin hükümeti ilk çare olarak kamu harcamalarında tasarrufa gitmeyi öngörmüş ve bu durum Hükümet Programı’nda şu şekilde yer almıştır.

Bilirsiniz ki satış fiyatlarının beynelmilel pazarlarda süratle tenezzülü her memleket gibi bizi de müteessir etmiştir. Memleketin ihtiyatlı ve mahsullerinin çeşitli olması sayesinde bizim buhrana mukavemetimiz daha ümit bahş ve kudretli bir mahiyettedir... Bu sebeple en büyük tedbir olarak bütçede tasarrufatı, tasavvuru geçen bir azamî dereceye çıkardık (TBMM Zabıt Ceridesi, 1931:22).

Krizin etkilerini azaltmak için alınan tasarruf tedbirlerinin yanı sıra kaynak ihtiyacının karşılanması için yeni vergiler ihdas edilmiştir. Her ne kadar Hükümet Programı’nda cari vergilerin uygulama esas ve usullerinde değişiklik yapılmasına ilişkin ıslahatı içeren kanunların TBMM’ne takdim edildiği yönünde (TBMM Zabıt Ceridesi, 1931:23)

değerlendirmeler yapılmış olsa bile, bütçe açıklarının telafi edilmesi maksadıyla 1932 yılı itibariyle İktisadi Buhran Vergisi ve Muvazene Vergisi adıyla yeni vergiler de çıkartılmıştır.

1934 yılı itibariyle uygulanmaya başlanan 1. Beş Yıllık Sanayi Planı çerçevesinde ithal ikameci bir anlayışla birçok sanayi tesisi Türkiye'nin değişik bölgelerinde inşa edilmiş ve faaliyete başlamıştır. 1935 yılı itibariyle de Dünya Ekonomik Krizinin etkileri oldukça azalmış ve bütçe dengeleri tesis edilebilmiştir. Bu iyileşmeye bağlı olarak VII. İnönü Hükümeti (01.03.1935-01.11.1937) Hükümet Programı'nda, bir taraftan ülkede üretilen şeker, çimento, kömür gibi sanayi ürünlerinin tüketimini arttırmak, diğer yandan da vatandaşlara kolaylık sağlamak için bu ürünlerin fiyatlarında vatandaşlar lehine düzenlemeler yapmayı taahhüt etmiştir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1935:27).

Uzun süren İnönü Hükümetlerinden sonra I. Bayar Hükümeti (01.11.1937-11.11.1938) İzmir Milletvekili Celal Bayar tarafından kurulmuştur. Celal Bayar, Hükümet Programını TBMM'ne takdiminde devlet hayatında maliyeyi toplumun nabzına benzetmiştir. Bayar'a göre fertlerin kendi aralarında taahhütlerine sadık kalmamaları nasıl milli bünyeye zarar verirse, devletin de taahhütlerini yerine getirmemesi, çok daha acı sonuçlara sebep olur; güveni, istikrarı, iş akışını zehirler. Böyle bir vaziyeti önleyecek tek yol ise samimi ve denk bütçe politikasıdır (TBMM Zabıt Ceridesi, 1937:30).

I. Bayar Hükümeti'nin vergiler konusunda izleyeceği siyasete ilişkin bilgiler şu şekildedir. Vergilerin tarh ve cibayet usulleri ileri bir zihniyetle ele alınacak, vergi oranları milli üretime göre ayarlanacak, bütçe imkânları çerçevesinde hayatı kolaylaştırmak için ürün fiyatlarında indirimlere gidilecek, yerli üretimin maliyetini arttıran vergilerle, dışarıdan getirilen hammaddelerden alınan resim kaldırılacak, Hayvan Vergisi'nin şekli ve mahiyeti üzerinde çalışma yapılacaktır, süreli konulan Buhran ve Muvazene Vergileri hakkında bütçe dengesini bozmamak üzere zamana bağlı olarak çözümler üretilecektir (TBMM Zabıt Ceridesi, 1937:31).

## **GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ**

Mustafa Kemal (Atatürk) ve döneminin üst düzey kadrolarının (İsmet İnönü, Ali Fethi Okyar, Kâzım Karabekir vb.) esas uzmanlık

alanları askerliktir. Bu kadroların askeri kabiliyetleri, Milli Mücadele'nin zaferle neticelenmesiyle tescillenmiştir. Ancak bu kadrolar, 23 Nisan 1920 tarihinde TBMM'nin açılmasıyla birlikte askerî yeteneklerinin yanı sıra diğer alanlardaki yeteneklerini de ortaya koymuşlardır. Özellikle Cumhuriyetin ilanıyla birlikte yeni devletin ihtiyacı olan yeni kurumların oluşturulmasında ve bunların işleyişlerinin ihtiyaçlara cevap verecek mahiyette düzenlenmesinde, bu yeteneklerin rolü büyük olmuştur. Pek tabii yeni devletin öncüsü olması sıfatıyla Mustafa Kemal'in askeri dehasının yanında diğer alanlardaki meziyetleri de yeni devletin yönetim kadrosundakilerini yönlendirici olmuştur. Bunun en açık görüldüğü alanlardan bir tanesi yeni devletin mali yapısı ve anlayışıdır.

Mustafa Kemal'in iktisadi/mali kabiliyetini, Milli Mücadele'nin henüz düzenli hale getirilmesi sürecinde ordunun ihtiyaçlarını Tekâlif-i Milliye Emirleriyle çözüme yönündeki iradesinde görmek mümkündür. Yine henüz Cumhuriyet ilan edilmeden yeni devletin iktisat siyasetinin katılımcı bir anlayışla belirlenmesi için İzmir İktisat Kongresi'ni toplamış olması, diğer yandan da Lozan'da, Kapitülasyonların kaldırılması konusundaki tavizsiz tutumu buna açık bir karinedir.

Osmanlı Devleti'nin içine düş/ürül/müş olduğu genel anlamda ekonomik, özel anlamda mali darboğaz neticesinde bağımsızlığını yitirmiş olması, başta Mustafa Kemal olmak üzere Cumhuriyeti kuran kadroların en temel hassasiyetlerden birisidir. Bu hassasiyetin doğal sonucu olarak vefatına kadar olan dönemde, Mustafa Kemal ve diğer üst düzey kadrolar, “Kendi mali disiplinine sahip bir milli devlet olabilmek” (Kuruç, 2001:298) amacıyla “Mali bağımsızlığın korunmasında ilk ve vazgeçilmez koşul olarak bütçelerin denk olmasını” (Kılıçdaroğlu, 1981:115) önceliklemişlerdir. Bununla birlikte 1924 senesinden sonra muntazam olarak yürütme organınca hazırlanıp, yasama organınca tetkik ve tasdik edildikten sonra yürürlüğe giren bütçelerin intizam ve istikrarının korunmaya çalışılmış olması maliye bürokrasisinin gelişmesi bakımından önemli bir merhalelerdir (Türk, 1982:12).

“Denk Bütçe Düzgün Ödeme” ilkesinin benimsenmesi ve uygulamanın bu doğrultuda olması tartışmasız Mustafa Kemal'in duyarlı ve dikkatli bir maliye politikasına ilişkin direktiflerinin sonucudur (Karakoyunlu, 1997:142). Zira bu durum, Mustafa Kemal'in

TBMM açış konuşmalarındaki mali yaklaşımının özeti olduğu kadar, dönemin hükümetlerinin istisnasız tamamının mali yaklaşımını da ifade etmektedir. Nitekim Hükümet Programlarındaki mali siyasetin uygulayıcıları olmaları bakımından Maliye Vekili Hasan Bey (SAKA)'in 1926 senesi Mayıs ayındaki “Bütçe açıklarımızı örtmek için dışarıdan borçlanıp gelirlerimizin bir kısmını oraya tahsis etmek ve gelecek sene evvelki seneden daha elim bir vaziyete girmek gibi hastalıklı bir maliye politika milli hükümet devrinden, yani 1920 tarihinden beri izlenmemiş bir yoldur ve bu kapı sonsuza kadar yüksek Meclisçe kapanmıştır” (Kuruç, 1987:31) ifadesi ile yine Maliye Vekili Abdülhalik Bey (RENDA)'in 1927 senesindeki “Bizim çalışma ilkemiz şudur: Daima denk bütçe ile idare olunmak, gelirlerimizden fazla masraf yapmamak, borçlarımızı ödemek, ödemelerimizi tümüyle düzgün biçimde yapmak, her bütçeden daha çok etkin bütçelere önem vermek” (Kuruç, 1987:31) şeklindeki ifadeleri oldukça anlamlıdır.

Mustafa Kemal'in, döneminin bütçe politikaları üzerindeki tesirini göstermesi bakımından Fuat Bey'in (AĞRALI) Maliye Vekili olduğu 1937 senesinde, Maliye Vekâletinin bir anlamda resmi yayını konumunda olan Maliye Mecmuası'ndaki “Cumhuriyet Devri Maliyesi” başlıklı çalışmadaki değerlendirmeler dikkat çekicidir. Bu çalışmada bütçeye ilişkin prensiplerin Mustafa Kemal'in direktiflerinden ilham alınarak düzenlendiğine vurgu yapılmış ve bu prensipler:

- Hakiki, samimi bütçe muvazenesi,
- Müsmir olmayan masraflardan azami tasarruf yapmak;
- Memleketin umran ve inkişâfını, halkın irfan ve sıhhatini alâkadar eden masraflarla müdafaa hizmetlerine çok yer vermek,
- Taahhütlere bilerek, hesaplı girişmek; bunlara samimiyetle sadakat göstermek” (Maliye Bakanlığı, 1937:3) şeklinde sıralanmıştır.

Dönemin kamu hizmetlerinin finansmanında vergi gelirleri birinci kaynak konumundadırlar. İşgal sürecinde vergi gelirleri öncelikli olarak ordunun ve savaşın finansmanına tahsis edilmiş, Cumhuriyetin ilanı ile birlikte de vergi gelirleri yeni devletin kurum ve kuruluşlarının inşasına harcanmıştır. Dönem boyunca takip edilen vergi politikaları, genel olarak vergi gelirlerinin artmasına sebep olmuştur da

1925 senesinde Aşar Vergisi'nin kaldırılması, 1930-1935 arasında da Dünya Ekonomik Krizi vergi gelirlerini olumsuz olarak etkilemiştir.

Yeni kurulan devletten beklenen kamu hizmetlerinin finansmanı için vergilerin önemli bir gelir kalemi olması anlaşılabilir bir durumdur. Böyle olmakla birlikte Mustafa Kemal'in ve döneminde kurulan hükümetlerin vergi politikalarında mükelleflerin durumlarını dikkate almadıkları söylenemez. 23 Nisan 1920 tarihinde açılan TBMM'nin ilk tasarrufunun, Ağnam Vergisi'nin oranlarında mükellefler lehine bir düzenleme olması ve 1925 senesinde bütçe gelirlerinin yaklaşık 1/4'ünden feragat edilerek, uzun yıllardır çiftçileri mali bakımdan bunaltan Aşar Vergisi'nin kaldırılması oldukça manidardır. Böyle olmakla birlikte bir taraftan alternatif kaynak üretmenin zorluğu diğer taraftan da Dünya Ekonomik Krizinin Türk maliyesinde oluşturduğu negatif tesirler, bu dönemde yeni vergilerin konulmasını da zorunlu kılmıştır.

Vergi düzenlemelerinde dikkat edilen husus, vatandaşların ödeme güçlerini dikkate almak kadar (Vergi Yüğü), genel anlamda ekonominin işleyişine olumsuz etki yapmamalarıdır. Bu sebeple, mevcut vergilerin tarh ve tahsil süreçlerinin ıslah edilmesi ve bu konuda mükelleflerin şikâyetlerinin giderilmesine dönük çalışmalar sürekli gündemde olmuştur. Ne var ki, borçlanmaya karşı olan hassasiyetle birlikte yurt dışından kaynak tedarik etmenin zorluğu, dönemin hükümetlerini kaçınılmaz olarak yeni vergiler ihdas etmeye zorlamıştır. Özellikle Dünya Ekonomik Krizinin etkilerini azaltmak amacıyla çıkarılan İktisadi Buhran Vergisi, Muvazene Vergisi, Hava Kuvvetlerine Yardım Vergisi bu türden vergilerdir. Geçici olarak konulmuş olmalarına rağmen 1951 yılına kadar yürürlükte kalmışlardır. Bu dönemde Mustafa Kemal'in direktifleri doğrultusunda şekillenen vergilendirme politikalarında öne çıkan ilkeleri, dönemde Maliye Vekili olarak görev yapmış Fuat Bey (AĞRALI) Maliye Mecmuası'nda kayıt altına almıştır. Bu ilkeler;

- Adalet prensiplerinden tamamen mahrum vergilerin halk üzerindeki tazyiklerini bertaraf etmek,
- Yeni vergileri halkın kolaylıkla ödemesi, zirai ve iktisadi teşebbüslerin inkişafına mani olmaması,
- Vergi tevziyatının iratlara göre olması ve bütün vatandaşlar arasında adilâne bir taksime istinat etmesi,



- Büyük sanayinin teessüsüne imkân vermesi,
- Vergi randımanının, tevessü etmekte olan devlet vazife ve ihtiyaçlarıyla mütenasip olarak inkişaf etmesi (Ağralı, 1937:9) şeklindedir.

Sonuç olarak bu dönemin en üst düzey karar vericisi sıfatıyla Mustafa Kemal'in gerek bütçe gerekse de vergi politikaları üzerindeki tesiri bir vakiadır. Bu durum Mustafa Kemal'in TBMM'nin açış konuşmalarında olduğu kadar dönem boyunca görev yapmış hükümetlerin, Hükümet Programlarında ve bu hükümetlerde Maliye Vekili olarak görev yapmış kimselerin yaklaşımlarında da açıkça görülmektedir.

#### NOTLAR

<sup>1</sup> Mustafa Kemal, İzmir İktisat Kongresi'ni açış konuşmasındaki “Osmanlı Devleti, egemenliğinden gerçek olarak yoksun bir duruma getirilmişti. Bir devlet ki, kendi uyruğundaki halka koyduğu vergiyi, yabancılara uygulayamaz, bir devlet ki, kendi gümrük resimleri ve her türlü vergi işlemlerini düzenleme hakkından alıkonulur; bir devlet ki, kendi kanunlarına göre yargı hakkını yabancılara uygulayabilmekten yoksundur; o devlete, bağımsız denilemez.” (İnan, 1992:36–40) ifadeleriyle bir devletin bağımsızlığında ekonominin/maliyenin ne denli önem arz ettiğini vurgulayacaktır.

<sup>2</sup> Mustafa Kemal, 23 Nisan 1920 tarihinde TBMM'nin açılmasıyla birlikte ilki 24 Nisan 1920 tarihinde olmak üzere bizzat 19 açış konuşması gerçekleştirmiştir. 1 Kasım 1938 tarihli TBMM açış konuşması ise rahatsızlığı sebebiyle onun adına Celal Bayar tarafından okunmuştur.

<sup>3</sup> 17 Nisan 1934 tarihinde yürürlüğe konulan planın hazırlanmasında Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği'nin uyguladığı planlı ekonomi yaklaşımı sebebiyle 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nden etkilenmemiş olması yönlendirici olmuştur. Bu durum her iki ülke yetkililerinin karşılıklı ziyaretleri esnasında değerlendirilmiş ve Türkiye'de temeli atan fabrikaların teknik alt yapılarının yanı sıra finansmanının 1/3'üne yakını faizsiz olarak SSCB tarafından taahhüt edilmiştir (Özder, 2017:143-170).

<sup>4</sup> «Aşar» veya «Öşür», Osmanlı İmparatorluğu'nda uzun süre temel gelir kaynağı olarak uygulanmış ve Türkiye Cumhuriyeti idaresine geçmiş olan, tarım geliri üzerine salınan, dolaysız bir vergidir. İltizam usulü ile ve aynı olarak tarh ve tahsil edilen vergi, hem İmparatorluk döneminde hem de Cumhuriyetin ilk yıllarında hazinenin önemli bir gelir kaynağını oluşturmuştur. Bu gelir kaynağı, 17 Şubat 1341 (1925) tarihinde «Aşarın İlgası, Yerine İkame Edilecek Mahsulat-ı Arziye Vergisi Hakkındaki Kanun» ile kaldırılmıştır (Okçuoğlu, Önder, 1987:261)

<sup>5</sup> Aşarın Kaldırılması yönündeki tasarrufa eleştiri de yapılmıştır. Palamut, “dönemin Batıcı aydınlarının Cumhuriyet'in kurucu kadrolarına, tamamen Osmanlı'nın toprak düzeninden ve O'nun manevi değerlerinden kaynaklanan Aşar Vergisi'ni, zaman ve kamu maliyesinde meydana çıkan teknik şartlara uyacak bir

---

tarzda yeniden düzenleme yerine, tamamen kaldırmayı önermelerini” eleştirmiştir. Ona göre bu, tamamen menfi bir olaydır. Çünkü Aşar Vergisi’nin kaldırılmasından sonra, hiçbir şekilde Aşar Vergisi ölçüsünde bir vergi, ziraî sektöre uygulanamamıştır. Üstelik bu durum, bir yandan kalkınmanın finansmanının sağlıksız ve palyatif kaynaklara dayandırılmasına sebep olmuştur (Palamut, 1984:78).

<sup>6</sup> Bu konuda 1924 Anayasası’nın 44.Maddesinin son fıkrasında “Hükûmet, tutacağı yolu ve siyasi görüşünü en geç bir hafta içinde Meclise bildirir ve ondan güven ister” (TBMM, 2018) şeklinde bir düzenleme mevcuttur. Burada “hükümetin tutacağı yolu ve siyasi görüşünü Meclise bildirdiği” belgeden kasıt Hükümet Programı’dır. Bu programın Mecliste okunmasından sonra güven oylaması yapılır ve güvenoyu olan hükümet görevine başlar. 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 16. Maddesinin E bendine göre 1982 Anayasası’nda hükümetin göreve başlama ve güvenoyunu düzenleyen maddesi yürürlükten kaldırılmıştır (Resmi Gazete, 2017).

<sup>7</sup> 23 Nisan 1920 - 27.10.1923 tarihleri arasında görev yapan hükümetler ve görev süreleri şu şekildedir: Muvakkat İcra Encümenleri Heyeti (25.04.1920-03.05.1920), I. İcra Vekilleri Heyeti (03.05.1920-24.01.1921), II. İcra Vekilleri Heyeti (24.01.1921-09.07.1922), III. İcra Vekilleri Heyeti (12.07.1922-04.08.1923), IV. İcra Vekilleri Heyeti (14.08.1923-27.10.1923) (Neziroğlu ve Yılmaz, 2013:VII).

<sup>8</sup> 17.02.1923 tarihli İzmir İktisat Kongresi’nde yapılan görüşmelerde Aşar Vergisi’nin kaldırılması Çiftçi Grubu tarafından karar altına alınmıştır. Bu çerçevede Aşar Vergisi ziraî üretime engel olduğu gerekçesiyle Okyar Hükümeti döneminde 17.02.1925 tarih ve 552 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır (Yaşar, 1981:249-257).

<sup>9</sup> Bu dönemde kaynak bulmanın zorluğu sebebiyle bütçe denklğine gösterilen önemi İsmet İnönü hatıralarında şu şekilde anlatılmaktadır: “Muvazaneyi sağlamaya ve açıktan masraf etmemeyi temin etmeye mecburduk. Çünkü bir açık hâsıl oldu mu, bunu karşılayacak hiçbir kaynak, hiçbir veresiye yolu yoktu (İnönü, 1992:259-60).

<sup>10</sup> Serbest Cumhuriyet Fırkasının mali yapıya ilişkin görüşleri Serbest Cumhuriyet Fırkasının Prensiplerinin II. ve III. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddeler şu şekildedir. II. Madde: Vergiler, millet efradının iktisadi teşebbüs kabiliyetini sarsmayacak ve halkın takatı hududunu aşmayacak derecede tahfif olunacaktır. Vergi tarhında daha salim esaslara istinat edilecek ve tahsilindeki yolsuzluklar kaldırılacaktır. III. Madde: Fırka, devlet varidatının semereli surette sarfına dikkat ve büyük nafia teşebbüsleri masraflarının yalnız bir nesle tahmilinden içtinap eder. Devlet, masraflarında en sıkı tasarrufa riayet eder ve israflara karşı mücadele eder (Okyar, 2014:54).

## KAYNAKÇA

- Ağralı, F. (1937). Kemalist Rejimde Mali Islahat. *Maliye Mecmuası*, Maliye Bakanlığı, Cilt 1, Sene 1, Sayı 1, 5–29.
- Akyazan, A.E. (2009). Vergilendirme Yetkisinin Türkiye'deki Gelişimi. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı 80,1-30.
- Bilici, N. (2008). *Vergi Hukuku, Genel Hükümler, Türk Vergi Sistemi*. 19.Baskı, Ankara: Seçkin Yayınları.
- Cumhuriyet Maliyesi (1937). *Maliye Mecmuası*, Maliye Bakanlığı, Cilt 2, Sayı 5, 3.
- Halaçlı, C. (2018). Birinci Türkiye Büyük Millet Meclisi, Pamukkale Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli, [https://www.academia.edu/36116110/Birinci\\_T%C3%BCrkiye\\_B%C3%BCy%C3%BCk\\_Millet\\_Meclisi](https://www.academia.edu/36116110/Birinci_T%C3%BCrkiye_B%C3%BCy%C3%BCk_Millet_Meclisi), Erişim Tarihi: 12.11.2018
- İnan A. A. (1992). *Devletçilik İlkesi ve Türkiye Cumhuriyeti'nin Birinci Sanayi Planı 1933*. Ankara: TTK Yayınları.
- İnönü, İ. (1992). *Hatıralar*. Cilt 2, İstanbul: Bilgi Yayınevi.
- Karakoyunlu, Y. (1997). *Türk Ekonomisinde Çağdaşlaşma Süreci*. İstanbul: Diyalog Yayınları.
- Kılıçdaroğlu, K. (1981). Kemalist Öğretide Maliye. *Maliye Dergisi*, Atatürk Özel Sayısı, Maliye Bakanlığı Ekim,73–87.
- Kuruç, B. (1987). *Mustafa Kemal Döneminde Ekonomi*. Ankara: Bilgi Yayınevi.
- Kuruç, B. (2001). *Modern Türkiye'de Siyasi Düşünce, Kemalizm*, Cilt 2, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Neziroğlu, İ. ve Yılmaz, T. (2013). *Hükümetler, Programları ve Genel Kurul Görüşmeleri Cilt 1 – (24 Nisan 1920 – 22 Mayıs 1950)*. Ankara: TBMM Başkanlığı Yayınları.
- Okçuoğlu, G. ve Önder, İ. (1987). Aşarın Kaldırılması, *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 45, Sayı 1-4, 261-276.
- Okyar, A. F. (2014). *Serbest Cumhuriyet Fırkası Nasıl Doğdu, Nasıl Feshedildi?* İstanbul: Derin Tarih Yayınları.
- Özder, F. (2017). Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı Ekseninde Atatürk Dönemi Türk-Sovyet Ekonomik ve Ticari İlişkileri, *Atatürk Yolu Dergisi*, Ankara Üniversitesi, Türk İnkılap Tarihi Enstitüsü, Sayı 60,Bahar 2017,43-170.
- Palamut, M. E. (1984). Aşar ve Düşündürdükleri, İstanbul Üniversitesi, *İktisat Fakültesi Mecmuası*, Cilt 43, Sayı 1-4,69-78.
- Sürmeli, S. (1988). *Milli Mücadele'de Tekâlif-i Milliye Emirleri*, Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.
- Tüğen, K. (2008). *Devlet Bütçesi*, İzmir: Bassaray Matbaası.
- Türk, İ. (1982). *Atatürk Dönemi Ekonomi Politikaları ve Türkiye'nin Ekonomik Gelişimi*, Ankara Üniversitesi, Ankara: SBF Yayınları.
- TBMM (2018). Türkiye Cumhuriyeti 1924 Anayasası, Yürütme Görevi, Web: <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, Erişim Tarihi.12.11.2018
- Yaşar, S. (1981). Türkiye Maliyesinde Devrim-Aşarın Kaldırılması. *Maliye Dergisi*, Atatürk Özel Sayısı, Maliye Bakanlığı, Ekim,249–258.

Yüzgeç, A. D. (2006). Birinci Büyük Millet Meclisi'nin Yapısı ve Faaliyetleri (1920-1923), Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Isparta.

#### **Resmi Gazeteler**

Resmi Gazete, (24 Nisan 1924). *20 Nisan 1340/1924 Tarih ve 491 sayılı Teşkilât-ı Esasîye Kanunu*, (Düster, Tertip 3, Cilt 5,)

Resmi Gazete, (09.06.1927). *1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu*, , Sayı 606 (Yayımlandığı Düster, Tertip 3,Cilt 8)

Resmi Gazete, (24.12.2003). *5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu*, Sayı 25326 (Yayımlandığı Düster, Tertip 5, Cilt 42)

Resmi Gazete, (11 Şubat 2017). *Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*, Sayı 29976, Web: <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/02/20170211-1.htm>, Erişim Tarihi:01.12.2018)

#### **TBMM Zabıtları**

TBMM Zabıt Ceridesi, 04 Mayıs 1920, Devre 1, Cilt 1

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Mart 1922, Devre 1, Cilt 18

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Mart 1923, Devre 1, Cilt 28

TBMM Zabıt Ceridesi, 05 Eylül1923, Devre 2, Cilt 1

TBMM Zabıt Ceridesi, 05 Eylül1923, Devre 2, Cilt 10

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1924, Devre 2, Cilt 10

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1925, Devre 2, Cilt 19

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1926, Devre 2, Cilt 27

TBMM Zabıt Ceridesi, 11 Mayıs1927, Devre 3, Cilt 1

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1928, Devre 3, Cilt 5

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1929, Devre 3, Cilt 13

TBMM Zabıt Ceridesi, 02 Ekim 1930, Devre 3, Cilt 21

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1930, Devre 3, Cilt 22

TBMM Zabıt Ceridesi, 09 Mayıs 1931, Devre 4, Cilt 1

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1931, Devre 4, Cilt 4

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1932, Devre 4, Cilt 10

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1933, Devre 4, Cilt 18

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1934, Devre 4, Cilt 25

TBMM Zabıt Ceridesi, 07 Mart 1935, Devre 5, Cilt 1

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım1935, Devre 5, Cilt 6

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1936, Devre 5, Cilt 13

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1937, Devre 5, Cilt 20

TBMM Zabıt Ceridesi, 01 Kasım 1938, Devre 5, Cilt 27



## MALİ KURALLAR EKONOMİK KRİZ DÖNEMLERİNDE ÇALIŞIR MI? (2008 FİNANSAL KRİZİ-TÜRKİYE ÖRNEĞİ)\*

Hakan GÜNEŞ\*\*

Öz

Mali kurallar, vergi, harcama, bütçe açığı ve borç stoku çeşitli mali araçlar üzerine konulan daimî sınırlamalar ve düzenlemelerdir. Mali kuralların temel amacı, mali disiplini sağlayarak mali performansını iyileştirmek, makroekonomik istikrarı ve ekonomik büyümeyi olumlu etkilemektir. Ancak 2008 Finansal Krizi sonrası mali kural uygulayan ülkelerde bütçe açıkları ile kamu borçlarında önemli artışlar gözlenmiş ve mali performans bozulmuştur. Benzer durum Türkiye’de yaşanmış 2008 finansal krizin reel sektör üzerindeki etkilerinin azaltılması amacıyla alınan mali önlemler bütçe açıkları ve kamu borçlarının seyrini olumsuz etkilemiştir. Türkiye’de henüz mali araçlara ilişkin sayısal hedefleri içeren açık mali kural uygulaması olmamakla birlikte, Türkiye’deki uygulamaları örtük mali kurallar şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu çalışmada Türkiye’de mali kural niteliği taşıyan düzenlemelerin mali performans göstergeleri üzerine yansımaları 2008 Finansal Krizi çerçevesinde değerlendirilmiştir.

*Anahtar kelimeler:* Mali Kurallar, 2008 Finansal Krizi, Bütçe Açığı, Kamu Borçları.

### DOES THE FISCAL RULES WORK IN THE ECONOMIC CRISIS PERIOD?

#### (THE CASE OF FINANCIAL CRISIS OF TURKEY IN 2008)

*Abstract*

Fiscal rules, tax, expenditure, budget deficit and debt stock are permanent limitations and regulations on various fiscal instruments. The main objective of the fiscal rules is to improve fiscal performance by ensuring fiscal discipline, to positively affect macroeconomic stability and economic growth. However, significant increases were observed in budget deficits and public debts in the countries implementing the fiscal rule after the Financial Crisis of 2008 and fiscal performance deteriorated. Similar cases of fiscal measures taken to mitigate the effects of the 2008 financial crisis on the real sector in Turkey has experienced a negative impact on the course of the budget deficit and public debt. Although not yet clear fiscal rule contains numerical targets for financial instruments in Turkey to identify possible applications in Turkey in the form of implicit fiscal rules. In this study, fiscal performance indicators reflection on the nature of the arrangements with fiscal rules in Turkey is evaluated under Financial Crisis of 2008.

---

\* Bu çalışma, 1.BOZOK Uluslararası Siyaset Bilimi Kongresi Yozgat 25 Ekim 2018 tarihinde sunulan özet bildiri esas alınarak hazırlanmıştır.

\*\* Dr. Öğretim Görevlisi, Bartın Üniversitesi Bartın Meslek Yüksekokulu Muhasebe ve Vergi Bölümü E-posta: hakangunes@bartin.edu.tr

**Keywords:** *Fiscal Rules, Financial Crisis of 2008, Budget Deficit, Public Dept.*

## GİRİŞ

1973 Petrol krizinin ardından dünya genelinde yüksek enflasyon ile birlikte işsizliğin artması, ekonomileri stagflasyon sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bu durum bir yandan makroekonomik sorunların çözümünde önerilen iradi para ve maliye politikalarının sorgulanmasına neden olmuş, diğer yandan mali disiplini yeniden tesis edilmesi ve makroekonomik istikrarın sağlanması için mali kuralların yararlı olacağı fikrini öne çıkarmıştır. Mali kural uygulayan ülke sayısının giderek artmasında etkili olan teorik ve pratik gelişmelerin başında 1970’li yıllarda dünya genelinde bütçe açıkları ve kamu borçların giderek artması, 1970’li yıllarda Anayasal İktisat görüşünün giderek kabul görmeye başlaması gelmektedir. Bununla birlikte 1992 yılında, Maastricht Anlaşmasıyla birlikte Avrupa Birliği’nin mali ve parasal kuralları uygulamaya başlaması ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi sonucu mali saydamlık, erişilebilirlik ve sorumluluk ahlakının önem kazanmaya başlaması da etkili olmuştur (Güneş, 2018: 5). Kaldı ki mali kural uygulayan ülke sayısı 1990’lı yıllarda 7 iken, bu sayı 2017 yılına gelindiğinde 100’e yaklaşmıştır (Lledó, 2017: 2)

Mali kurallar, vergi, harcama, bütçe açığı ve borç stoku çeşitli mali araçlar üzerine konulan daimi sınırlamalar. Mali kuralların temel amacı, mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirerek makroekonomik istikrarı sağlamak ve ekonomik büyümeyi olumlu etkilemektir (Kopits, 2001: 3; Pınar, 2006: 150). Ülke uygulamalarına bakıldığında mali kuralların, mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olduğu, mali performansı iyileştirdiği ve makroekonomik istikrarı ile ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği görülmektedir (Fatás ve Mihov, 2006: 102). Ancak mali kurallar iki çatışmayı içinde barındırmaktadır. Bunlardan ilki mali kuralların siyasi amaçlarla çatışmaları halinde kolaylıkla terk edilmesi ile ilgilidir (Wyplosz, 2012: 23-24). İkincisi ise ekonomik krizler dönemlerinde mali kuralların esnek çalışıp çalışmadığı ile ilgilidir. Bu çalışmanın amacı, Türkiye’de mali kural niteliği taşıyan düzenlemelerin mali performansın göstergeleri olan bütçe açığı ve kamu borçları üzerindeki yansımaları 2008 Finansal Krizi çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmasıdır. Çalışmada, mali performans göstergesi olarak Türkiye’nin 2000-2018 dönemi için bütçe

açığı ve kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı seçilmiştir. Böylece 2008 Finansal krizi öncesi ve sonrası mali performans ölçülmeye çalışılmıştır.

## **1. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL NİTELİĞİ TAŞIYAN DÜZENLEMELERE GEÇİŞ SÜRECİ**

Türkiye'de henüz mali araçlara ilişkin sayısal hedefleri içeren açık mali kural uygulaması olmamakla birlikte, ülkemizdeki bazı uygulamaları örtük mali kurallar şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu bakımdan bütçe açığı ve faiz dışı bütçe fazlası başta olmak üzere borçlanmaya ilişkin birtakım kısıtlamalar ve hedefler belirlenmektedir. Bu hedeflere hükümet programlarında, orta vadeli programlarda ve bütçe programlarında yer verilmekte, daha sonra bütçe uygulama sonuçlarıyla karşılaştırılmaktadır (Demir ve İnan, 2011: 28). Böylece örtük mali kurallar aracılığıyla söz konusu hedeflere ne derece ulaşıldığı değerlendirilmekte ve bu değerlendirme aynı zamanda hükümet politikalarının başarısı ve etkinliğini ölçmede bir gösterge olarak kullanılmaktadır.

Türkiye özellikle 1990'lı yıllar bütçe açıklarının giderek arttığı, kamu borçlarının sürdürülemez hale geldiği, enflasyonun kronik bir hal aldığı, büyümenin dalgalı bir seyir izlediği, işsizliğin arttığı ve ekonominin sıklaşan aralıklarla krizlerle yüz yüze kaldığı dönem olmuştur. Bu krizlerin temel nedeni olarak uluslararası ekonomik gelişmelerin yanı sıra, sürdürülemez iç borç dinamiği, başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemin sağlıksız yapısı ve ülkenin diğer yapısal sorunlarının çözüme kavuşturulamamış olmasıdır (Ataç ve diğerleri, 2007, 191; MKKT, 2010, 2).

Türkiye'de 1990 yılından 2000 yılına gelindiğinde toplam kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %37,6'dan %52,7'ye ulaşmıştır. Belirgin bir şekilde ortaya çıkan bu artışın iki temel nedeni vardır (TCMB, 2001: 1). Bunlardan ilki bütçe açığı ve faiz dışı bütçe açığının artmasıdır. Öyle ki 1990 yılından 2000 yılına gelindiğinde bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3,15'dan %12,34'e yükselmiştir. İkinci neden ise özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından sonra ortaya çıkan yüksek reel faiz ödemeleridir. 1995-2000 yılları arasında faiz dışı bütçe dengesinin GSYİH'ya oranı ortalama %2,9 olmuştur. 1994 yılından sonra reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde, ülkede yüksek



enflasyon oranların yaşanıyor olması ile kamu kesiminin finansman gereğinin, yeterince gelişmemiş olan yurt içi finansal piyasalar üzerinde yarattığı baskılar belirleyici olmuştur. Tabii olarak yüksek reel faizler kamu kesimi borçlanma gereğini daha da artırmış ve ülkeyi borç-faiz-borç döngüsü içine sürüklemiştir (Ataç ve diğerleri, 2007: 191). Bu gelişmeler sonucunda ülkemizde 2000 yılı başında, enflasyonu düşürmek ve istikrarlı büyüme oranlarına ulaşmak için üç yıl süreyi kapsayan “Enflasyonla Mücadele Programı” uygulamaya konulmuştur.

2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve istikrarlı büyüme oranlarına ulaşmak için “Enflasyonla Mücadele Programı” uygulamaya konulmuş ve bu program IMF’ile imzalanan bir Stand-by antlaşmasıyla da desteklenmiştir (Pınar, 2011: 151). Bu programda daraltıcı maliye politikasının yanı sıra yapısal reformların gerçekleştirilmesi önerilmiş, enflasyon beklentisini hızla düşürmek için sabit döviz kuru uygulamasına geçilmiş, böylece ekonomideki likidite artışını yabancı kaynak girişiyle sınırlandırılan bir para politikasına geçilmiştir.

Bu gelişmelere mali kural uygulamaları açısından bakıldığında enflasyonla mücadele programı ile üzerinde durulan faiz dışı bütçe fazlası hedefi maliye politikasının temel çıpası olarak kabul edilmiştir. Buna göre söz konusu program kamu kesiminin mali yapısını güçlendirmek ve sürdürülebilir bir borç dinamiği yaratmak için faiz dışı bütçe fazlasına bir limit koymuştur (Pınar, 2011: 151). Diğer yandan faiz dışı bütçe fazlasına konulan bu limitle, para politikalarının daha etkin yürütüleceği ve bir türlü sağlanamayan fiyat istikrarının sağlanacağı şeklinde bir beklenti de oluşmuştur (Demir ve İnan, 2011: 43).

Programın uygulanmaya başlamasıyla birlikte, başlangıçta kamu açıklarını azaltmanın yanı sıra yapısal reformlara gidilmiştir (Örneğin sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi, bankacılık alanında BDDK’nın kurulması, tarımda doğrudan gelir desteğine geçilmesi gibi). Ayrıca programın uygulanmasının ardından faiz oranları düşmüş ve enflasyon hızı önemli ölçüde gerilemiş ve iç talep canlanmaya başlamıştır. Ancak enflasyon oranının hedeflenen hızda düşmemesi, TL’yi beklenenden daha fazla değer kazanmasına yol açmıştır. İç talepteki canlanmanın yanı sıra enerji fiyatlarındaki artışa bağlı olarak 1999 yılında 14,1 milyar dolar olan dış ticaret açığı 2000 yılında artarak 22,3 milyar dolar olmuştur. Buna ilave olarak dış

piyasalardaki gelişmelerinde etkisiyle (örneğin Arjantin krizi), 2000 yılının ikinci yarısında ülkeye dış kaynak girişi azalmış, buna bağlı olarak ülke içindeki likiditenin sıkışması faiz oranlarını yükseltmiş, mali piyasalarda dalgalanma sonucu ülke kriz ortamına doğru kaymıştır. Kasım 2000 ve devamında Şubat 2001’de yaşanan krizler, enflasyonla mücadele programının sürdürülmesini imkânsız hale getirmiştir (Ataç ve diğerleri, 2007: 192). Bu nedenle kamu kesimi ve bankacılık sistemi başta olmak üzere her alanında reformları içeren “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” adında yeni bir istikrar programı hazırlanarak uygulamaya konulmuştur.

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında, maliye politikasının temel unsuru faiz dışı bütçe fazlası olmuştur. Programla birlikte toplam kamu kesimi faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH’ya oranı 2000 yılında %2,8 düzeyindeyken, bu oranın 2001 yılında %5,5’e ve 2002 yılında ise %6,5’e yükseltilmesi hedeflenmiştir. Şubat 2001 krizi sonrası yeni programla birlikte para politikasında sabit döviz kurundan vazgeçilerek, kur dalgalanmaya bırakılmış ve devamında enflasyon hedeflemesi stratejisine geçilmesi için gerekli şartların oluşturulması öngörülmüştür. Bu bakımdan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının iki temel konuya ayak bastığı görülmektedir. Bunlardan ilki, faiz dışı bütçe fazlası hedefiyle iç dengeyi sağlamak, ikincisi ise dalgalı kur rejimiyle dış dengeyi sağlamaktır (Ataç ve diğerleri, 2007: 193).

Yeni programla birlikte birçok alanda köklü yapısal reformların gerçekleştirilmesi için adımlar atılması öngörülmüştür. Bunlar; mali (bankacılık) sektörün yeniden yapılandırılması, devlette şeffaflığın artırılması, kamu finansmanının güçlendirilmesi (örneğin, görev zararlarının azaltılması, bütçe içi ve dışı fonların kapatılması, kamu ihale kanununun değiştirilmesi vb) özellikle özelleştirmelere hız vererek ekonomide rekabet ve etkinliğin artırılması gibi düzenlemelerdir (Güneş, 2008: 83).

Gerek Enflasyonla Mücadele Programı gerekse Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında ülkemizde faiz dışı bütçe fazlası hedefi genel hatlarıyla bir beklenti şeklinde uygulanmıştır. Sayısal limitleri içeren yasal bir düzenleme veya bağlayıcı bir mali kural oluşturulmamıştır. Bu bakımdan faiz dışı bütçe fazlası hedefini doğrudan mali kural değil de örtük mali kural şeklinde ifade etmek daha doğru olacaktır. Bununla birlikte ülkemizde 2000’li yıllardan itibaren

mali kurallara zemin hazırlayan düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır (Demir ve İnan, 2011: 43). Aşağıda bu düzenlemelerin neler olduğuna ve bunların ülkemizde mali disiplinin tesis edilmesinde ve makroekonomik göstergeler üzerinde ne tür etkiler oluşturduğuna değinilecektir.

## **2. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL NİTELİĞİ TAŞIYAN KURUMSAL DÜZENLEMELER**

Türkiye'de mali disiplini sağlamanın önemi esas olarak 2001 Şubat kriziyle anlaşılmış ve kamu mali yönetimini güçlü kılmak için kurumsal adımlar atılmaya başlamıştır (Dedeoğlu, 2010:1). Bu bağlamda mali disiplinin sağlanması ve makroekonomik istikrarın sürdürülmesi amacıyla Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla başlayan ve AB'ye adaylık sürecinin etkisiyle devam eden bir dizi reformlara gidilmiştir. Bu reformlar sonucunda ülkemizde 2000 yılı öncesi döneme göre bütçe açıkları ve kamu borçları sürdürülebilir seviyede tutulmuş, kamuoyu ve piyasalar nezdinde maliye politikasına olan güven artmış ve devamında borçlanma maliyetleri ve risk primi azaltılmış ve modern bir kamu mali yönetimi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Son yıllarda bütçe açığında ve borç stokunda önemli azalmaları sağlayan bu reformların neler olduğuna 2010 yılında hazırlanan Mali Kural Kanun Tasarısında yer verilmiştir (MKKT, 2010: 2). Bunlar ilgili tasarıda: 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve faiz dışı bütçe fazlası politikası olarak belirtilmiştir. Türkiye'de mali kural niteliği taşıyan söz konusu düzenlemelere aşağıda yer verilmiştir.

Türkiye'de kamu malî yönetimi 1927 yılından 2006 yılına kadar geçen yaklaşık 80 yıllık sürede 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'yla yönetilmiştir. 1050 sayılı bu kanunu yürürlüğe girdiği tarihten sonra zaman içinde değişikliğe gidilse de bu değişiklikler ilgili dönemi ekonomik ve sosyal gelişmeleri karşılayacak düzeyde olmamış ve kanun modern mali yönetim anlayışının oldukça gerisinde kalmıştır (Civriz, 2010: 360). Bu çerçevede kamu mali yönetimi alanında yapılan reformlardan beklide en önemlisi 2003 yılında çıkarılan ve tüm hükümleriyle 2006 yılında uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu

Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur (Kaya, 2010: 393). Bu kanunun özü itibariyle ülkemizde kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ve mali disiplinin garanti edilmesine yönelik bir düzenleme olduğu söylenebilir (DPT, 2006: 27).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun ile Türkiye’de mali disiplini sağlamaya yönelik önemli düzenlemelere gidilmiştir. Bu bağlamda bütçe hazırlama, onaylama, uygulama ve denetim süreçleri yeniden ele alınmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, orta vadeli program ve mali planlamaya yer verilerek bütçe hazırlık sürecine yeni bir perspektif getirilmiştir. Kamu idarelerinin mali kontrol sistemi yenilenmiş, iç denetim uygulamasına geçilmiş, stratejik plan ve performans ilişkisi kurulmuş ve yönetim birimlerin sorumlulukların yeniden tanımlanmıştır (Kesik ve Bayar, 2010: 55).

5018 sayılı Kanununun 5. Maddesinde kamu maliyesine ilişkin temel ilkelere yer verilmiştir. Buna göre, kamu malî yönetimi malî disiplini sağlar ve maliye politikası, makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturularak yürütülür. Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır (KMYKK, 2003, 3). Bakılacak olursa bu ilkelerin mali kurullarla ulaşılmak istenen amaçlarla uyumlu belirlendiği görülmektedir. 5018 sayılı Kanununun ilgili maddeleri ile harcamalara mali kural benzeri kısıtlamalar getirilmiştir. Bunlar;

**Madde 20-Ödenek birleştirme kısıtı:** Genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya (...) (2) zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir. Bu durumda da mevcut ödeneklerin yeterli olmaması halinde toplam ödenek tutarının yüzde on beşine kadar ek harcama yapılabilir.

**Madde 20- Ödenek üstü harcama yapmama kısıtı:** Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yılı içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır.

**Madde 21-Kamu idareleri arası ödenek aktarmaları kısıtı:**

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları kanunla yapılır. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere genel bütçe ödeneklerinin **yüzde onunu geçmemek kaydıyla**, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri arasındaki ödenek aktarmalarına ilişkin yetki ve işlemler ile usul ve esaslar merkezî yönetim bütçe kanununda belirlenir.

**Madde 21-Kamu idaresi içi ödenek aktarmaları kısıtı:**

Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin **yüzde yirmisine kadar** kendi bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Ancak, ihtiyaç halinde yüzde yirmiyi aşan ödenek aktarma işlemlerini kurum bütçesinin başlangıç ödenekleri toplamının yüzde yirmisini geçmemek üzere yapmaya Cumhurbaşkanlığı, yılı yatırım programına ek yatırım cetvellerinde yer alan projelerde değişiklik yapılması halinde değişikliğin gerektirdiği tertipler arası ödenek aktarması işlemlerinin tamamını yapmaya ise ilgili idareler yetkilidir.

**Madde 23-Yedek ödenek kısıtı:** Merkezî yönetim bütçe kanununda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmemiş hizmetler için, bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan idareler ile (II) sayılı cetvelde yer alan idarelerden merkezî yönetim bütçe kanununda gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin **yüzde ikisine kadar** yedek ödenek konulabilir.

**Madde 24-Örtülü ödenek kısıtı:** Örtülü ödenek; kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin millî güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili Devlet ve Hükümet icapları için kullanılmak üzere Cumhurbaşkanlığı bütçesine konulan ödenektir. Kanunlarla veya Cumhurbaşkanlığı kararnameleriyle verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabilir. Örtülü ödenek, bu amaçlar dışında, Cumhurbaşkanının ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödenekleri toplamının **binde beşini geçemez**.

**Madde 26- Yükleneğe girişilmesi kısıtı:** Yükleneğe, usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına veya kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir. **Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yükleneğe girişilemez.** Yükleneğe süresi malî yılla sınırlıdır. Harcama yetkilileri, tahsis edilen ödenekler dâhilinde yükleneğe girebilirler. Yükleneğe girişilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal veya hizmet alınması için kullanılmaz.

**Madde 27- Ertesi yıla geçen yaygın yükleneğe kısıtı:** Niteliğinden dolayı malî yılla sınırlı tutulamayan ve sürekliliği bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş itibarıyla, **bütçelerinde öngörülen ödeneklerin yüzde ellisini,** izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yükleneğe süresi on iki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yükleneğelere girişilebilir.

Kamu idareleri için Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca orta vadeli mali planda belirlenen **ödenek teklif tavanlarını** içermesi öngörülmüştür. Mali kurallar açısından bakıldığında mali planın en önemli unsurlarından birisi, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlenmesidir. Böylece merkezi yönetime kapsamındaki idarelerin ödenek tekliflerine ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmiştir (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006: 215).

5018 sayılı Kanun çerçevesinde orta vadeli amaç ve hedefler ile harcama programı, çok yıllık bütçeleme süreci, stratejik planlamaya dayalı bütçeleme, sonuç (çıktı) ve performans odaklı mali yönetim uygulamalarına geçilmiştir. Bu uygulamalar, mali disiplinin sağlanması ve sürekli hale getirilmesinde mali kuralların kabulü için gerekli zemini hazırlayan sayısal olmayan kural örnekleri olarak ele alınabilir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 350). Bu değerlendirmeler ışığında 5018 sayılı Kanunun, mali kural niteliği taşıyan önemli düzenlemeleri içerdiği söylenebilir.

Mali kural niteliğindeki düzenlemelerden biri de 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanundur. 2001 Krizinin hemen ardından

Türkiye’de para ve maliye politikasının kurallar çerçevesinde yürütülmesi konusunda önemli adımlar atılmaya başlamıştır. Para politikasında enflasyon hedeflemesi stratejisine geçişin koşullarını sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılırken, maliye politikasında ise kamu borçlarının sürdürülebilirliğini sağlamak için faiz dışı bütçe fazlası hedefi belirlenmiş ve borçlanmaya sınır getiren düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda, 2001 yılında Merkez Bankası Kanununda yapılan değişiklikle Merkez Bankası’nın bağımsızlığı tesis edilmiş, Merkez Bankası- Hazine ilişkileri kurallara bağlanmıştır. 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı kanun ile kamunun net borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine, Hazine (nakit) yönetiminin maliye ve para politikalarıyla koordineli yürütülmesine ilişkin bazı temel düzenlemeler yapılmıştır (Boran, 2008:5-6). Bu düzenlemeler ile hem para politikası kurallara bağlanmış hem de borçlanmaya limit getirilerek mali disiplinin tesis edilmesi amaçlanmıştır.

4749 sayılı Kanunda borçlanmaya limit getiren ve bu bakımdan mali kural niteliği taşıyan düzenlemeler şunlardır:

İç ve dış borçlanma limiti 4749 sayılı kanunda belirlenmektedir.

Borçlanma limiti net borç kullanımını esas almaktadır.

Borçlanma limiti %5 oranında artırılabilir, bunun yetmemesi halinde Cumhurbaşkanı Kararı ile ilave %5 artırılabilir.

Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri borçlanma limitine dâhil edilmiştir.

İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dâhil değil, ancak ilgili yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenir.

Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilemez. 5018 sayılı yasa ile karşılığında gelir gösterilmesi koşuluyla ek bütçe yapılabileceği hükmü getirilmiştir (Günay, 2007: 391; Civriz, 2010: 375.).

Yukarıdaki unsurlar incelendiğinde 4749 sayılı Kanun ile borç yönetimine getirilen düzenlemelerin Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlayacak nitelikte olduğu görülmektedir. Ancak yine de diğer ülkelerle karşılaştırıldığında borçlanma yetkisinin sınırları

oldukça geniş olduğu görülecektir. Bu bakımdan borçlanma limitlerinin biraz daha daraltılması, borç yükünü düşürmek suretiyle mali disiplinin sağlanmasına daha fazla yardımcı olacaktır (Günay, 2007: 391-392).

Diğer yandan 4749 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri, sadece yatırım programlarında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilirler (5393 Sayılı BK, Md.68; 5302 Sayılı İÖİK, Md.51). Ayrıca Belediye Kanununun 49'uncu maddesinde belediyelerin personel giderleri ve borçlanmalarına bazı sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin, personel harcamaları gelirlerinin % 30'unu, belediyelerin borç stokları ise toplam gelirlerini aşamayacaktır. Bu oranların aşılması durumunda, cari ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacaktır. Özellikle personel alımı sonucu bu oranın aşılması halinde oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanarak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir (Boran, 2008: 8). Böylece 4749 sayılı Kanunun yerel yönetimlerin borçlanmasına ve harcamalarına bir limit getirdiği görülmektedir.

Mali kural niteliğindeki düzenlemelerden biri de 4734 sayılı Kamu İhale Kanunudur. Ülkemizde modern bir kamu mali yönetimi oluşturulması ve AB'ye uyum sürecinin sağlıklı yürütülmesi amacıyla 2002 yılı Ocak ayının hemen başında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kabul edilmiş, bu bağlamda yapılacak işlemleri düzenlemek amacıyla Kamu İhale Kurumu kurulmuştur. Kamu İhale Kanununda ödenek kullanma ve harcama süreçlerinin etkinliğini ve esnekliğini artıracak değişikliklerin yapılacağı, kamu gelirleri ve vergi sisteminin kapsamlı bir reforma tabi tutulacağı, kamu yatırım programının fayda-maliyet analizleri çerçevesinde rasyonalize edileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte bu Kanunda, kamu borçlanmasına ilişkin yeni bir kanunun kabul edileceği (4749 sayılı Kanun), kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılması sağlayan, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği tesis eden bir kamu mali yönetim ve iç kontrol kanununun meclise sevk edileceği (5018 sayılı Kanun) belirtilmiştir. Yine KİT'lerdeki aşırı istihdam sorunsalını düzeltecek tedbirlerin alınacağı da ifade edilmiştir (Kaya, 2009: 90).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihale sistemi AB standartlarına uygun bir şekilde yeni baştan ele alınmış, bu kapsamda



kamu kaynakların etkin kullanılması amacıyla bazı kurallar getirilmiştir. Bu bakımdan 4734 sayılı Kanunun 5, 8 ve 9. Maddelerinde mali kural olarak nitelendirilebilecek düzenlemeler yer almaktadır (KİK, 2002). Bu düzenlemeler şunlardır:

Kamu İhale Kanuna göre yapılacak ihalelerde; kamu idareleri başta ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve bunu gerçekleştirirken kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını ve yine kamu idareleri yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimine imkân sağlamakla sorumludur.

Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Kamu idareleri ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkamaz.

Bu Kanunun 13. ve 63. maddelerinin uygulanmasında kamu ihalelerinde yaklaşık maliyet dikkate alınarak kullanılacak eşik değerler belirlenerek bir bakıma ihaleye çıkılacak limitler belirlenmiştir.

Kamu idareleri ihalesi yapılmadan önce, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, her türlü fiyat araştırması yapılarak yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterir.

Yukarıda sıralanan düzenlemelere bakıldığında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile özellikle kamu harcamalarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımını sağlamak suretiyle mali disipline katkı sağlayacağı ifade edilebilir.

Mali kural niteliğindeki düzenlemelerden biri de faiz dışı fazla politikasının benimsenmiş olmasıdır. Türkiye’de 2001 yılında Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ve IMF’nin önerileri çerçevesinde kamu borçlarının sürdürülebilmesi ve ihtiyatlı seviyelerde seyretmesi için faiz dışı fazla politikası benimsenmiştir. Bu bakımdan faiz dışı fazla mali performansı ölçen çıpa olarak kabul edilmiştir. Faiz dışı (birincil) bütçe, faiz ödemeleri hariç bütçe giderleri ile gelirleri arasındaki ilişkiyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu bakımdan; eğer bütçe faiz dışı açık veriyorsa, faiz ödemeleri için de borçlanmaya gidileceği; faiz dışı fazla veriyorsa, faiz ödemelerinin bir kısmını bütçeden ödeyebileceği

anlaşılır. Eğer ekonomide borç faiz ödemelerine eşit bir enflasyon aşınması söz konusu ise, bütçenin reel olarak fazla verdiği söylenebilir. Bu bakımdan kronik bütçe açığı veren ülkeler için bütçenin faiz dışı fazlası verilmesi borç sürdürülebilirliği açısından son derece önemli olmaktadır.

Türkiye’de faiz dışı fazla kavramı ilk olarak 1994 yılında IMF ile gerçekleştirilen Stand-by görüşmelerinde gündeme gelmiştir (Çelik, 2009: 108). 2001 Şubat krizinden sonra hükümetler kamu borçlarının borçların sürdürülebilirliğini tesis etmek amacıyla faiz dışı fazla hedefleyen maliye politikalarını uygulamaya koymuşlardır. Bu bakımdan ülkemiz için faiz dışı fazlanın maliye politikasının temel hedefi olduğu söylenebilir (Şen ve diğerleri, 2007: 250).

Faiz dışı fazla hedefi, özellikle IMF’nin desteklediği programlar çerçevesinde kural haline gelmiştir. Öyle ki 19. Stand-by anlaşmasıyla ilgili gözden geçirmelere ilişkin IMF’ye sunulan niyet mektuplarında, faiz dışı fazlasının mali disiplini sağlama programının mihenk taşı olduğu belirtilmiştir. Yine kamu borç stokunun GSYİH’ye oranının azalmasında, enflasyonun ve reel faiz oranlarının düşürülmesinde temel unsurun faiz dışı fazla hedefi olduğu ifade edilmiştir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 332). Bunu destekler nitelikte açıklamalar IMF tarafından da yapılmıştır. IMF’nin ülkemize ilişkin 2007 yılında yaptığı değerlendirmede faiz dışı bütçe fazlası kuralının, özellikle borç oluşumunu sınırlaması açısından önemli yararı olduğu vurgulanmıştır (IMF, 2007: 19).

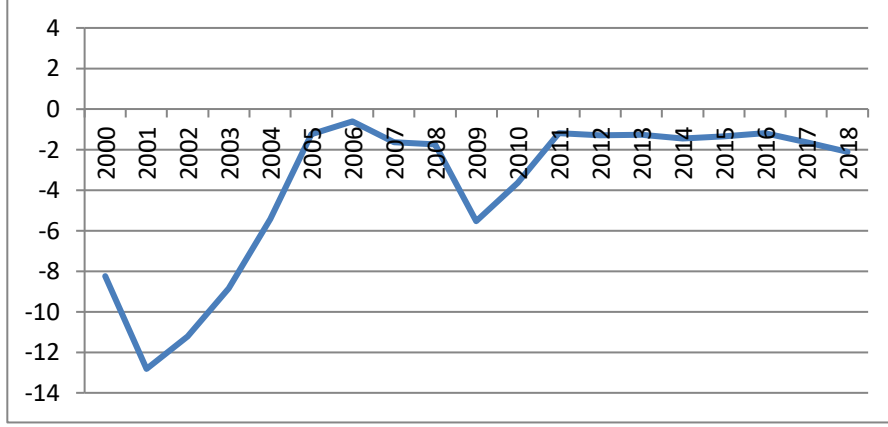
Faiz dışı fazla hedefi Türkiye’de bütçe disiplininin tesis edilmesi açısından temel gösterge olmuştur. Bu bakımdan faiz dışı bütçe fazlası hedefi hükümetin plan ve programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli program ile orta vadeli mali planlarda ve Stand-by anlaşmalarında önemle üzerinde durulan bir çıpa olmuştur. Örneğin 60. ve 61. Hükümet Programı Eylem Planında, “Makroekonomik istikrarın ve büyüme performansının sürdürülmesi amacıyla mali disipline titizlikle uyulacaktır. Bu çerçevede, faiz dışı bütçe fazlası verme politikasına devam edilecektir” (Eylem Planı, 2008: 2) denilmiş ve mali disiplinin sağlanmasında temel aracın faiz dışı fazla verilmesi olduğu vurgulanmıştır (Demir ve İnan, 2011: 50).

### **3. TÜRKİYE'DE MALİ KURAL NİTELİĞİ TAŞIYAN DÜZENLEMELERİN MALİ PERFORMANS GÖSTERGELERİNE YANSIMASI**

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke uygulamalarına bakıldığında mali kuralların şu iki temel hedefe yöneldiği görülmektedir. Mali disiplininin bir başka ifadeyle mali performansın göstergesi olarak kabul edilen bu hedeflerden ilki, kamu borç stokunu makul ve istikrarlı düzeyde tutacak şekilde bütçe açığının GSYİH'ya oranının azaltılmasıdır. İkincisi ise, kamu borç stokunun GSYİH'ya oranının orta ve uzun vadede sürdürülmesidir (Günay, 2007: 88).

Türkiye'de 1986-1994 yılları arasında bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı ortalama olarak %4'ün altında bir seyir izlediği aşağıdaki Grafik 1'de görülmektedir. 5 Nisan 1994 kararlarının ardından 1995 yılında bütçe fazlası oluşsa da 1996 yılında bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %6,3 gerçekleşmiştir. 1996-2000 yılları arası bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı giderek artmış, 2001 Bankacılık Kriziyle birlikte bu oran en yüksek seviyesi olan %12,5 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2001 yılından itibaren Türkiye'de mali alanda yapılan reformlar (örtük mali kurallar) sonucu bütçe açıkları giderek azalmış ve 2007 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %1,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2008 finansal krizi sonrası 2008 ve 2009 yıllarında bu oran sırasıyla %2 ve %5,9 düzeyinde gerçekleşse de 2010 yılında %4 düşürülmüş ve 2011-2018 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı ortalama olarak %2'in altında gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir mali kural niteliği taşıyan söz konusu düzenlemelerin mali disiplininin sağlanmasında oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

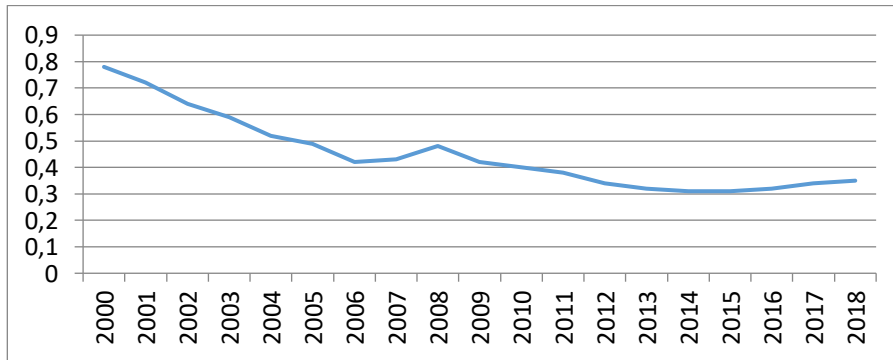
**Grafik 1.** Bütçe Açıklarının GSYİH'ya Oranı



**Kaynak:** BUMKO, 2019.

Aşağıdaki Grafik 2'den anlaşılacağı üzere Türkiye'de 2001 yılında kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %77 düzeyinde iken, mali kural niteliğindeki düzenlemelerle birlikte 2007 yılına gelindiğinde %40 düzeyine gerilemiştir. 2008 finansal krizinden sonra bütçe açıklarındaki artışla birlikte bu oran 2009 yılında %46,5'e yükselmiştir. 2010 yılından itibaren bütçe açıklarındaki azalmayla birlikte bu oran düşmeye başlamış, 2011 yılından itibaren %40'ın altına gerilemiştir. 2018 yılına gelindiğinde kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %34,6 düzeyine gerilemiştir. Türkiye'de mali kural niteliği taşıyan düzenlemelerin kamu borçlarının seyrine olumlu yansıdığını göstermektedir.

**Grafik 2.** Kamu Borç Stokunun GSYİH'ya Oranı



**Kaynak:** BUMKO, 2019.

Diğer yandan mali kural niteliğindeki düzenlemelerle birlikte uzun dönemde mali sürdürülebilirliğin sağlanması Türkiye'nin AB'ye üye olma sürecine de olumlu yansıtacağı unutulmamalıdır. Türkiye kamu borçlarına ilişkin Maastricht kriterlerini 2004 yılından itibaren, bütçe açığına ilişkin Maastricht kriterlerini 2005 yılından itibaren (2009 ve 2010 yılları hariç) sağladığı görülmektedir.

## SONUÇ

2001 yılından itibaren Türkiye'de mali alanda yapılan reformlar, bir başka ifadeyle mali kural niteliği taşıyan düzenlemelerin ardından bütçe açıkları giderek azalmış ve 2007 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %1,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2008 finansal krizi sonrası 2008 ve 2009 yıllarında bu oran sırasıyla %2 ve %5,9 düzeyinde gerçekleşse de 2010 yılında %4 düşürülmüş ve 2011-2016 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı ortalama olarak %2'in altında gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir mali kural niteliği taşıyan düzenlemelerin mali disiplini ve mali performansı iyileştirdiğini göstermektedir. Benzer durum kendini kamu borçları üzerinde de göstermiştir. Türkiye'de 2001 yılında kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %77 düzeyinde iken, mali kural niteliğindeki düzenlemelerin ardından 2007 yılına gelindiğinde %40 düzeyine gerilemiştir. 2008 finansal krizinden sonra bütçe açıklarındaki artışla birlikte bu oran 2009 yılında %46,5'e yükselmiştir. 2010 yılından itibaren bütçe açıklarındaki azalmayla birlikte bu oran düşmeye başlamış, 2011 yılından itibaren %40'ın altına gerilemiştir. 2016 yılına gelindiğinde kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %31,4 düzeyine gerilemiştir.

Gelinen nokta itibariyle, Türkiye'de mali kural niteliği taşıyan düzenlemelerin mali disiplin ve mali performans göstergelerini olumlu etkilediği ileri sürülebilir. Ancak bütçe açıkları ve kamu borçları konjonktürel koşullara, finansal krizlere ve beklenmedik gelişmelere karşı tepkisiz kalamazlar, bu nedenle mali kural içeren düzenlemelerin konjonktürel durumlara, ekonomik krizlere ve beklenmedik şoklara karşı yeterli esnekliğe sahip olması gerekmektedir. Bu esneklik mali performansın kötüleşmesine izin verdiği ölçüde iyileşmesini de içinde barındırmalıdır.

## KAYNAKÇA

- Ataç, B. ve Diğerleri. (2007). “Maliye Politikası”, Anadolu Üniversitesi, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları, s.191-192.
- Boran, E. (2008). “Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı” Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu 2008, s.5-6.
- BUMKO (2019). T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü. Web: <http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2018.html> . Erişim: 24 Mart 2019.
- Civriş, M. (2010). “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, Mali Kurallar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 347-390.
- Çelik, K. (2009). “Mali disiplinin sağlanmasında mali kuralların rolü: Türkiye örneği, 2000-2008” (Yüksek Lisans Tezi). Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Eskişehir, s.108-110.
- Dedeoğlu, E. (2010). “Mali Kural Nasıl İşler?”, Tepav Politika Notu, 1-16.
- Demir, M. ve İnan M. (2011). “Türkiye’de Mali Kural”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/2, s. 25-66.
- DPT (2006). 9.Kalkınma Planı (2007-2013). Ankara.
- DPT (2008). T.C. 60. Hükümet Programı Eylem Planı.
- Fatás, A., Mihov, I. (2003). “On Constraining Fiscal Policy Discretion in EMU”, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 19, Issue 1, 1 March 2003, Pages 112–131.
- Günay, A. (2007). Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı Ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2007/375, s. 5-425.
- Güneş, H. (2008). “Enflasyon Hedeflemesi Stratejisi-Makroekonomik Performans İlişkisi: Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerine Bir İnceleme”, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, s.83-84.
- Güneş, H. (2018). “Mali Kurallar-Makroekonomik Performans İlişkisi: Seçilmiş Ülke Analizleri”, Kocaeli Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, s.2.
- IMF (2007). IMF Country Report, Turkey: Selected Issues, Prepared by Kevin Fletcher et all, Approved by European Department, 1-46.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T., (2010) “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 320-346.
- Kaya, F. (2009). Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara, s.393-395.
- Kesik, A. ve Bayar, N. (2010). “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, Mali Kurallar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 46-63.
- Kopits, G. (2001). “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, IMF Working Paper 01/145, p.3-22.

- Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., and Kim, Y., (2017). Fiscal Rules at a Glance, International Monetary Fund, p. 2-77.
- Mali Kural Kanun Tasarısı, (2010). (TBMM Bütçe Komisyonu)
- Mutluer M. K., Öner, E. ve Kesik, A. (2006). Bütçe Hukuku, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2006.
- Pınar, A. (2006). Maliye Politikası, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006, s.150.
- Pınar, A. (2011). Maliye Politikası, Teori ve Uygulama, 4. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2011, s.150-155.
- Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A. (2007). Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması. Ankara, Orion Kitapevi, s. 250-253.
- TCMB (2001). TCMB Yıllık Ekonomik Rapor. Web: <https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/TR/TCMB+TR/Main+Menu/Yayinlar/Raporlar/Yillik+Rapor>. Erişim: 24 Mart 2019.
- Wyplosz, C. (2012). “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences”, NBER Working Paper No. 17884, p.1-22.
- 13 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi  
1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu  
4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu  
4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun  
5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu  
5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu  
5393 Sayılı Belediye Kanunu

# YENİ HÜKÜMET SİSTEMİNDE ŞEKER POLİTİKALARININ SÜRDÜRÜLEBİLİRLİĞİ: YÖNETSEL VE SİYASAL AÇIDAN BİR DEĞERLENDİRME\*

Recep FEDAI\*\* Hülya HERDEM\*\*\* Gonca  
ERTUĞRUL\*\*\*\*

## Öz

Türkiye’de şeker politikalarının örgütsel ayağı Şeker Kurumu iken yönetsel ayak olarak ise Şeker Kurulu önemli görülmekteydi. Üst kurul olarak nitelendirilen ve özerk bir yapıda, kamu tüzel kişiliğine sahip olan Şeker Kurulu kapatılmış; sektör temsilcilerinin karar verme süreçlerine katılımı da son bulmuştur. 2018 yılında ise kamuya ait şeker fabrikaları özelleştirilmiştir. Nihayetinde kurulun görevlerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Tarım ve Orman Bakanlığı bünyesinde kurulan Şeker Dairesi Başkanlığı yürütmektedir. Bu durum ise şekerin/şeker pancarının tarımsal bir ürün olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. Oluşturulan politikalar aslında Cumhurbaşkanlığına bağlı olan politika kurulları tarafından yürütülecek, bakanlıklar ise uygulayıcı birimler olacaktır. Bu çerçevede şeker politikalarının belirlenmesine yönelik aktörlerin karar verme süreçlerinde yer almayı politikaların nasıl oluşturulacağı sorusunu önemli hale getirmektedir. Politika kurullarının şeker politikalarını neye ve kime göre planlayacağı ise bu süreçte karar vericilerin kim olduğu sorusunun sorulmasını gerektirmektedir. Şeker ise hem sanayi hem de tarımsal öneme sahip stratejik bir ürün olma özelliğini korumaktadır. Bu çalışma ile Türkiye’de şeker pancarından üretilen şeker, yönetsel ve siyasal açıdan değerlendirilmektedir. Siyasal ayak, karar verme sürecinin nasıl şekillendiğini anlamaya yönelik iken yönetsel ayak, daha çok politikaların uygulanması ve sonuçları üzerinden ele alınmıştır. Çalışma ile şeker politikalarına ilişkin sorun alanları tespit edilerek birtakım çözüm önerileri getirilmektedir.

*Anahtar Kelimeler:* Şeker Kurulu, Şeker Dairesi Başkanlığı, Tarım ve Orman Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi.

---

\* Bu makale Kayseri Şeker Fabrikası Ar-Ge birimi ile yürütülen Şeker Sektörünün Sürdürülebilirliği Projesi kapsamında ortaya çıkmıştır.

\*\* Dr. Öğretim Üyesi, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Lapseki MYO Finans Bankacılık ve Sigortacılık Programları. E-posta: recepfedai@comu.edu.tr

\*\*\* Ar-Ge Müdürü, Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. Ar-Ge Merkezi, Kayseri, TÜRKİYE. E-posta: hulya.herdem@kayseriseker.com.tr

\*\*\*\* İşletme Bilim Uzmanı, Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. Ar-Ge Merkezi, Kayseri, TÜRKİYE. E-posta: gonca.ertugrul@kayseriseker.com.tr



## SUSTAINABILITY OF SUGAR POLICIES IN THE NEW GOVERNMENT SYSTEM: AN ASSESSMENT OF THE MANAGEMENT AND POLITICAL ASPECTS

### *Abstract*

Organizational feet of sugar policy in Turkey, while the Sugar Board Sugar Authority was seen as important managerial feet. The Sugar Board, which has a public legal entity, has been abolished in an autonomous structure, which is described as an upper board. the participation of sector representatives in decision-making processes has ended. In 2018, public sugar factories were privatized. In the end, the duties of the board are carried out by the Presidential Government System and the Sugar Department established within the Ministry of Agriculture and Forestry. This situation led to the evaluation of sugar / sugar beet as an agricultural product. On the other hand, the policies that will be carried out by the policy boards connected to the Presidency will be the implementing units. In other words, the fact that actors are not involved in decision-making processes for the determination of sugar policies makes the question of how to create policies. It is important for policy committees to plan sugar policies according to who and what makes decision makers in this process important. Sugar is a strategic product with both industrial and agricultural importance. In this study, sugar produced from sugar beet in Turkey, is considered economically and politically. While the political decision-making process is shaped in order to understand how it is shaped, it has been discussed through the implementation and results of more policies which are managerial. With the study, problem areas related to sugar policies are identified and some solutions are proposed.

**Keywords:** *Sugar Board, Sugar Department Presidency, Ministry of Agriculture and Forestry, Presidential Government System.*

### GİRİŞ

Şeker ve şeker pancarına yönelik olarak yapılan çalışmalar daha çok fen bilimleri açısından (özellikle ziraat fakültelerinde) ele alınmakta; sosyal bilimler açısından konuya nispeten daha az önem verilmektedir. Ziraat fakültelerinde tarla bitkileri açısından çalışma alanı olarak şeker pancarı bitkisi kullanılırken tarım politikaları anabilim dalında ise sosyoekonomik değerlendirmeler yapılmaktadır<sup>1</sup>. Bir kök bitkisi olarak şeker pancarının ekim zamanı, şekerin verimliliği gibi unsurlar bitkinin ekimi ve hasatı açısından hayati derecede önemli iken sosyoekonomik etkilerinin çalışılması pancar ekimi yapan çiftçiler ve Türkiye'nin tarımsal ekonomisini ilgilendirmekte ve bir o kadar önemli hale gelmektedir. Konuya sosyal bilimler açısından yaklaşıldığında saha çalışmalarından ziyade literatür taraması ile karşılaşmakta bu durum “sosyal bilimlerin bitmeyen çilesi” ile eş

anlamalı hale gelmektedir. Bu bağlamda konuya ilişkin alanyazın araştırması yapıldığında genellikle şeker sanayinin kuruluşu hakkında çalışmalar (Avcı, 1996; Erdinç, 2017) ve şeker pancarı tarımının il üzerine sosyoekonomik etkileri hakkında çalışmalar (Güneş vd. 2004) yapıldığı görülmektedir. 2008 yılından itibaren ise özelleştirmeler ile ilgili çalışmaların (Ünal, 2008; Tosun ve Arslan: 2016) yoğunlaştığı görülmektedir. Şeker pancarına ilişkin yapılan çalışmalarda özellikle 2008 yılından sonra belirgin bir azalma gözlemlenmektedir. Bu durum şeker fabrikalarını özelleştirme kapsamına alınması kararı sonrasında yaşanmış ve bu konuya ilişkin yapılan çalışmalarda kendini göstermiştir. 2018 yılı itibariyle kamuya ait fabrikaların özelleştirilmesi ise alana ilişkin yapılan çalışmaların seyrini belirlemesi açısından önemli bir dönüm noktasıdır.

Şeker pancarı tarımı kamu politikası olarak tarım politikalarının bir alt alanı olarak değerlendirildiğinde bir politika alanı haline gelmekte ve aktörlerin durumunu, karar alma yapısını anlamayı ve sektörün analizi fırsatını doğurmaktadır (Fedai, 2016). Konuya siyasal ve yönetsel açıdan bakıldığında, kamu yönetimi disiplininin planlama, örgütlenme vb. gibi araçları ile tarım politikalarını inceleme ve analiz etme imkânı doğmaktadır. Özellikle son dönemde şeker politikalarında meydana gelen değişiklikler; Şeker Kurulu, Tarım ve Orman Bakanlığı, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde kamu politikalarının nasıl belirleneceği gibi güncel sorunlar etrafında konunun yönetsel ve siyasal olarak analizini yapmayı gerektirmektedir.

Siyasal ve yönetsel açıdan yapılacak bir değerlendirme, şekerin hem örgütsel hem de politik ayağına inilmesini gerektirmektedir. Şeker pancarı ve bundan üretilen çeşitli ürünlere yönelik bir değerlendirme şeker politikalarının nasıl belirlendiğine dair bir fikir vermesi açısından önemli görülmektedir. Örgütsel ayak dediğimiz, üretim sürecinde yer alan birimlerin faaliyetleri her ne kadar politik organları etkilese de siyasal ayağa istenilen seviyede ulaşmamakta; bu durum şeker politikaları açısından önemli sorunları beraberinde getirmektedir. Örgütsel ayak tanınırlık, algı, eşgüdüm, kapasite kullanımı etkinlik ve verimlilik gibi belirli kriterler açısından sorunlu görülmekte ve bu gibi sorunlar politika oluşturmada, iç etkenler olarak tarif edilmektedir. Dış etkenler ise başta şeker politikalarının kimler tarafından belirlendiğine bağlı olarak genellikle uluslararası aktörlerin faaliyetlerinin

konuşulduğu süreci tarif ederken kullanılmaktadır. Dış etkenlere bağlı sorunlar ise şeker fiyatlarının belirlenmesi, pazarın durumu, kotaların varlığı, ithal şeker, nişasta bazlı şekerler vb. başlıklardan oluşmaktadır.

## **1. TÜRKİYE'DE TARIMSAL DESTEKLEME POLİTİKALARINDAKİ ÇÖZÜLMEME İLİŞKİN KURAMSAL BİR ÇERÇEVE: NEO-LİBERALİZM VE ÖZELLEŞTİRMELER**

Tarımsal desteklemeler, yeni sağ anlayışın getirdiği özelleştirmeler ve kamu harcamalarının kısılması politikasından etkilenmiştir. Büyüyen bir devlet ve buna bağlı olarak piyasalara müdahaleyi sürdüren devlet anlayışının karşısında ise neo-liberalizm ve bu fikri aşıl原因 küresel şirketler ile uluslararası örgütler bulunmaktadır. Sermayenin krizinden kurtulması için geliştirilen piyasa odaklı yaklaşım kamu işletmede de vardır. Yeni sağ ile birlikte bu yaklaşım kendine yer edinmiştir (Üstüner, 2000: 16-17). Neo-liberal ekonomi politikalarının devletin küçültülmesi söylemi üzerinden yürütülmesi aynı zamanda devletin ekonomik alandaki faaliyetlerinin sınırlandırılması anlamı taşımaktadır. Neo-liberal ideoloji ile devletin rolü yeniden tanımlanmış kamu yönetimi disiplini çalışan teorisyenler ise neo-liberal ideolojinin kurumsal anlamda dönüşümünü sağlamak adına yeni arayışlara girmiştir. Söz konusu arayışlar, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışını yönetsel ve örgütsel ayağa uygulama çabalarında kendini göstermiş siyasal açıdan ise bürokratik devlet yapısını kırmaya yönelik çabalar girişimci devlete yönelik uygulamalara dönüşmüştür. Kamu kuruluşlarının özelleştirme ve yeniden yapılandırma üzerinden piyasaya devredilmesinin yanı sıra örgütsel ayağın devlet erki tarafından piyasalaştırılması gerekmiştir (Güzelsarı, 2004).

İktisadi teşebbüsler devletin ekonomiye müdahalesi olarak algılsa da devletin elini zayıflatmakla sonuçlanmıştır. Örneğin neo-liberalizmin devleti sınırlama çabaları özelleştirmeler ile şekillenmiş, böylelikle kamu iktisadi teşebbüsleri devletin sırtında ekonomik yük olarak görülerek devletçe desteklenen alanlar birer birer yok olmuştur. Özelleştirmenin buradaki gerekçesi ise devlet girişimlerinin serbest piyasa ekonomisine zarar vermesi ve bu faaliyetlerin rekabeti engelleme girişimi olarak görülmesidir. Ancak sınırlı devlet argümanı ile yürütülen politikalar özel sektöre daha fazla yer açılmasına imkân vermektedir. Dolayısıyla uygulama ve sonuç

açısından karar alma sürecinde devlet tek taraflı olarak politika belirlemek yerine kararlardan doğrudan ve dolaylı olarak etkilenen aktörleri sürece dâhil etmektedir. YKİ, doğrudan uygulama ile ilgilenmekte karar alma sürecine pek değinmemektedir. Çünkü YKİ açısından süreç değil sonuç önemlidir. Politika yapımında ise süreç analizi çerçevesinde sonucu belirleyen aktörlerin alınacak kararlara ne oranda katılacağı önemli görülmektedir (Denhart ve Denhart, 2003). Ancak söz konusu anlayış çok uluslu şirketlerin Türkiye'deki faaliyetlerinin de önünün açılmasıyla farklı bir boyut kazanmıştır. Çokuluslu şirketler ise Türkiye'de üretilen ürünlerden daha ucuza sağladıkları ürünleri ülkeye sokarak oluşan geliri ise kendi ülkelerine götürmüştür. Başta tarım ve hayvancılık olmak üzere bu durum birçok sektör açısından üretimi olumsuz etkilemiş oluşan bağımlılık ithal ürünlerin ülkeye girişini artırmıştır. Ancak gelenen son durum Türk lirasının yabancı para birimleri karşısında değer yitirmesi ve ithalata dayalı büyüme modeli ile birlikte Türkiye'nin bir kez daha yerli üretime ve yerli üreticiye destek verilmesi gerektiğini göstermiştir. Şeker pancarının stratejik bir ürünü olduğu gerçeğinin göz ardı edilmesi gelir, istihdam artışı, bölgeler arası gelişmişlik farkının azaltılması, köyden kente göçün azaltılması, tarım ve hayvancılıkta dışa bağımlılığın azaltılması gibi önemli politikaların da uygulanabilirliğini olumsuz yönde etkilemiştir.

Devletin şeker pancarı üreticilerini desteklemesi sonuçları itibariyle politika alanı olarak şekerin önemli bir stratejik ürün olarak değerlendirilmesine neden olmaktadır. Şeker pancarının desteklemesi tıpkı diğer tarımsal ürünlerde olduğu gibi doğrudan kar amacına yönelik değil toplumsal faydayı ençoklaştırmaya yöneliktir. Şeker pancarı ekimini desteklemenin tarımsal istihdamı artırmanın yanı sıra çiftçinin teknolojiyi kullanımını, tarımsal işlemleri doğru bir şekilde öğrenme, hayvancılığı geliştirme gibi faydalarını yanı sıra sosyoekonomik koşulların iyileşmesine bağlı olarak kırsal kalkınmanın sağlanması, işsizliğin azaltılması ve göç olgusunun kontrolü ve gibi önemli sonuçları bulunmaktadır. Söz konusu politikalar devletin alana müdahale ederek korumacı politikalar gütmesi ile mümkün görünmektedir. Şekerin bir gıda ürününden sıyrılarak politik bir kontrol aracı haline gelmesi uluslararası firmaların sektöre etkileri üzerinden görülebilmektedir. Şeker pancarına uygulanan kota ise tarım alanlarında pancar ekim alanlarının daralmasına, çiftçilerin gelirinin

azalmasına neden olmakla birlikte şeker sektörünün sürdürülebilirliğini de tehlikeye atmaktadır. Ekonomiye müdahale fikrine, aynı zamanda rekabeti engellediği ve tekel yapılar yarattığı gerekçesi ile karşı çıkmaktadır. Bu durum Türkiye’de özellikle 1990’li yıllardan sonra özelleştirme olgusunun kamu iktisadi teşebbüsleri üzerinde uygulanmasıyla somutlaşmıştır. Bu durum aşağıda ele alındığı üzere Türkiye’nin sosyoekonomik yapısına ise doğrudan etki etmektedir.

## **2. ŞEKER FABRİKALARININ ÖRGÜTLENME MODELİ: MODELDEN SAPMALAR VE YÖNETİM SORUNU**

Şekere ilişkin politikalar için Türkiye Cumhuriyeti’nin kuruluşu temel alınsa da öncesinde yani Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde şeker üretimine yönelik girişimlerin yapıldığı bilinmektedir. İthal şekeri sınırlayıcı adımlar ilk şeker fabrikalarının kuruluşu ve buna ilişkin yasal düzenlemeler ile yapılmıştır. Şeker fabrikaları ise Türkiye’nin kuruluş yıllarından itibaren birtakım ortaklıklar üzerinden faaliyetlerine başlamıştır. Örneğin ilk şeker fabrikası olan Alpullu Şeker Fabrikası, İş Bankası ve Ziraat Bankası sermaye ortaklığı ile yürütülmüş; 1940’li yıllarda çiftçi kooperatiflerinin hisseleri bankalardan satın alması ile birlikte ortaklık yapısı da değişmiştir. Ancak fabrikaların yönetimi devlette kalmaya devam etmiştir. 1990’lı yıllara kadar devam eden durum, aynı zamanda bu fabrikalarda bir örgüt kültürünün oluşmasına katkıda bulunmuştur. Şeker fabrikaları sadece bir fabrika olmanın dışında burada çalışanlar ve ailelerine sunulan eğitim, sanat ve kültürel faaliyetler ile önemli bir işlev görmüştür. Kamu yöneticilerinin şeker fabrikalarının yönetiminde bulunması, diğer fabrikalarla yapılan eşgüdüm ile sonuçlanmış; söz konusu örgüt kültürü, fabrikaların çiftçi birliklerine devredilmesinden sonra da devam etmiştir. Fabrikaların sermaye birikimine sahip ortaklıklar tarafından satın alınması iki farklı açıdan bir değerlendirme gerektirmektedir. Duruma Türkiye açısından yaklaşıldığında:

Şeker fabrikalarının mülkiyeti devlete aitti. Bu aynı zamanda toplumsal bir mülkiyet anlamına gelmekteydi. Ancak devirler ve özelleştirmeler sonucunda örgüt kültürünün sürdürülebilirliğine yönelik iki farklı model oluşmuştur. Bu modeller aynı zamanda fabrikaların sosyoekonomik açıdan sürdürülebilir olup olmayacağını da gösterecektir:

İlk olarak fabrikaların şahıslar tarafından satın alınması modeli (bunların kendi başlarına veya yabancı ortakları ile sermayelerini birleştirdikleri model),

İkincisi ise çiftçi örgütlerinin yani kolektif yapıların bir araya gelerek fabrikaları satın alması.

Yukarıdaki satın alma girişimlerinden ilki toplumsal mülkiyet temelinde ne gibi bir kamu yararı gözetildiğinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Özelleştirmeler kamusal mülkiyetin el değiştirmesiyle sermayeye yeni alanların açılmasını beraberinde getirmiştir. İkinci durumda ise, kolektif girişimlerin şeker fabrikalarının toplumsal mülkiyetine en az zarar verebilecek bir satın alma girişimi olduğu ifade edilmelidir.

Şeker politikalarının gündeme alınması ve kararların uygulanması noktasında ortaya çıkacak sonuçların sektörü nasıl etkilediği önem kazanmaktadır. Günümüzde Türkiye’de şeker pancarının %50 pazar payını Türkşeker elinde bulundururken (özelleştirmelerden öncesi) geri kalan %50 ise özel sektöre ait şeker fabrikalarının elindedir. Ancak özel sektör de kendi içinde ikiye ayrılmaktadır. Pancar kooperatiflerinin yönetiminde yer aldığı fabrikaların yanı sıra şahıslara ait fabrikalar da vardır. Dünyada şeker fabrikalarının yönetim modeli açısından en başarılı model üreticilerin ve çalışanların yönetiminde yer aldığı modeldir. Dolayısıyla fabrikaların verimliliği açısından pancar kooperatiflerinin karar verme sürecindeki rolü önem kazanmaktadır.

Türkiye’de son döneme kadar yirmi beşi devlet (Türkşeker) beşi çiftçi birlikleri üçü de özel şahsa ait (Adapazarı, Amasya, Aksaray) otuz üç adet şeker fabrikası bulunmaktaydı. Ancak Türkşeker’e ait fabrikalardan on dördü yapılan özelleştirmeler sonucunda satılmıştır (Ancak bu fabrikaları satın alan girişimcilerin bir kısmının fabrikaları halen devralmamış olması, kampanya döneminin başlamasıyla çiftçiler açısından büyük problemlere yol açmaktadır).

Özelleştirmenin temel gerekçesi, fabrikaların verimsiz olması ve özel sektör tekniklerine göre işletilemiyor olmasıdır. Fabrikaların özelleştirilmesine neden olan gelişmeler;

-Zamanında yapılamayan teknoloji yatırımları, nasılsa özelleştirilecek mantığıyla gerekli yatırım ve revizyonların yapılmaması,

-Devletin diğer birimlerinde de olduğu üzere bu fabrikalarda gereğinden fazla personel istihdam edilmesi,

-Yönetim kurullarına atanan bürokratların aynı zamanda özelleştirme idaresinde yöneticilik yapması,

-Liyakatsiz kişilerin yönetim kurullarında yüksek maaşlar alarak gerekli yönetim becerilerini ortaya koyamamaları olarak özetlenebilir.

Türkiye’de tarım politikasının sürdürülebilirliğine yönelik yapılan faaliyetler içinde tarımsal ürünlerin desteklenmesi başlıca rol oynamaktadır. Yerli tarımsal ürünlerin teşviki aynı zamanda istihdamı artırmaya yönelik bir politikadır. Üretime bağlı olarak verimliliğin artışı önemli görülürken ortaya çıkan maliyet tartışmaları ise destek politikalarına zarar vermektedir.

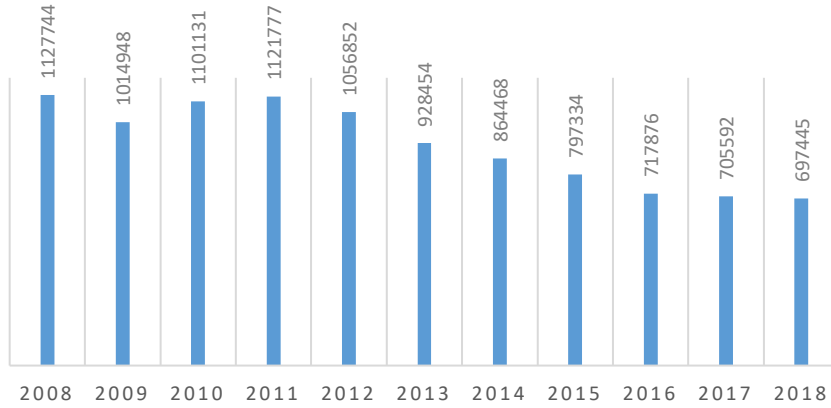
Türkiye, şeker üretiminde kendi kendine yeterlilik açısından iç talebi karşılama yolunda başarılı olmuştur. Fakat dünya borsa fiyatlarını oluşturan şeker kamışı ile rekabet edebilmesi için hükümet desteği ile şeker fabrikalarında Ar-Ge Merkezleri kurulmasına teşvik edilerek; şeker pancarının daha az su tüketimi ile üretilmesi, doğru gübreleme, sulama, ekim konularında çiftçilere eğitim verilmesi, şeker üretimi sırasında oluşan atıklardan gıda, zirai ilaçlama, doğal gübreleme, yenilenebilir enerji, hassas tarım, mazot muadili yakıtlar üretilmesi vb projeleri konularında çalışmalara teşvikli olanak sağlanarak, Türkiye de üretilen şekerin ithal şeker ile şeker üretim maliyetleri konularında rekabet edilebilecek duruma getirilmesi gerekmektedir. İthal şekerin yanında yenilenebilir enerji kapsamında biyogaz üretimi, biyoetanol üretimi çalışmaları da Türkiye’nin enerji ihtiyaçları da bu kapsamda azaltılabilir. Türkiye şeker pancarı tohumunda da dışarı bağımlı olmadan kendi tohumunu üretebilmelidir. Türkiye de tarım meslek liselerinin sayısı artırılarak çiftçilik bilinçli bir şekilde yapılmasına olanak tanınmalıdır. Özellikle makine teçhizat alımlarında dışa bağımlı olan ülkemizde tarım teknoloji projeleri geliştirilerek daha az ithal makine teçhizatına olanak tanınabilir. Şeker

fabrikaları şeker üretiminin yanında ülke kalkınmasına alternatif enerji üretimi yapabilir.

### 3. ŞEKER SEKTÖRÜNE İLİŞKİN VERİLERİN ANALİZİ

Tarım, Türkiye'nin stratejik öneme sahip sektörlerinden birisidir. Nüfusu beslemenin yanı sıra diğer sektörlerle önemli oranda girdi sağlayarak ekonomiye önemli bir kaynak sunmaktadır. Ancak geçmiş politikalar göz önüne alındığında, Türkiye'nin tarım politikalarında köklü değişiklikler yaparak gerek üreticiler gerekse tüketiciler için önemli adımlar atması gerekmektedir. Tarım politikalarındaki değişikliklerden etkilenen tarımsal ürünlerin başında ise şeker pancarı gelmektedir. Türkiye'de tarım ürünleri arasında şeker pancarının önemli bir yeri vardır.

**Grafik 1.** Türkiye'de Çiftçi Sayısı (2008-2018)

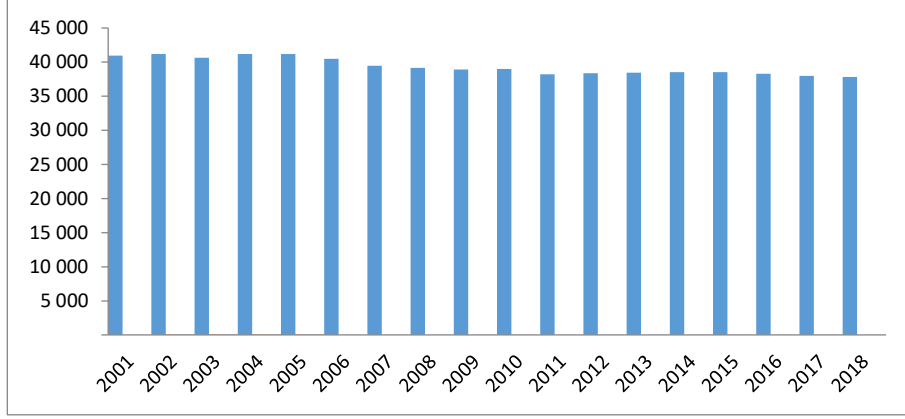


**Kaynak:** SGK, 2019.

Grafik 1'de Türkiye'de 2008-2018 yılları arasında çiftçi sayısındaki azalma görülmektedir. 2008 yılında 1.127.000 olan çiftçi sayısı 2018 yılı itibarıyla 697.000'e düşmüştür. 2008-2011 yılları arasında çiftçi sayısında yaşanan artış ve azalışlar göz önüne alınmaz ise 2011 yılından itibaren çiftçi sayısında hızlı bir azalmanın yaşandığı ifade edilebilir.



**Grafik 2.** Türkiye’de Tarım Alanları (Bin Hektar) 2001-2018



**Kaynak:** TÜİK, 2019.

Grafik 2’de ise Türkiye’de 2001-2018 yıllarına ait tarımsal alan miktarları görülmektedir. 2001-2018 yılları arasında kullanılan tarımsal alan üç milyon hektar azalmıştır. Ekimi yapılan tarım arazilerinin azalması Grafik 1’deki çiftçi sayısındaki azalma ile birlikte değerlendirildiğinde Türkiye’nin tarım politikalarındaki sorun daha da netleşmektedir. Bir yandan tarımsal istihdamın azalması diğer yandan ekilen arazilerin daralması artan nüfusun gıda ihtiyacının karşılanması noktasında ithalatı gündeme getirirken işsizlik oranını da doğrudan etkilemektedir. Diğer yandan aşağıdaki tablolarda ise tarım alanlarındaki gerilemeye paralel olarak şeker pancarı ekim alanlarındaki azalma ve şeker pancarı ekimi yapan çiftçi sayısındaki düşüş görülmektedir.

**Tablo 1.** Pancar Üretim Alanları (2002-2017 üretim-verim %)

YIL	ÜRÜN TAŞIYAN ALAN (ha)	ÜRETİM (ton)	VERİM (ton/dekar)
2002	372.468	16.523.166	4,4
2003	315.303	12.758.382	4,0
2005	335.812	15.181.251	4,5
2007	300.242	12.414.715	4,1
2008	321.981	15.488.332	4,8
2009	324.443	17.274.674	5,3
2010	329.167	17.942.105	5,5
2011	297.265	16.126.489	5,4
2012	280.695	14.919.941	5,3
2013	291.328	16.488.589	5,7
2014	288.785	16.743.045	5,8
2015	274.487	16.022.783	5,8
2016	322.448	19.592.731	6,1
2017	339.217	20.828.316	6,1
Değişim (2002-17)	%-9	% 26	% 38

**Kaynak:** TÜİK, 2018.

Yukarıdaki tabloda, Türkiye'nin 2002-2017 yılları arasında pancar üretim alanı buna bağlı olarak üretilen miktar ve verim oranları gösterilmiştir. Ekim alanları daralmasına rağmen verim azalmamış, üretim ise artırılmaya çalışılmıştır. Ancak daha önce ele alındığı üzere pancar ekim alanlarını artırılması, üretim açısından şeker piyasasında daha çok söz sahibi olunması anlamına gelmektedir. Kotaların varlığı ise pancar ekim alanlarını azaltırken buradan gelir elde eden çiftçi sayısını da azaltmaktadır. Pancar ekim alanlarının daraltılması ve kamu desteklerinin azaltılması politikası rekabeti arttırıcı önlemlerden biri olarak görülmüştür. Aşağıda belirtildiği üzere dünya pancar fiyatlarındaki yükseliş karşısında Avrupa'da pancar ekim alanları artırılmıştır. Türkiye'de ise ekim alanlarının daraltılmasına karşılık pancar çiftçisi sayısı yaklaşık beş yüz binden iki yüz bine gerilemiştir (Fedai, 2016).

**Tablo 2.** Dünya Geneline Pancar Üretimi

Ülkeler	Ekilen Alan (Ha)	Üretim Miktarı (Milyon Ton)	Dünya Üretiminde Payı (%)
Rusya Federasyonu	1.092.024	51,4	18,0
Fransa	402.675	33,8	11,8
Amerika Birleşik Devletleri	455.760	33,5	11,7
Almanya	334.500	25,5	8,9
<b>Türkiye</b>	<b>321.953</b>	<b>19,6</b>	<b>6,9</b>
Ukrayna	291.200	14,0	4,9
Polonya	205.572	13,5	4,7
Mısır	254.991	13,3	4,7
Çin	135.668	8,1	2,8
Birleşik Krallık	86.000	5,7	2,0
Diğer	1.120.194	67,1	23,5
<b>Toplam</b>	<b>4.700.537</b>	<b>285,5</b>	<b>100</b>

**Kaynak:** Şeker Dairesi Başkanlığı, 2018.

Yukarıdaki tabloda, pancar ekim alanları ve pancar üreten ülkeler gösterilmiştir. Pancar ekim alanı ve üretimde payın, aynı olduğu görülmektedir. Rusya ise yukarıda sıralanan ülkeler arasında birinci sırada yer almaktadır. Bu tablodan çıkarılacak en önemli sonuç ekim alanlarının artışının üretimi doğrudan artıracaktır. Dolayısıyla Türkiye'nin yukarıdaki tablodaki yerini üst sıralara çıkarması ya da en azından muhafaza etmesi için şeker politikalarına yönelik birtakım tedbirlerin alınması gerekmektedir.

Dünyada şeker fiyatları yıllara göre değişmekle beraber genel olarak şekerin ton fiyatı 400-500 dolar civarındadır. 2017 yılında ise şekerin ton fiyatı 433 dolar olmuştur. Türkiye'de ise 2017 yılı için ton fiyatı, yaklaşık 800-850 dolar civarında gerçekleşirken bu fiyatın %75'inin hammadde maliyetinden kaynaklandığı bilinmektedir. Yani Türkiye'de hammadde maliyeti Avrupa ülkelerinden %30 daha fazladır.

AB'de toplam pancar şekeri üretimi kotasının %71'i, beş firma gerçekleştirirken toplam üretimin %75'i kooperatifler aracılığıyla yapılmaktadır. AB'deki pancar üreticilerinin %65'i pancar kooperatiflerine üyedir. ABD'nde ise yirmi beş milyon ton pancardan 4,6 milyon ton pancar şekeri üretilmekte ve bu üretimin %100'ü kooperatif üyesi olan on bir bin üretici üzerinden yapılmaktadır. AB ülkelerinde toplam üretim yapan çiftçi sayısı yüz elli dört bin, ABD'nde on bir bin civarındayken Türkiye'de ise 2002 yılında beş yüz bin

civarında olan çiftçi sayısının 2018 itibariyle yüz beş bin civarına gerilediği görülmektedir (Kadioğlu, 2018).

Ülkeye yaklaşık üç milyar dolarlık bir katma değer sağlayan şeker ürünü, üreticisinden tüketicisine tüm ülkeyi ilgilendirmektedir. Bu doğrultuda şeker, devletin korumaya aldığı ürünler arasında yer almıştır. Şeker, bu anlamda stratejik olduğu kadar politik bir kontrol aracı olarak görülmelidir. Dolayısıyla Türkiye'nin ulusal bir şeker politikasının varlığı şeker sektörünün sürdürülebilirliği açısından önemlidir. Türkiye'nin şeker politikası ise uluslararası pazardaki yerini belirleyecektir. Geldiğimiz noktada, Türkiye'nin şeker politikalarına yönelik mevcut sorunlarının uluslararası piyasadaki ağırlığını sarsacak türden boyutlara ulaştığı düşünölmektedir. Örneğin şeker pancarına alternatif olarak görölen ve mısır şurubundan elde edilen Nişasta Bazlı Şeker üretimi, gıda güvenliğini tehlikeye atmakta şeker pancarı üretimini de sınırlandırmaktadır. NBS'nin Avrupa Birliği (AB) tarafından gıda kontrollerine tabi tutulması sonucunda NBS'nin AB ölkelerine girişı %1 ile sınırlandırılmıştır (Şeker Kurumu, 2015). AB'de kotalı olarak üretilen NBS'nin (720 bin 441 ton) toplam üretimdeki oranı %5,16'dır. Geçtiğimiz yıllarda Türkiye'de bu oran %10 olup her yıl Bakanlar Kurulu kararı ile %50 arttırılarak %15'ler seviyesine getirilmiştir. Bu oran, AB ölkeleri ile kıyaslandığında bir hayli (yaklaşık 3 kat kadar) yüksektir (Kadioğlu, 2018). Ancak son yıllarda, konunun öneminin artması ve politika yapıcılarının sektörün beklentilere cevap vermesiyle birlikte NBS oranı %2,5 olarak (RG: 05.02.2019, Sayı: 3067) belirlenmiştir.

#### **4. YENİ HÜKÜMET SİSTEMİNE GÖRE ŞEKER POLİTİKALARI NASIL BELİRLENECEK?**

Kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmeye başlaması her ne kadar 1990'lı yılların sonuna denk düşse de 2000'li yıllar ile birlikte bu süreç hızlanmıştır. Şeker pancarına verilen desteğin azalması da özelleştirmeler ile aynı yönde ilerlemiştir. Devlete ait şeker fabrikaları 4046 sayılı kanun çerçevesinde özelleştirme kapsamına alınmış; 2008 yılında ise özelleştirme programına dâhil edilmiştir. Şeker sektörünün düzenleyicisi ve denetleyicisi olan ve 2001 yılında 4634 sayılı kanunla kurulan Şeker Kurumu sektörün kamu tekelinden özel sektöre geçişini kolaylaştırmak amacı ile oluşturulmuştur. Ancak Şeker Kurumu'nun yurt içindeki şeker arzına yönelik kota getirmesi ve dış ticareti

düzenlemesi onu önemli bir örgüt haline getirmiştir. Burada dikkat edilmesi gereken başka bir husus ise kurumun yönetim yapısıdır. Kurumun karar verme birimi olan Şeker Kurulu'nun yapısı ise şeker sektörünün temsilcilerinden oluşmaktaydı. Biri başkan olmak üzere toplam yedi üyeden oluşan Şeker Kurulu'nda, Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, Ekonomi Bakanlığı, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'ndan birer temsilci kamu tarafında iken Pankobirlik, en büyük şeker fabrikasından bir temsilci ve NBS üreticilerinden bir temsilci ise özel sektör tarafında yer alıyordu. Şeker Kurulu'nun görevinin sona ermesi ve yeniden kurul üyelerinin atanmaması neticesinde 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile Şeker Kurumu kapatılarak kurumun yetkileri eski adıyla Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir. Bu durum ise sektör temsilcilerinin gerek karar verme sürecindeki konumlarını gerekse politika oluşumu açısından özel sektörün müdahale biçimini ortadan kaldırmıştır. Şeker politikalarının nasıl oluşacağına ilişkin birtakım sorular ortaya çıkmıştır (Haber Türk, 2019). Bunlardan en önemlisi özel sektör ve kooperatif girişimleri açısından çıkarların nasıl gözetileceğidir.

Şeker politikalarına ilişkin olarak yaşanan gelişmeler dikkate alındığında ortaya çıkan başka bir problem ise şekerin stratejik bir ürün algısından çıkmasıdır. Örneğin; Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ilişkili kurumu olan Şeker Kurumu'nun yetkilerinin Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmesi aynı zamanda şeker sektörünün sanayi dalından koparılarak tarım odaklı ele alındığını göstermektedir. Buna bağlı olarak kotaların tespiti, denetim, iç fiyat, arz talep dengesi ve spekülasyon etkileri dikkate alınarak (Milli Gazete, 2017) şeker ticaretine ilişkin kuralları artık alandaki aktörlerin temsilcileri yerine söz konusu bakanlık belirleyecektir. Yurt içinde kotaya uymayanlara ne yapılacağı ve NBS üretiminde kotaların ne olacağı konuları ise cevap bulamamaktadır. Benzer şekilde kurumun kapatılması ile şekerle yönelik üretim ve stok takibinin yapılamadığı yönünde şikâyetler de artmıştır. Bu tür sorunların üstesinden gelmek için yeni bir teşkilat yapısına ve planlı politikalara ihtiyaç duyulmaktadır. Sistem değişikliğinin tabiri caizse taşların yerine oturması ve bu düzenlemelerin ne anlama geldiği noktasında yorumu muhtaç olduğu su götürmez bir gerçektir (Fedai, 2018). Yeni hükümet sistemimiz olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde şeker

politikalarının geleceğine yönelik olarak bir değerlendirme yapmak gerekirse:

1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi<sup>2</sup> ile bakanlıkların gerek sayısı gerekse işlevleri ve sorumlulukları açısından köklü değişiklikler yaşanmıştır. Konumuz bağlamında şeker politikalarına ilişkin yapı ve işlev açısından önemli gelişmeler yaşanmış; Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı Tarım ve Orman Bakanlığı olarak isim değiştirmiştir. 24/12/2017 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 696 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle (KHK), Şeker Kurumu ile Tütün ve Alkol Piyasası Düzenleme Kurumu kapatılarak, görevleri Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilmiştir. Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı'na devredilen kurum, Bakanlık Makamınının (28.12.2017 tarihli ve 13805938-010.07.01(020)-3347347 sayılı) olurluna istinaden 4634 sayılı Şeker Kanunu'nda belirtilen görevler Bitkisel Üretim Genel Müdürlüğü tarafından yürütölmeye başlamıştır.

Düzenlemenin ardından Şeker Dairesi Başkanlığı kurulmuş ve daha önce şeker kurumunun yaptığı işlemleri söz konusu başkanlık yapmaya başlamıştır. Tarıma dayalı sanayi üretiminin sağlandığı şekerin, Sanayi Bakanlığı'ndan Tarım Bakanlığı'na kaydırılması yukarıda bahsi geçtiği üzere şekerin stratejik bir ürün olması durumunu değiştirmiştir. Şeker Dairesi Başkanlığı bünyesinde Şeker İzleme, Denetim ve Koordinasyon Daire Başkanlığı ve Şeker Üretim ve Planlama Daire Başkanlığı adında iki birim kurularak görevleri şu şekilde belirtilmiştir (Tarım Bakanlığı, 2018):

Şeker Üretim ve Planlama Daire Başkanlığı:

-Şeker kotalarının tespiti, tahsisi, transferi ve iptaline ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

-Şeker fiyatları, arz-talep dengesi ve spekülatif etkileri dikkate alarak şeker üretim, pazarlama ve ticaretine ilişkin politikaları belirlemek, uygulamak ve uygulatmak,

-İmalatçı ve ihracatçıların dâhilde işleme rejimi veya benzer uygulamalar çerçevesinde kullandıkları şekerlere ilişkin çalışmalar yapmak ve ilgili belgeleri hazırlamak,

-Şeker dış ticaretine ilişkin Bakanlık görüşlerine esas görüşü oluşturmak ve Ekonomi (Ticaret) Bakanlığına bildirmek,

-Şeker üretim veya ambalajlanması konusunda faaliyette bulunan gıda işletmelerine ilişkin Bakanlığın ilgili birimleri ile iş birliği halinde çalışmalar yürütmek,

-Yüksek yoğunluklu tatlandırıcıların ithalat ve kullanımının izlenmesine yönelik çalışmaları yürütmek ve ilgili belgeleri düzenlemek,

-Şeker sektörüne ilişkin araştırma ve geliştirme faaliyetlerini yönlendirmek, Bakanlığın ilgili birimleri ile iş birliği halinde çalışmalarda bulunmak.

Yukarıda görüldüğü üzere Şeker Üretim ve Planlama Daire Başkanlığı'nın görevlerinin çok kapsamlı olduğu ifade edilebilir. Şeker İzleme, Denetim ve Koordinasyon Daire Başkanlığı'nın önemli görülen işlevleri adından da anlaşılacağı üzere yoğun bir denetim faaliyeti sürdüreceğini gösterirken görevleri ise şu şekilde sıralanmıştır (Tarım Bakanlığı, 2018):

-Şeker hammaddelerinin teminine, üretimine ve pazarlanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek,

-Şirketlerin ihtiyaç duyduğu şeker pancarının temini ve fiyatlandırmasına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

-4634 sayılı Şeker Kanunu kapsamında şeker sektöründe faaliyet gösteren gerçek ve tüzel kişilerin üretim, stok ve satış faaliyetlerini izlemek ve raporlamak,

-4634 sayılı Kanun ile Bakanlığa verilen görevlerin ifasına yönelik olarak, şeker sektöründe faaliyette bulunan veya şeker girdi olarak kullan her türlü gerçek veya tüzel kişiler nezdinde numune alma, inceleme, araştırma ve denetim yapmak veya yaptırmak,

-4634 sayılı Kanunda öngörülen idari para cezalarına ilişkin işlemleri yürütmek,

-4634 sayılı Kanunda yer alan, şeker depolama kesintisi ve prim ödemeleri ile katılım paylarına ilişkin iş ve işlemleri yürütmek,

-Uluslararası şeker piyasalarındaki gelişmeleri izlemek, Başkanlığın görev alanına giren konularda, uluslararası kuruluşlar ve yabancı ülkelerle her türlü ikili iş birliği çalışmalarını Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü ile koordineli olarak yürütmektir.

## **SONUÇ YERİNE: SON DÖNEM POLİTİKA DEĞİŞİKLİKLERİNE İLİŞKİN BİR ANALİZ**

Şeker sektörü; politika yapım süreçlerinde yer alamama, uluslararası şeker örgütlerinin baskısı, çokuluslu şirketlerin yerel üreticileri kısıtlaması, Avrupa Birliği'nin şeker politikalarına ilişkin tutumundan etkilenmektedir. Bu tür sorunların üstesinden gelebilecek adım ise şeker politikalarının planlanmasıdır. Ancak bu işlevi yerine getiren örgüt ve üst yönetim o zamanki adıyla Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı'nın ilişkili kuruluşu iken kapatıldığı için 2018 yılı itibariyle yapılan politikalardan hangi bakanlığın sorumlu olduğu dahi net olarak anlaşılamamaktadır. Şimdiye kadar gerçekleştirilen politikalardan, yetki ve sorumluluğun hangi örgütte olduğunu tam olarak anlayabilmek mümkün olmamaktadır. Örnek vermek gerekirse Türkiye'de şeker politikaları denince Şeker Kurumu ve yönetsel ayak olarak Şeker Kurulu gelmektedir. Üst kurul olarak nitelendirilen ve özerk bir yapıda kamu tüzel kişiliğine sahip olan Şeker Kurulu kapatılmış; sektör temsilcilerinin karar verme süreçlerine katılımı da son bulmuştur. Ancak buna rağmen şeker ürünü stratejik bir öneme sahip olarak hem sanayi hem de tarımsal bir ürün olarak görülmüştür. Nihayetinde kurulun görevlerini Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Orman ve Tarım Bakanlığı bünyesinde kurulan Şeker Dairesi Başkanlığı yürütmektedir. Bu durum ise şekerin/şeker pancarının tarımsal bir ürün olarak değerlendirilmesine neden olmuştur. Yürütülecek politikalar, aslında Cumhurbaşkanlığına bağlı olan politika kurulları tarafından belirlenecek, bakanlıklar ise uygulayıcı birimler olacaktır. Yani şeker politikalarının belirlenmesine yönelik aktörlerin karar verme süreçlerinde yer almayışı politikaların nasıl oluşturulacağı sorusunu önemli hale getirmektedir. Politika kurullarının şeker politikalarını neye ve kime göre planlayacağı, bu süreçte karar vericilerin kim olduğu sorusunu önemli hale getirmektedir.

Bu durumda asıl sorulması gereken soru; “ulusal bir şeker politikamız var mı?” sorusudur. Türkiye'nin şeker politikalarının, dünya pazarındaki yerimizi de belirleyeceği düşünüldüğünde,



fiyatlandırma ve kota gibi kriterlerde yerel üreticilerden görüş alınması gerektiği kaçınılmaz bir olgu olarak karşımıza çıkar (Fedai, 2016). Şeker politikalarının planlı olması ve karar alma süreçlerine çeşitli aktörlerin dâhil edilmesi Türkiye'nin var olan sorunlarına da çok yönlü çözümler getirecektir. Örnek vermek gerekirse ithal şekerin yerli üretimi kısıtlayacağı, bu sorunun ulusal ekonomi açısından cari açığın artışına neden olacağı ve dolayısıyla döviz ihtiyacını da artıracığı düşünülmektedir. Ayrıca NBŞ kotasının artırılması gıdalar açısından sağlık problemlerine de davetiye çıkarmaktadır. Ancak şeker pancarı üretimi korumaya alınarak desteklendiğinde;

-Üretici birliklerini dolayısıyla şeker pancarından gelir sağlayan çiftçileri sosyoekonomik açıdan destekleyeceği,

-Çiftçilerin istihdamını sağlayarak önemli bir sorun olan köyden kente göçü azaltacağı,

-Tarımsal üretimi çeşitlendireceği ve verimliliği artıracığı,

-Yem ithalatını azaltacağı, hayvancılığı geliştireceği dolayısıyla et ithalini ve buna bağlı olarak döviz giderini azaltacağı,

-Temel tüketim maddeleri fiyatlarındaki düşüşün enflasyonun da düşüreceği göz ardı edilmemelidir.

Şeker sektörünün sürdürülebilirliğinin sağlanması için yerli ürün olan şeker pancarının gerek mevzuat çalışmaları gerekse teşvikler üzerinden sektörün desteklenmesine yönelik analizlerin yapılması zaruridir. Şeker politikalarına etki eden aktörlerin belirlenmesi, aktörlerin karar alma süreçlerinde etkili olup olmadıklarının tespiti ve şeker sektörünün sürdürülebilirliğine yönelik iş birliği stratejilerinin ortaya konulması gerekmektedir. Karar alma sürecinde yer alamayan ancak sektörde önemli işler başaran aktörlerin başlıca beklentisi ise şeker politikalarının oluşturulmasında aktörlerin sürece dâhil edilmesine yönelik siyasi ve yönetsel girişimlerin başlatılması; kamuoyunda şeker sektörüne yönelik tam bir bilgilendirilmenin yapılması ve şeker ve şeker pancarına yapılan kamu desteğinin artırılması isteğidir. Özellikle fiyatlar ve kotaların belirlenmesi konusunda politika sürecine yön verilebilmesi hem sektör hem de ülkemiz açısından oldukça önemli görülmektedir.

---

<sup>1</sup> Yükseköğretim Kurulu'nun Ulusal Tez Tarama arşivinden üniversitelerde yapılan yüksek lisans ve doktora tezleri araştırıldığında şeker pancarı terimini içeren 226 teze rastlanmıştır. Şeker pancarının ziraat, kimya, biyoloji gibi disiplinlere konu edildiği görülmektedir. 139'u ziraat, 3 ekonomi, 1 işletme, 2 sosyoloji, 2 coğrafya ve 1 çalışma da güzel sanatlarda yapılmıştır.

<sup>2</sup> 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Cumhurbaşkanlığı teşkilatını düzenleyen Kararname (RG: 10.07.2018 tarih ve Sayı: 30474); Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları, Bakanlıklar, Cumhurbaşkanlığı Ofisleri gibi kısımlardan oluşmaktadır. Bakanlıklara bağlı, ilgili, ilişkili kurum ve kuruluşlar ile diğer kurum ve kuruluşların teşkilatı (RG:15.07.2018, Sayı: 30479) hakkında Kararname ile bakanlıklar yeniden düzenlenmiştir. Başbakanlığın ve Bakanalar Kurulu'nun kaldırıldığı sistemde Cumhurbaşkanı politika belirlemeden uygulamaya değin yürütmenin başı konumuna erişirken, kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması ofisler, politika kurulları ve bakanlıklar arasında yapılacak iş birliği sonucu ortaya çıkacaktır.

## KAYNAKÇA

- Avcı, S. (1996). Türkiye’de Şeker Sanayinin Kuruluş ve Gelişmesinde Devletin Etkisi. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi*, (4), 291-302.
- Avcı, S. (1997). Dünyada Şeker Sanayiinin Dağılımını ve Gelişmesini Etkileyen Unsurlar. *İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Coğrafya Bölümü Coğrafya Dergisi*, 227-258.
- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2003). The New Public Service: An Approach to Reform. *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10.
- Erdinç, Z. (2017). Türkiye’de Şeker Sanayinin Gelişimi ve Şeker Sanayinde İzlenen Politikalar. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 17(3), 9-26.
- Fedai R. (2016). Bir Politika Alanı Olarak Şeker ve Şekerpancarı. *Tarih Okulu Dergisi*, (28), 455-471.
- Fedai R. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Bakanlıkların İşlevi. Türkiye’de Toplum, Yerleşim ve Yönetim Tartışmaları, KAYSEM 12, Kırıkkale, 470-477.
- Güneş, E., Gün, S., Gülçubuk, B., Olhan, E. (2004). *Türkiye’de Şeker Politikalarının Şekerpancarı Üretimine Etkileri*. Türkiye VI Tarım ve Ekonomi Kongresi Tokat.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. *AÜ SBF, GETA Tartışma Metinleri Serisi, Şubat*.
- Kadıoğlu Ö. (2018). Şeker Sektörünün Dünyada ve Türkiye’deki Durumu. Web: <http://www.gunlukkoseyazilari.com/dunya-ozcan-kadioglu-28-subat-2018-seker-sektorunun-dunyada-ve-turkiyedeki-durumu/397262>. Erişim Tarihi: 12.07.2018.
- Kaya, F. (2015). Küresel ve Bölgesel Şeker Politikalarının Türkiye Şeker Fabrikalarına Etkilerine Bir Örnek; Ağrı Şeker Fabrikası. *İstanbul Üniversitesi Fen Edebiyat Fakültesi Dergisi*, (31), 41-61.
- RG (2004). Şeker Kurumu ile İlgili Bakanlar Kurulu Kararı. RG: 31.12.2004, 25687 Mükerrer.
- RG (2018). Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. RG: 15.07.2018, Sayı: 30479.
- RG (2018). Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi. RG: 10.07.2018, Sayı: 30474.
- RG (2019). 2019/2020 Pazarlama Yılı Şeker Kotalarının Belirlenmesine İlişkin Karar (Karar Sayısı: 702). RG: 05.02.2019, Sayı: 3067.
- SGK (2019). Tarımsal İstihdam Oranları (Çiftçi Sayıları).
- T.C. Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı (2018). Web: <http://www.oib.gov.tr/portfoy/seker.htm>. Erişim Tarihi: 17.06.2018.
- T.C. Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı (2006). Ortak Piyasa Düzenleri Alt Çalışma Grup Raporları, Ankara.
- TÜİK (2018). Bitkisel Üretim İstatistikleri.
- TÜİK (2019). Tarımsal Alan İstatistikleri.
- Ünal Bayram (2008). Türkiye Şeker Sektöründe Özelleştirme Sürecinde Örgütsel Sapmalar. *Tarım Ekonomisi Dergisi*, 14-(1). 3-11.

Üstüner, Y. (2000). Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3). 15-31.

**İnternet Siteleri:**

- HaberTürk (2017). Şeker Kurumu Kapandı, İhracatçı Yeni Komitede Görev Almak İstiyor. Web: <https://www.haberturk.com/seker-kurumu-kapandi-ihracatci-yeni-komitede-gorev-almak-istiyor-1751373-ekonomi> (Erişim Tarihi: 15.12.2018).
- HaberTürk (2019). Nişasta Bazlı Şekerde Kota Düşürüldü. Web: <https://www.haberturk.com/nisasta-bazli-sekerde-kota-dusuruldu-2305648-ekonomi#> (Erişim Tarihi: 30.04.2019).
- Milli Gazete (2017). Şeker Kurumu ve TAPDK Kapatıldı. Web: <https://www.milligazete.com.tr/haber/1459841/seker-kurumu-ve-tapdk-kapatildi> (Erişim Tarihi: 15.12.2018).
- Tarım (2015). Şekerde Kota Tartışması. Web: <http://www.tarim.com.tr/Sekerde-Kota-Tartismasi,25867h> (Erişim Tarihi: 28.08.2018).
- Tarım Bakanlığı (2018). Şeker Dairesi Başkanlığı. Web: <https://www.tarim.gov.tr/SDB/Menu/24/Daire-Baskanliklari-Ve-Gorevleri> Erişim Tarihi: 12.06.2018.
- TŞFAŞ (2015). Sektör Raporu. Web: <http://www.turkseker.gov.tr/2015-SEKTOR-RAPORU.pdf>. Erişim Tarihi: 07.08.2016.
- TŞFAŞ (2016). Sektör Raporu. Web: <http://www.turkseker.gov.tr/2016-SEKTOR-RAPORU.pdf>. Erişim Tarihi: 10.05.2017.
- TŞFAŞ (2017). Sektör Raporu. Web: [http://www.turkseker.gov.tr/seytor\\_raporu\\_2017.pdf](http://www.turkseker.gov.tr/seytor_raporu_2017.pdf). Erişim Tarihi: 03.09.2018.



## KATILIMCI YÖNETİM ANLAYIŞI VE İLKSAN

Saltuk Aziz GÖKALP\*

### Öz

Karar alma ve kararların uygulanması, yönetim sürecinde sıklıkla karşılaşılan bir süreçtir. Karar vericiler ve uygulayıcıların öngörülü ve planlı olması ile alınan kararların etkili ve uygulanabilir olması sağlanacaktır. Karar alma mekanizmaları örgütlerin kurumsallaşma yapılarına göre değişebilmektedir. Demokratik bir yönetim anlayışını benimseyen örgütler karar alma süreçlerinde katılımı esas alırken; daha otokratik ve tepeden inme yönetimi benimseyen örgütler ise karar alma süreçlerinde katılımı önemsememektedir. Bu çalışmada karar alma süreçlerinde katılımı esas alan katılımcı yönetim anlayışı üzerinde durulmuştur. Bu anlayış çerçevesinde ülkemizde T.C. Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olarak 1943 yılında kurulan ve üyelerine hizmet sağlayan bir sosyal yardım sandığı olan İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN) incelenmiştir. Çalışmada; Sandığın mevzuatları ve faaliyet raporlarından faydalanılarak İLKSAN’da katılımcı bir yönetim anlayışının hâkim olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda İLKSAN’ın katılımcı bir yönetim anlayışının gerektirdiği ölçüde katılıma ve denetime önem verdiği sonucuna varılmıştır.

*Anahtar Kelimeler:* Katılım, Katılımcı Yönetim, İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN)

## PARTICIPATING MANAGEMENT CONCEPT AND ILKSAN

### Abstract

Decision making and implementation of decisions are the processes frequently encountered in the management. Decision-makers’ and practitioners’ being prescient and planned, will render the decisions taken to be effective and applicable. Decision making mechanisms may vary depending on the institutional structures. While some organizations adopt a democratic management approach based on participation in decision-making processes; others that adopt more autocratic and top-down management disregard participation in decision-making processes. In this study, participatory management approach based on participation in decision-making processes is considered. Within this framework, Republic of Turkey Primary School Teachers’ Health and Social Aid Fund (ILKSAN), a social welfare fund established in 1943 with the aim of providing services to its members, within the organization of the Ministry of Education, is examined. By exploiting the regulations and activity

---

\* Yönetim Bilimleri Uzmanı, T.C. İLKSAN Genel Müdürlüğü. Kırıkkale Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Doktora Öğrencisi. E-posta: sgokalp@ilksan.gov.tr

reports this study, tries to determine whether a participatory management approach prevails İLKSAN. Hence, it is concluded that İLKSAN attaches importance to participation and supervision to the extent required by a participatory management approach.

**Keywords:** *Participation, Participatory Management, Primary School Teachers Health and Social Aid Fund.*

## GİRİŞ

Günümüzde tüm örgütlerin ortak hedefi faaliyet gösterdiği alanda başarıyı yakalamaktır. Bunu yapabilmek için örgütlerin gerekli tüm bilgiye ve teknolojik altyapıya sahip olmanın ötesinde tecrübeli ve yetenekli insan kaynağına ihtiyacı vardır. İnsan kaynağı kuvvetli olan örgütlerin yaşama şansı diğerlerine nazaran daha fazladır. Örgütlerin insan kaynağından en etkin şekilde yararlanabilmesi için ise motivasyon konusuna önem vermesi gerekmektedir. Motive olmuş insan kaynağı örgütlere dinamizm katarak daha üretken olmasını sağlayacaktır. Çünkü çalışanların örgüte faydalı bireyler olabilmeleri o çalışanların motive olmalarıyla doğrudan orantılıdır. “Çalışanlarını motive etmek isteyen başarılı bir örgüt ise bireyler arası ilişkilerde güveni sağlayarak çatışmaları en aza indirmeli, karar alma sürecini işin yapıldığı en alt düzeyden başlayarak çalışanların kararları desteklemeli ve uygulamasını arttırmalı, bilmeleri gereken her türlü bilgiyi onlara aktararak gereksiz dedikodu ve stres ortamının önüne geçmeli, erişilebilir hedefler belirlemelidir” (Gülsoy, 2007: 48-49). Bunu başarabilen örgütlerde çalışanlar arasında bağlılık artarak, örgütsel bağlılığın ve motivasyonun artmasına da katkı sağlanabilecektir.

Çalışanlar her ne kadar donanımlı ve tecrübeli olsalar bile, iyi motive edilmemişler ise onlardan beklenen yarar elde edilemez. Bu bakımdan motivasyon yönetiminin çağdaş yönetim sistemleri içerisinde önemli bir yer tuttuğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bir çalışanın işini etkili ve verimli bir şekilde yapabilmesi her şeyden önce o çalışanın motive olmasına bağlıdır. Çalışan motive olduğu takdirde daha sağlıklı kararlar alabilme ve uygulayabilme yeteneğine de sahip olabilecektir. Çalışanların motivasyonunu etkileyen ve bu doğrultuda iş başarısının da artmasını sağlayan faktörlerden birisi ise *yönetime katılma* olarak gösterilebilir. Katılımcı yönetim olarak da ifade edebileceğimiz *yönetime katılma*, sözlük anlamı itibarıyla “*tüm seviyelerdeki çalışanların organizasyonel hedefleri belirleme,*

*problemleri çözüme ve onları doğrudan etkileyebilecek diğer kararları belirleme konusunda fikirlerine katkıda bulunmaya teşvik edildiği yönetim türü” olarak ifade edilmektedir (Businnes Dictionary, 2018). Çalışanların yönetime katılması ile motivasyon arasında doğrudan bir ilişki olduğu söylenebilir. Yönetime katılımında çalışanlara bir sorun söylenir ve bu konuda hazırlanacak belirli bir plan dâhilinde mevcut sorunu en iyi çözecek bir karar vermeleri beklenir (McDaniel ve Donde, 1980: 16). Böylelikle çalışanların kendilerine olan güvenlerinin artması da sağlanabilir. Bu sebeple, çalışanların yönetime katılması ve alınacak kararlarda söz sahibi olması ile etkili ve verimli bir yönetim modelinden de söz edilebilecektir. Tüm bunların yanı sıra, personel alımı, personelin eğitimi, ar-ge faaliyetleri ve örgütün faaliyet alanı ile ilgili alacağı diğer her türlü kararın uygulanabilirliğinin yüksek olması örgütün yaşam süresini de uzatacaktır. Ayrıca; alınan kararların uygulanabilirliğinin olması kadar alınan kararların ortak bir akıl ile alınması bu kararların uygulanabilirlik şansını da artıracaktır. Örgüt içi toplantılardan, örgütler arası toplantılardan veya her türlü meclis toplantılarından örnek vermek gerekirse; toplantı yeter sayısı ile karar yeter sayısının farklı tanımlar olduğu ayırt edilebilecektir. On kişiden oluşan bir komitenin toplantı yeter sayısı üç iken, karar yeter sayısı salt çoğunluk olarak tespit olunabilecektir. Bu durumda altı üyenin kararı ile uygulamaya konulan bir işlemin yürütmesi de daha kolay gerçekleşecektir. Bu sebeple komite tipi örgütlenme ile alınan kararların; benmerkezci bir anlayış ile alınan kararlara istinaden daha etkili ve verimli olacağını söylemek de daha akılcı bir yaklaşım haline gelmektedir. Nasıl ki kanun, tüzük ve yönetmelik gibi mevzuatlar bu şekilde hazırlanıyor ise; örgütlerin de iş ve işlem süreçlerinin hazırlanması aşamasında komite tipi örgütlenmelerin varlığı, uygulamada ortaya çıkabilecek aksaklıkları en başından minimize etmeye yardımcı olacaktır.*

Bu çalışmada, karar alma süreçlerinde katılımı esas alan katılımcı yönetim anlayışı üzerinde durularak, bu anlayış çerçevesinde ülkemizde T.C. Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olarak 1943 yılında kurulan ve üyelerine hizmet sağlayan bir sosyal yardım sandığı olan İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı (İLKSAN) incelenmiştir. Çalışmanın amacı, İLKSAN’ın faaliyet alanı ile ilgili olarak yürütmüş olduğu işlerin yönetim ve denetimi sürecinde katılıma verilen önemi tespit etmektir. Bu doğrultuda, Sandığın mevzuatları ve



faaliyet raporlarından faydalanılarak, İLKSAN’da katılımcı bir yönetim anlayışının hâkim olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

## 1. KATILIMCI YÖNETİM

Katılma, sözlük anlamı itibariyle “*iletişim veya ortak davranışta bulunma yoluyla belirli bir toplumsal duruma girme süreci, iştirak*” olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2018). Buradan hareketle katılmanın etkili bir iletişim ile ortak bir amaç etrafında şekillenmesi gerektiği sonucu çıkarılabilir. Yönetime katılma ise, yönetim hiyerarşisinde çalışanların işe alım, örgütlenme, kontrol gibi örgütsel çalışmaların düzenlendiği ve bu işlemlerin birebir katılma ya da ortak organlar eliyle gerçekleştirildiği bir süreçtir (Galipoğlu, 2014: 7-8). Yine katılımcı yönetim olarak ifade edebileceğimiz yönetime katılma, çalışanların doğrudan doğruya ya da temsilcileri aracılığıyla, özellikle kendilerini ilgilendiren konularda kararlara söz ya da oy hakkı ile katılmalarıdır. Dolayısıyla yönetime katılma, çalışanların kararların alınmasında bizzat ya da temsilcileri aracılığıyla rol oynaması olarak tanımlanabilir.

Örgüt içerisinde katılmanın olanaklı olabilmesi için katı bürokratik yapılanmanın yumuşatılması; yarışma ve görüşmeye dayalı, saydam bir örgüt düzeninin oluşturulması gerekmektedir (Kazancı, 2017: 1034). Dolayısıyla çalışanlara çalışma hayatlarını etkileyen kararlar üzerinde daha fazla yetki vermek, merkezi kararların sayısını da azaltacaktır (McCaffrey vd., 1995: 607). Bu yönüyle yönetime katılım ile çalışanlar, bazı kararlarda kendilerine danışılmanın verdiği özgürlüğü yaşayacaklardır (Özkalp ve Kırel, 2001: 444). Bu bakımdan, katılımın esas kabul edilerek yönetim tarafından benimsenmesi ile daha demokratik ve sağlam temelleri olan bir kurumsal yapı inşa edilebilecektir.

Katılımcı bir şekilde verilen kararların bireyler tarafından alınanlar üzerindeki üstünlüğünü açıklayan faktörler aşağıdaki şekilde belirtilebilir (Marchant, 1971: 57);

- a) Mevcut fikirlerde artış olur.
- b) Önerilerle ilgili anında geri bildirim söz konusu olur ve olası hataların daha hızlı tanınması sağlanır.

- c) Artan iş bölümü, grubun kümülatif uzmanlığından daha fazla faydalanmak suretiyle grup kararlarını desteklemektedir.
- d) Hataları tespit etmek ve kaldırmak için bir fırsat sunulur.

Yukarıda da görüldüğü üzere, bireysel kararlardan ziyade bir grup tarafından alınan kararlar, karar alma süreçlerinde mevcut fikirlerin çoğalmasını sağlayarak daha etkili ve yerinde kararlar alınabilmesine olanak tanımaktadır. Aynı zamanda artan iş bölümü ve iletişim ile çalışanlar birbirlerinin uzmanlık alanlarından faydalanarak daha üretken olacaklar ve bu sayede ileride oluşabilecek hataların da önüne geçilebilecektir. Bu sebeple örgüt içi iletişim kanallarının sağlıklı işlemesi önem arz etmektedir. “Aksine, örgüt içi iletişimde yetersizlikler mevcut ise astlarla üstler arasında yeterli bilgi alışverişi sağlanamayacak ve bu da örgütlerde sorumluluktan kaçınma, görevlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilememesi, örgütte bütünlüğün ve denetimin sağlanamaması, moral düşüklüğü gibi sorunların ortaya çıkmasına neden olabilecektir” (Gümü, 2008: 104).

“Belirsizlikler ve iç ve dış çevresel değişimlerle karşı karşıya kalan örgütler, hayatta kalmak ve örgütsel hedeflerine ulaşmak için yenilikçi olmak durumundadır. “Örgütsel performansı sürdürme veya iyileştirme aracı” olan örgütler, yenilikçi faaliyetler olmaksızın yeni çevre koşullarını karşılayamayacaktır” (Park vd., 2015: 319). Dolayısıyla, değişimleri yakından takip edebilen, değişimi etkin yönetebilen ve katılımcı karar alma kültürünü kendi kurumsal kültürü ile bağdaştıran örgütler etkili ve verimli bir yönetim anlayışının gelişmesine de katkı sağlayacaktır. “Artık önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, merkezi, katı hiyerarşik ve yetkileri kendisinde toplayan yönetimden; performans ölçütlerini gerçekleştirecek, çok aktörlü, yerel, ağsal ilişkiler temelinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran *yönetişim* anlayışına geçilmektedir” (Özer, 2006: 60). Özellikle 1980’lerden itibaren tüm dünyada daha fazla etkisini göstermeye başlayan yeni kamu yönetimi anlayışıyla birlikte, kamu sektöründe ve özel sektörde verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, saydamlık, vizyon, misyon, performans yönetimi gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Özellikle yönetim alanında bu kavramların kullanılmaya başlanması ile birlikte örgütler açısından performans yönetimi, zaman yönetimi, stres yönetimi,

çatışma yönetimi, kriz yönetimi gibi yönetim süreçleri de önem kazanmaya ve tartışılmaya başlanmıştır. Bu doğrultuda tüm vatandaşların gerek doğrudan gerekse kendilerini temsil eden aracı kurumlar vasıtasıyla karar alma süreçlerine katılmaları büyük önem arz etmektedir. Vatandaşların bu aktif katılımı sayesinde, politikalar oluşturulurken farklı çıkarlar arasında uzlaşma sağlanmakta, böylelikle vatandaşlar kendi çıkarlarının ötesinde ortak çıkarlar için hareket edebilmektedirler (Özer, 2006: 80).

Örgütlerin karar alma süreçlerinde önemli bir etkiye sahip olan katılım türlerini aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Cotton vd., 1988: 12-15);

- **İş kararlarına katılım:** Bu tür katılım genellikle işin nasıl organize edildiğini, ne yapıldığını, kimin neyi yaptığını ele alan çalışmalara odaklanır.

- **Danışmacı katılım:** Danışmacı katılım, çalışanların uzun vadeli, resmi ve doğrudan katılımında buldukları durumları ifade eder ve karar alma süreçlerinin içeriği iş konularına odaklanır. Danışmacı katılım ve iş kararlarına katılım arasındaki tek fark, eski çalışanın kararlarda daha az etkisinin olmasıdır.

- **Kısa süreli katılım:** Bu katılım biçimi resmi, doğrudan ve çalışmanın kendisi ile ilgili olarak karakterize edilebilir ve işçiler karar verme sürecinde tam bir etkiye sahiptir.

- **İnformel katılım:** Pek çok örgüt, karar verme sürecine katılan sisteme veya gruplara sahip değildir. Yine de karar alma süreçleri yöneticiler ve astları arasındaki kişiler arası ilişkiler yoluyla gayri resmi olarak gerçekleşebilir.

- **Çalışan mülkiyeti katılımı:** Çalışan mülkiyeti katılımı resmi ve dolaylı olmak üzere sınıflandırılabilir. Çalışanların örgütün hissedarı olması sebebiyle karar alma süreçlerine katılımı resmi katılım; örgütün çoğu hisselerinin çalışanlara ait olmasına rağmen, kararların profesyonel yöneticiler tarafından verilmesi halinde katılım ise dolaylı katılım olarak ifade edilebilir.

- **Temsili katılım:** Bu tür katılımında çalışanlar, kararlara yönetim kurulundaki temsilciler aracılığıyla katılabilirler.

Yönetime katılma, çalışanların örgütlerin daha önemli bir parçası olduğunu düşünmelerini sağlamak için seçilen bir yöntem olup

(Leidecker ve Hall, 1974: 28); örgütsel anlamda üretkenliği artırmak ve başarıyı yakalayabilmek için çalışanları yönetime katabilmek, onları eğitebilmek, geliştirmek, ücret ödemek, güvenliklerini sağlamak, sağlıklarına önem vermek ve üretken olabilecekleri şekilde çalışma ortamı sağlayarak onlarla iletişim kurmak ve nasıl daha iyi hizmet verilebileceği konusunda onlara danışmak gerekir (Schuler, 1997: 72; Messmer ve Bogardus, 2008: 5). Literatürde kimi düşünürler, yalnızca memnuniyetin daha yüksek verimliliğin anahtarı değil aynı zamanda katılımın daha yüksek memnuniyet yaratmanın anahtarı olduğunu beyan etmişler ve bu doğrultuda katılımın memnuniyeti artıracığı ve dolayısıyla da üretkenliği artıracığını belirtmişlerdir (Locke vd., 1986: 72). Dolayısıyla yönetime katılma ile örgüt içi çalışanların hem çalıştıkları bölümde hem de bölümler arası ilişkilerde daha yüksek iletişim sağlanacak ve örgütlerin gelişimi ve başarısı için katkıda bulunulacaktır.

“Başarılı bir örgüt yapısı için personelin karar verme sürecine katılması, iş ortamının iyileştirilmesi, amaçlara açıklık getirilmesi ve gruplar arası işbirliğinin sağlanması gerekir” (Aykaç, 1991: 104). Bunu başarabilen ve çalışanlarının motivasyonunu da aynı derecede artırabilen örgütler, insan kaynakları planlamasında da diğer örgütlere nazaran bir adım önde olacaklardır. “Ayrıca, karar verme sürecine katılım, bir örgütte yüksek düzeyde belirsizlik olduğunda yönetsel performansın iyileştirilmesinde daha etkili olabilir. Bunun nedeni, katılımın, katılımcının yeni fikre olan bağlılığını arttırması, uygulamayı daha etkili hale getirmesidir” (Park vd., 2015: 321). Bununla birlikte, örgüt içerisindeki insan kaynakları planlamasının da etkin olarak yapılabilmesi gereklidir. İnsan kaynakları planlaması, yöneticilerin karar alma süreçlerine yardımcı olma, daha etkili iletişim kurma ve örgüt hakkında daha fazla bilgi sahibi olmalarını içerir (Mahapatro, 2010: 37). Planlamada önemli olan husus, planlamanın uygulama, denetleme ve değerlendirme aşamalarının birbirine uyumlu olarak uygulanabilirliğidir (Aykaç, 1999: 68). İyi bir planlamanın yanı sıra “örgüt içinde yer alan personel ile bir futbol takımında yer alan oyuncular arasında bir benzerlik kurularak, kimin görevinin ne olduğunun iyi belirlenmesi ve bütün personelin bir takım ruhu içinde görev yapmasını sağlayarak, kişisel başarılarından ziyade, örgütün başarısının ön plana çıkarılmasını sağlamak önemlidir” (Aykaç, 1991: 98). Bu bakımdan yöneticilerin tek elden karar alması ve uygulaması

ile katılımcı bir anlayış ile karar almaları arasında önemli farklılıklar görülecektir. Tek başına alınan kararlarda baskıcı ve zorlayıcı bir durum söz konusu olabilirken, katılım ile alınan kararlarda daha etkili ve demokratik kararlar alma söz konusu olabilecektir. Bu şekilde alınan kararların uygulamasında görülen bir aksaklıkta sorumlular birden fazla olacağı için bu aksaklığın giderilmesinde de çok yönlü çözümler geliştirilebilecektir. Dolayısıyla büyük bir çoğunluğun almış olduğu kararların uygulaması ve uygulamada görülen aksaklıkların giderilmesi, tek merkezli alınan kararlara nazaran daha etkili ve verimli sonuçlar doğuracaktır. Bunun yanında yöneticiler örgütün misyon, vizyon ve stratejilerinin katılımcı bir çerçevede oluşturulmasına ve geliştirmesine özen göstermelidirler. Örgüte can veren ve onu dinamik tutan insan kaynaklarının örgütün faaliyetlerine etkin ve olumlu bir biçimde katılımları sağlanamaz ise dengeli bir örgütsel gelişmeden de söz edilemeyecektir (Şimşek vd., 2011: 256). Katılımcılığın gerçekleştirilmesi, örgütte demokratik bir süreci tetikleyeceği için, misyon ve vizyonun tüm çalışanlarca sahiplenilmesi sağlanmış olacak; sonuç olarak çatışmalar en aza indirgenerek performans artışı gerçekleşebilecektir.

## **1. İLKOKUL ÖĞRETMENLERİ SAĞLIK VE SOSYAL YARDIM SANDIĞI (İLKSAN)**

İLKSAN, 19/01/1943 tarihli ve 5308 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4357 sayılı “*Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler İçin Teşkil Edilecek Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı İle Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun*” ile kurulmuş ve kanunun 11. maddesinde – (Değişik: 14/5/1958- 7117/1 md.)

Maarif Vekaleti bütçesinden maaş alan ilkokul öğretmenleri, ilkokul yardımcı ve stajyer öğretmenleri, yetiştirme yurtları öğretmenleri, arızalı çocuklara ilk tahsillerini veren müesseselerin öğretmenleri, maarif müdürleri, ilköğretim müfettiş ve denetmenleri, uygulama okulu öğretmenleri, İlköğretim Umum Müdürlüğü ve maarif müdürlüklerinde vazifeli memurlar ile Sandık işlerinde çalışan memurlar Sandığa azadırlar.

denilmek suretiyle, Sandığın üyeleri sayılmıştır. Aynı maddede Sandığın gelirleri aşağıdaki şekilde belirtilmiştir;

- a) Üyelerden her ay kesilen aidatlar.
- b) Bağışlar ve Devlet bütçesinden yapılacak yardımlar.
- c) Sandık gelirlerinin nemalandırılmasından elden edilen karlar.
- d) Sandığın maksatlarını tahakkuk ettirmeye elverişli prevantoryum ve kaplıca gibi tesisler satın alarak veya yaptırılarak bunların kiralanmasından veya işletilmesinden elde edilecek kazançlar.

19/01/1943 tarihli ve 5308 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 4357 sayılı “Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif ve Cezalandırılmalarına ve Bu Öğretmenler İçin Teşkil Edilecek Sağlık ve İçtimai Yardım Sandığı İle Yapı Sandığına ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun” un, 14/05/1958 tarihli ve 7117 sayılı kanunun 1. maddesiyle değiştirilen 11. maddesinin ikinci fıkrasının, Anayasanın 13. ve 48. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi amacıyla Anayasa Mahkemesine yapılan itiraz reddedilmiş ve Anayasa Mahkemesinin 2016/192 Esas ve 2017/160 Karar sayılı 29/11/2017 tarihli kararında, yapılan itirazın ret sebebi şu şekilde ifade edilmiştir: “4357 sayılı kanunun 11. ve 14. maddeleri uyarınca; İLKSAN’ ın Milli Eğitim Bakanlığına bağlı olarak faaliyet göstermek üzere kanunla kurulmuş bir tüzel kişilik olduğu, üzerinde Milli Eğitim Bakanlığının idari vesayet yetkisinin bulunduğu, bu bağlamda işleyiş tarzının ve esaslarının belirlendiği Sandık Ana Statüsünün Milli Eğitim Bakanlığınca hazırlandığı, mevcutlarının ve alacaklarının devlet mallarına ait hak ve önceliklere sahip olduğu, gelirlerinin her türlü vergi, resim ve harçtan muaf olduğu gibi haciz ve temlik edilemediği gözetildiğinde anılan kuruluşun, üyelerinin serbest iradelerinin eseri olmadığı, fonksiyonları bakımından kamu gücüne dayanan bir statüye sahip olduğu, işlemlerinin kapsam ve sınırının kanunla belirlendiği ve bu özellikleri nedeniyle tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumu olduğu açıktır” denilmek suretiyle de, İLKSAN’ın bir kamu tüzel kişiliği olduğu belirtilmiştir.

Sandığın işlemleri 22/03/1995 tarihli ve 22235 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren “İlkokul Öğretmenleri Sağlık ve Sosyal Yardım Sandığı Ana Statüsü” ile bu Ana Statü gereğince hazırlanan yönetmelikler çerçevesinde yürütülmekte olup; Sandık Ana Statüsünün Sandığın Organları başlıklı 5. maddesinde Sandığın organları aşağıdaki şekilde belirtilmiştir;

- a) Temsilciler Kurulu (Genel Kurul)
- b) Yönetim Kurulu
- c) Denetleme Kurulu
- d) Genel Müdürlük

İLKSAN Temsilciler Kurulu Seçim Yönetmeliğinin 8. maddesi hükmü doğrultusunda en az 1 (bir) yıl Sandık üyesi bulunan ve taksirli suçlar hariç olmak üzere her ne surette olursa olsun mahkûmiyet cezası almamış ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun disiplin hükümleri kapsamında aylıktan kesme cezası veya daha üst bir disiplin cezası almamış olan üyeler temsilci olarak seçilme hakkına sahiptirler. Aynı yönetmeliğin "*İlçe Temsilcilerinin Seçimi*" başlıklı 5. maddesinde seçimlerin Milli Eğitim Müdürlüklerince 6 (altı) yılda bir yapılacağı ve üye sayısı 500'e kadar (500 dâhil) olan ilçelerde 1; 500'den 1500'e kadar (1500 dâhil) olan ilçelerde 2; 1500'den 3000'e kadar (3000 dâhil) olan ilçelerde 3; 3000'den fazla üyesi bulunan ilçelerde 4 kişinin ilçe temsilcisi olarak seçileceği; "*İl Temsilcilerinin Seçimi*" başlıklı 6. maddesinde de seçimlerin Milli Eğitim Müdürlüklerince 6 (altı) yılda bir yapılacağı ve illerdeki üye sayısına göre; 2.000'e kadar (2.000 dâhil) olan illerde 2; 2.000'den 5.000'e kadar (5.000 dâhil) olan illerde 3; 5.000'den fazla üyesi bulunan illerde 4 kişinin ilçe temsilcileri tarafından seçilerek il temsilcisi sıfatını kazanacakları belirtilmiştir.

İLKSAN Ana Statüsünde, Temsilciler Kurulu, Yönetim Kurulu ve Denetleme Kurulunun görevleri sayılmıştır. Bunlardan bazıları aşağıdaki şekilde ifade edilebilir (İLKSAN, 2017a);

#### **A. Temsilciler Kurulunun Görevleri**

- a) Yönetim Kurulunun asil ve yedek üyelerini seçmesi.
- b) Sandığın yıllık bilançosu, gelir tablosu ve faaliyet raporu ile Denetleme Kurulu raporu üzerinde inceleme yapması.
- c) Sandığın idari ve mali işlemleri ile faaliyetlerine ilişkin diğer hususlarla ilgili olarak Yönetim Kurulunca sunulan konularda karar vermesi, görüş ve tekliflerde bulunması.
- d) Denetleme Kurulunun asil ve yedek üyelerini seçmesi.
- e) Sandığın gelir kaynakları ile gider yerlerini ve bir önceki yılın kesin hesap durumunu gösteren yıllık bütçesini incelemesi, uygun görürse tasdik etmesi.

f) Yapılacak karşılıklı ve karşılıksız yardımlar konusunda Yönetim Kuruluna tavsiyelerde bulunması.

### **B. Yönetim Kurulunun Görevleri**

- a) Genel Müdürlükçe hazırlanan yıllık bilanço ve gelir tabloları ile Sandığın gelir ve giderlerini izlemesi.
- b) Genel Müdürlükçe hazırlanan bütçe ve kadro tekliflerini incelemesi ve bütçe taslağı haline getirip görüşü ile birlikte Temsilciler Kuruluna sunması.
- c) Yıl içinde yapılacak işlerle, gelecek yıllarda yapılacak işlere dair faaliyet raporlarını hazırlayıp Temsilciler Kuruluna sunması.
- d) Temsilciler Kurulunun tavsiye kararı doğrultusunda yapılacak sosyal yardımları tespit etmesi ve karara bağlaması.

### **C. Denetleme Kurulunun Görevleri**

- a) Sandığın bütün iş ve işlemlerini (gelir gider, hesap ve defterler) Ana Statü ve ilgili yönetmeliğe göre denetlemesi.
- b) Temsilciler Kurulunca alınan kararların uygulanıp uygulanmadığını incelemesi.
- c) Yönetim Kurulu karar ve icraatının Ana Statü hükümleri ve genel hükümlere uygun olup olmadığını denetlemesi.
- d) Sandık alacaklarının tahsili ve diğer hakların korunması için gerekli takiplerin yapılıp yapılmadığını araştırması.
- e) Gerek görüldüğünde masrafları Sandıkça karşılanmak kaydı ile Sandık ve kuruluşlarının mali işlerini Yeminli Mali Müşavire denetletirmesi.
- f) Sandık çalışmalarında görülen zararlı halin tehlikeli sonuçlar doğuracak durumda olduğuna kanaat getirilmesi veya Sandığın sermayesi bakımından amacını temin edemez duruma düştüğünün belirlenmesi halinde, keyfiyeti gerekçeli bir yazı ile Yönetim Kurulu'na bildirerek, Temsilciler Kurulunun olağanüstü toplantıya davetini istemesi.

Temsilciler Kurulunun, Yönetim Kurulunun ve Denetleme Kurulunun yukarıda maddeler halinde sıralanan görevleri incelendiğinde; Yönetim Kurulunun Temsilciler Kuruluna karşı idari ve mali olarak sorumluluğu olduğu ve Temsilciler Kuruluna seçilen üyelerin Sandığın faaliyetleri hakkında bilgi sahibi olarak Sandığın yapacağı yardımların tespitinde önemli bir görevinin olduğu sonucuna varılabilir. Ayrıca, Denetleme Kurulunun Sandığın idari ve mali



işlemlerini denetlemesi de Kamu Yönetiminde denetim mekanizmasına Sandık nezdinde önem verildiğinin ve buradan hareketle İLKSAN’da katılımcı yönetim anlayışının ağırlıklı olarak hissedildiğın bir ifadesi sayılabilir. Bunun yanında, Sandık Ana Statüsünün “Üyelere Yapılacak Yardımlar” başlıklı 15. maddesinde Sandığın üyelerine yapacağı karşılıklı ve karşılıksız yardımlar belirtilmiş olup; Sandık; karşılıklı yardımlar kapsamında, üyelerine Sandık nezdinde birikmiş mevcutları nispetinde ve belirli esaslara münhasır olmak üzere ikraz ve emeklilik ödemesi yapmakta; karşılıksız yardımlar kapsamında ise ölüm ve maluliyet halinde yapılan emeklilik ödemeleri, evlilik, afet, sağlık destek, doğum, şehit, cenaze yardımları, sağlık ve sosyal muhtevalı diğer yardımlar ile üyelerin kaza, sağlık, maluliyet ve ölüm risklerini sigorta ettirmek sureti ile temin edilecek diğer faydaları sağlamaktadır.

İLKSAN’ın 2017 yılı Faaliyet Raporu incelendiğinde ise; 31/12/2017 tarihi itibarıyla Sandığın 249.135 üyesinin olduğu ve 2007-2017 yılları arasında 114.107 üyeye 838.253.324,09 TL sosyal yardım yapıldığı; aynı yıllar arasında 167.066 ikraz kullandırıldığı ve 3.111.857.700,00 TL ikraz ödemesi yapıldığı gözlemlenmiştir (İLKSAN, 2017b: 38-49). Sandığın üyelerine sunmuş olduğu bu hizmetlerin, Temsilciler Kurulunun gözetimi ve Denetleme Kurulunun denetimi altında olması da Sandığın katılımcı yönetim anlayışını benimsediğinin en temel göstergelerinden birisi olarak ifade edilebilir.

## **2. KATILIMCI YÖNETİM ANLAYIŞI VE İLKSAN**

1980’lerden itibaren tüm dünyada daha fazla etkisini göstermeye başlayan *yeni kamu yönetimi* anlayışının devletin küçültülmesini ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesini savunan yapısı gereğince, özellikle kararlara katılım sürecinin önemini artırdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Merkezde ve yerelde hem yasama hem de yürütme kanadında astların, yerel halkın, sivil toplum kuruluşlarının kararlara katılımının yüksek olması ile hem alınan kararlar daha etkili sonuçlar doğuracak hem de uygulamada bir aksaklık oluşması halinde toplu bir şekilde sorumluluktan bahsedilebilecektir. Bu sayede kararların hem alınması hem de uygulanması aşamasında daha demokratik bir anlayış gelişecek ve daha etkili sonuçlar meydana gelecektir. Bu bakımdan, örgütler başarılı olabilmek ve sürdürülebilirliğini sağlamak için problemlerin tanımlanması, alternatif

çözüm yollarının üretilmesi, bulunan çözüm önerilerinin uygulanması ve değerlendirilmesi aşamalarının her birinde katılımcı bir yönetim anlayışını benimsemelidirler (Margulies ve Black, 1987: 391-392). Dolayısıyla demokratik bir yönetim anlayışı benimsenmelidir. Demokratik yönetimde her çalışanın görüşüne saygı olması ve her çalışanın doğrudan veya temsili olarak bu görüşünü ifade edebilmesi ve dolayısıyla örgütün yönetim sürecindeki kararlara katılımın sağlanması esastır. Bu bakımdan örgüt içi katılımın artırılması ile çalışanların örgüte olan bağımlılığı artarak örgütün demokratik bakımdan gelişimine de katkı sağlanacaktır.

Problemlerin katılımcı bir yönetim ile tanımlanması ve yine aynı şekilde katılımcı bir yönetim ile problemlerin çözümüne yönelik stratejiler belirlenmesi önemli bir yöntemdir. Bunun tam aksine katı bürokratik yapılanma, merkezi ve yerel tüm hizmetlerde ister istemez aksamalara yol açacaktır. Katı bürokratik yapılanmalarda işler zamanlı ve planlı olsa dahi çok fazla idari işlem olacağı için çok basit bir iş için bile fazla zaman kaybı meydana gelebilir. Bu tarz yapılanmalara sahip örgütlerde çalışanlar çok fazla formaliteye mahkum olmakta ve inisiyatif kullanamamaktadır. İnisiyatif kullanabilmek, çalışanların yeteneklerinin ve kendine olan özgüvenlerinin gelişmesine yardımcı olacaktır. Ancak katı bürokratik yapılanmalara sahip örgütlerde buna rastlamak her zaman mümkün olamamaktadır.

Kararlara katılımın birtakım yararları ve zararlarından da ayrıca söz edilebilir (Çetin, 2009: 55-58);

#### **Kararlara katılımın yararları;**

- a) Kararlara katılma, çalışanların güdülenmesi açısından gerekli olan bir husustur. Eğer, yönetsel kararları icra eden çalışan, sorunun çözümlenmesine ve çeşitli çözüm alternatiflerinin ortaya çıkarılmasına ve tartışılmasına katılırsa bu durum, hem uygulama koşullarını iyi bilen çalışanın güdülenmesine hem de kararın kalitesinin iyileştirilmesine hizmet etmektedir.
- b) Kararlara katılma, çalışma gruplarının tavır ve alışkanlıklarını değiştirmektedir. Bir arada çalışan, yüz yüze ilişkiler kurarak yönetilen küçük bir grubun ideolojisini, eski alışkanlıklarını ve sosyal tutumunu değiştirmek, tek bir bireyinkini değiştirmekten daha kolaydır.
- c) Kararlara katılmada, yüz yüze sorunların tartışılması söz konusudur. Bu tartışma, tecrübeli yöneticiler ile yetişmekte olan uygulamacı astlar

arasında olmaktadır. Böylelikle, tecrübesiz astlar, tecrübeli yöneticilerinin öneri ve yöntemlerinden de yararlanabilirler.

d) Kararlara katılma sayesinde, astlar düşüncelerini açıkça ifade etme yetkisine sahip olarak, klasik yönetim sisteminin katı ve kapalı yapısından kurtularak, verimliliği artırıcı bir yarar sağlar.

#### **Kararlara katılımın zararları;**

a) Kararlara katılma, yöneticilerin örgütteki karar verme mevkii dolayısıyla, elde ettikleri üst makamın ayrıcalıklarını zayıflatmakta ve hatta ortadan kaldırabilmektedir. Böylece hiyerarşik bakımdan ast ile masaya oturan ve onunla eşit veya çok az farklı yetkiyi taşıyan üstlerin, doğal olarak denetimi de elden çıkacak veya zayıflayabilecektir.

b) Kararlara katılma, aynı zamanda bir komite yönetimi niteliği arz eder ve bu yönetim biçiminin sakıncalarını da beraberinde getirmektedir. Örneğin, fikirleri grup içinde kabul edilmeyenler, alınan kararlara ve gruba karşı gelebilirler ve bu da böylece birçok yararı ortadan kaldırabilir.

c) Kararlara katılmanın bir başka sakıncası da, çalışanlara kendileri ile ilgili kararları etkileme olanağının tanınması, kısa zamanda onların ilgili olmadıkları sorunlara da katılmak istemeleri sonucunu doğurması tehlikesini taşımasıdır. Bu da bilmedikleri sorunlarla ilgilenen kimselerin, isabetsiz karar vermeleri ve organizasyonu zarara uğratmalarına sebep olabilir.

Yukarıda da ifade edildiği üzere, kararlara katılımın birtakım yararlarından ve zararlarından söz etmek mümkündür. Katılım ile çalışanların tecrübeleri ve yetenekleri artarken aynı zamanda oluşabilecek fikir ayrılıkları ile de örgütlerin karar alma süreçlerinde bir aksama da meydana gelebilecektir. Burada önemli olan husus, yöneticilerin oluşabilecek bu tarz aksaklıkları önceden tahmin ederek önlemler alabilmesi ve katılımın örgüt için olumlu sonuçlar meydana getirmesini sağlayabilmesidir. Ayrıca, her ne kadar kararlara katılımın zararlarından da söz edilse dahi, çoğunluk ile verilen kararların otokratik kararlara göre iki avantajı vardır. Bunlardan biri, karar verme sürecine katılımları nedeniyle grubun kararlara bağlılığıdır. Diğeri, kararların örgütsel davranışla ilgili olduğu durumlarda bir grup tarafından alınan kararların göreceli mükemmelliğidir (Marchant, 1971: 57). Böylelikle alınan kararlar daha yerinde ve etkili uygulamalar meydana getirebilecektir. Kararların uygulanması aşamasında ortaya çıkabilecek olumsuzluklar da bu sayede en aza indirgenmiş olacaktır.

Çalışmamızın konusunu oluşturan İLKSAN'da; Yönetim Kurulu üyeliklerine Temsilciler Kurulu üyelerinden aday olan veya aday gösterilenler arasından 3 asıl ve 3 yedek üye; Milli Eğitim Bakanlığı merkez teşkilatında fiilen çalışan personeller arasından ise 4 kişi seçilebilmektedir. Yönetim Kuruluna Bakanlık merkez teşkilatında çalışan personellerden de katılımın olması Sandığın alacağı kararlarda katılımcı anlayışın benimsendiğinin bir göstergesi olarak ifade edilebilir. Böylelikle, Bakanlık merkez teşkilatının Sandığın işlemleri ile yakından ilgili olması da sağlanmaktadır. Bunun yanında, Sandık Yönetim Kurulunun hem temsilciler kurulundan hem de bakanlıktan seçilen üyeler ile oluşması, Sandığın yönetiminde demokratik bir anlayışın benimsenmiş olduğunun da bir göstergesi olarak ifade edilebilir. Ayrıca; Sandık bilançosunun ve gelir tablosunun, yıl içerisinde T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Tebliğler Dergisinde yayınlanması; yıllık faaliyet raporlarının Sandığın kurumsal internet sitesinde yayınlanması ve Sandığın işlemlerinde uymak durumunda olduğu mevzuatlarının yine T.C. Milli Eğitim Bakanlığı Tebliğler Dergisinde yayımlanması, Sandığın açık ve şeffaf bir yönetim anlayışını benimsediğinin bir göstergesi olarak ifade edilebilir.

## **SONUÇ ve ÖNERİLER**

Yönetime katılma, başka bir ifadeyle karar alma ve uygulama süreçlerine katılım, çalışanların sadece iş tanımlarına giren konular ile ilgili değildir. Örgütsel anlamda, çalışanların örgütün tamamını etkileyecek olan kararlara katılımı ile çalışanlar hem daha istekli hem de daha motivasyonu yüksek bireyler haline gelecek ve bu doğrultuda da örgütsel performansın artması sağlanabilecektir. Değişime uyum sağlayan, değişim için değişimi kendisine ilke edinen, çalışanların örgütsel kararların alınması ve uygulanması aşamasında katkısını sağlayabilen yöneticiler ile örgütlerin sürdürülebilirliği arasında da doğru bir orantıdan söz edilebilir. Bu sebeple, çalışanların örgüte olan bağlılıklarını artırabilmek, çalışanların nasıl daha verimli bireyler haline getirilebileceği ile ilgili politikalar belirlemek ve bu yönde planlamalar yapmak, örgütlerin yönetim süreçlerinde ilk sıralarda yapılacaklar arasında olmalıdır. Motivasyonu, çatışmayı, zamanı ve stresi etkin yönetebilen ve kararlara ve uygulamalara katılımı etkili şekilde sağlayabilen örgütler rekabetçi ortamda diğer örgütlere nazaran her zaman bir adım daha önde olacaklardır.

Katılımcı yönetim anlayışının örgüt içerisinde etkin olarak işleyebilmesi için örgütlerin aşağıdaki özelliklere sahip olması önem arz etmektedir;

1. Karar alma süreçlerinde örgüt çalışanlarının fikirleri alınmalı ve alınan fikirlerin uygulanabilirliği yine örgüt çalışanları ile tartışılmalıdır.

2. Planlama, karar alma ve uygulama aşamasında katılımcı bir yönetim anlayışının oluşması gerekmektedir. Yönetim sürecinde katılımcı bir anlayış ile planlanan faaliyetlerin, katılımcı bir karar alma mekanizması ile desteklenmesi ve uygulanması ve son olarak ise katılımcı bir şekilde planlanan, karar verilen ve uygulanan faaliyetlerin ne kadar etkin ve verimli olup olmadığı ile ilgili olarak katılımcı bir denetleme sistemi ile değerlendirilmesi gerekmektedir.

3. Çalışanların örgüte olan aidiyet duygularının gelişmesi ve örgüt için faydalı bireyler haline gelebilmeleri amacıyla, yöneticilerin çalışanların görüşlerine önem vermesi ve çalışanların inisiyatif kullanabilmesine olanak tanımaları gerekmektedir.

4. Karar alma süreçlerinde ast-üst ilişkilerinin koordineli olarak yürütülmesi ve yatay ve dikey bilgilendirme mekanizmalarının örgüt içerisinde etkin olarak çalışmasının sağlanması gerekmektedir.

5. Çalışanlar arasındaki çatışmaları en aza indirerek, karar alma süreçlerinde katılım sebebiyle oluşabilecek çatışma ortamının etkin yönetilmesi ve örgütlerin üretkenliklerinin artması sağlanmalıdır.

Yönetime katılım ile çalışanlar daha üretken daha özverili ve yeni fikirlere açık hale gelerek bireysel yönden gelişimleri de artmaya devam edecektir. Aynı zamanda, katılım ile örgütsel gelişim de süreklilik kazanacak ve örgütlerin rekabet ettiği ortamda avantajlı konuma gelme ihtimali artacaktır. Bu sebeple yönetime katılım bir diğer ifade ile katılımcı yönetim, örgütlerin başarılarının sağlanmasında ve devamında yöneticilerin üzerinde önemle durması gereken konuların başında gelmektedir. Bu bakımdan, 1943 yılında 4357 sayılı kanunla kurulan İLKSAN'ın yürütmüş olduğu faaliyetlerde katılımcı yönetim anlayışının hâkim olduğu ifade edilebilir. İLKSAN'ın yönetim organları olan Temsilciler Kuruluna, Yönetim Kuruluna ve Denetleme Kuruluna yine İLKSAN üyelerinin belirli aralıklarla yapılan seçimler ile temsilci göndermesi demokrasinin temeli olan seçme ve seçilme anlayışının da temsil edildiğinin bir göstergesi olarak ifade edilebilir. Temsilciler Kurulunun, Yönetim Kurulu üyelerinin seçiminden Sandık

bilançosunu izlemeye ve Sandığın yapacağı yardımların belirlenmesine kadar birçok yetkisi bulunmaktadır. Aynı zamanda Sandık Denetleme Kurulunun, Temsilciler Kurulunca alınan kararların uygulanıp uygulanmadığını incelemesi; Sandığın bütün iş ve işlemlerini (gelir gider, hesap ve defterler) Ana Statü ve ilgili yönetmeliğe göre denetlemesi ve Temsilciler Kurulunun bu denetim raporları üzerinde inceleme yapması da İLKSAN'ın katılımcı yönetime verdiği önemin bir göstergesi olarak ifade edilebilir.

## KAYNAKÇA

- Aykaç, B. (1991). Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt: 24, Sayı: 2, s.81-122.
- Aykaç, B. (1999). *İnsan Kaynakları Yönetimi ve İnsan Kaynaklarının Stratejik Planlaması*, Ankara: Nobel.
- Cotton, J. L., Vollrath, D., A., Froggatt, K. L., Lengnick-Hall, M., L., Jennings, K. R. (1988). Employee Participation: Diverse Forms and Different Outcomes, *Academy of Management Review*, Vol. 13, No. 1, p. 8-22.
- Çetin, C. (2009). Toplantı Yönetimi Ve Kararlara Katılma, *İstanbul Ticaret Odası Yayınları*, Yayın No: 54, İstanbul.
- Galipoğlu, Ö. (2014). İnsan Kaynakları Yönetiminde Çalışanların Yönetime Katılması ve Öneri Sistemlerinin Firmalara Sağladığı Katkılar Üzerine Farklı Sektörlerden Uygulama Örneği, (Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Gülsoy, B. (2007). İşletmelerde Yönetimsel Etkinlik ve Ölçümü, (Yüksek Lisans Tezi), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kazancı, M. (2017). Türk Kamu Yönetiminde Katılma ve Danışma, Ankara Üniversitesi SBF Dergisi, Cilt 72, No. 4, s. 1009 – 1045.
- Leidecker, J. K. ve Hall, J. L. (1974). A New Justification For Participative Management, *Human Resource Management*, Spring, p. 28-31.
- Locke, E.A., Schweiger, D.M., Latham, G.P. (1986). Participation In Decision Making: When Should It Be Used? *Organizational Dynamics*, 14: p. 65-79.
- Mahapatro, B. B. (2010). *New Age Human Resource Management*, New Delhi: New Age International.
- Marchant, M. P. (1971). Participative Management as Related to Personnel Development, July, Web: [www.ideals.illinois.edu](http://www.ideals.illinois.edu)
- Margulies, N. ve Black, S. (1987). Perspectives on the Implementation of Participative Approaches, *Human Resource Management*, Fall 1987, Vol. 26, Number 3, p. 385-412.
- Mccaffrey, D. P., Faerman, S. R. ve Hart D. W. (1995). The Appeal and Difficulties of Participative Systems, *Organization Science*, November-December, VOI. 6, No. 6, p. 603-627.
- McDaniel.P. R. Jr ve Donde P. A. (1980). Participatory Management: An Executive Alternative For Human Service Organizations, *Human Resource Management*, Spring, p. 14-18.
- Messmer, M. B. (2008). *Human Resource Management*, Denver: Wiley Pathways.
- Özer, M.A. (2006). Yönetişim Üzerine Notlar, *Sayıştay Dergisi*, Sayı:63, s. 59-89.
- Özkalp, E. ve Kirel, Ç. (2001). *Örgütsel Davranış*, Ekin Yayınları.
- Park, J., Lee, K.H. ve Kim, P. S. (2015). Participative Management and Perceived Organizational Performance: The Moderating Effects Of Innovative Organizational Culture, *Public Performance & Management Review*, V. 39, p. 316-336.
- RG, 4357 sayılı “Hususi İdarelerden Maaş Alan İlkokul Öğretmenlerinin Kadrolarına, Terfi, Taltif Ve Cezalandırılmalarına Ve Bu Öğretmenler İçin Teşkil Edilecek Sağlık Ve İçtimai Yardım Sandığı İle Yapı Sandığına Ve Öğretmenlerin Alacaklarına Dair Kanun”, RG: 19.01.1943 Sayı: 5308.

Sabuncuoğlu, Z. ve Gümüş, M. (2008). Örgütlerde İletişim, İstanbul: Arıkan.  
Schuler, R. S. (1997). Managing Human Resources, Ohio: Thomson Publishing, Sixth Edition.  
Şimşek, M. Ş. ve Öge, H. S. (2011). İnsan Kaynakları Yönetimi, Genişletilmiş 4. Baskı, Konya.

**İnternet Siteleri:**

İLKSAN (2017). İLKSAN Ana Statüsü Web: [www.ilksan.gov.tr](http://www.ilksan.gov.tr)  
İLKSAN (2017). 2017 Web: Faaliyet Raporu, [www.ilksan.gov.tr](http://www.ilksan.gov.tr)  
Business Dictionary (2018) Web: [www.businessdictionary.com](http://www.businessdictionary.com)

TDK (2018) Web: [www.tdk.gov.tr](http://www.tdk.gov.tr)





**Diğer Konular / Beyond the Topic**



## BAŞKANLIK, YARI BAŞKANLIK VE PARLAMENTER SİSTEM ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME

Mustafa YILDIZ\*

### Öz

Fransız İhtilali, Avrupa siyasi tarihinin şekillenmesinde olağanüstü bir rol oynamıştır. Doğu Avrupa'yı etkisi altına alan asıl olay ise 1917 Rus devrimidir. Doksanlı yıllara kadar iki kutuplu dünyanın biri olmayı başarmış Rusya, Berlin duvarının yıkılmasıyla kaybetmiş olduğu etkisini yeniden kazanmanın savaşını vermektedir. Bu husustaki gayret güçlü bir başkanla gün yüzüne çıkmaktadır.

Parlamenter sistemin İngiltere'de yerleşik halde olmasına rağmen Birleşik Devletlerde sorunsuz işleyen başkanlık sistemi, sistemlerini henüz oturtamamış devletlerde gıpta ile izlenmektedir. Parlamentar sistem daha yaygın olmakla beraber, siyaset bilimi açısından bakıldığında başkanlık sisteminin daha da geçerli olduğu görülecektir. Üçüncü dünya ülkelerinde geleneksel olarak başkanlık anlayışı hâkimdir. Prestiji, ulusal ve uluslararası arenada taşıdığı mana dolayısıyla başkanlık, tercih edilen bir sistemdir denilebilir.

Başkanlık ve parlamentar sistemin bir araya gelmesi olarak kabul edilebilecek yarı başkanlık sistemi, Fransa gibi gelişmiş bir ülkede karşımıza çıkmaktadır. Kendine has özellikleriyle, aslında gelişmiş demokrasilerde de bu tür bir anlayışın yer alabileceğinin güzel bir örneği olarak telakki edilebilir.

Konu Türkiye tarihi açısından ele alındığında, yeni yeni oturmaya başlamış gibi görünen parlamentar yapının referandum sonrası keyfiyet değişikliği, başkanlık yönetim sistemine geçişi sağlamıştır. Çalışmada bu üç sistem ile aralarındaki farklar ve benzerlikler değerlendirilecektir.

*Anahtar Kelimeler:* Başkanlık Sistemi, Yarı Başkanlık, Parlamentar Sistem, Türkiye.

## AN EVALUATION ON PRESIDENCY, SEMI-PRESIDENTIAL AND PARLIAMENTARY SYSTEM

### Abstract

The French Revolution played an extraordinary role in shaping European political history. But the main event that affected Eastern Europe has been the Russian revolution in 1917. Russia which remained as a power in the bipolar world until the

---

\* Dr. Öğretim Üyesi Yozgat Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü. E-posta: mustafa.yildiz@bozok.edu.tr

nineties, now is fighting a battle to regain the power it lost with the fall of the Berlin Wall. This battle is evident in the strategies of its current president.

Despite the fact that the parliamentary system is established in the UK, the presidential system established in the US since the middle of the 19th century is looked at with envy by countries that have not achieved system stability. Whereas the parliamentary system is more widespread, the presidential system is considered more valid in terms of political science. Traditionally, the presidential system is more prevalent in third world countries and it can be said that the presidential system is preferred because of its prestige and its significance in national and international arenas.

We see an example of a semi-presidential system, which can be considered as the convergence of the presidential and the parliamentary system, in a developed country like France. This can be considered as a good example that this kind of understanding, with its own characteristics, can find a place in developed democracies as well.

When the issue is considered in terms of Turkey's history, the change of nature of the parliamentary structure after the referendum, enabled the transition to the presidential system. In this study, the differences and similarities between these three systems will be evaluated.

**Keywords:** *Presidentialism, Semi-Presidentialism, Parliamentarism, Turkey.*

## GİRİŞ

Batı demokrasileri yapısal bir yaklaşımla ele alındıklarında çoğulcu demokrasiler olarak tanımlanabilir. Bunun üç önemli göstergesi vardır: Birincisi vatandaşların temel haklar çerçevesinde parti ve benzeri kuruluşları hayata geçirmeleri; ikincisi bunların karşılıklı olarak hangi çerçevede, birlikte mi yoksa karşı karşıya mı çalışmak istediklerine özgürce karar vermeleridir. Üçüncüsü ise çoğulcu demokrasilerin organizelerini ifade eden, demokrasi ve kuvvetler ayrımı prensiplerinin aşlamayacak bir gerilimde bulunmamalarıdır.

Modern politik anlayışlarda kamuyu temsil eden devlet ve bireyi temsil ettiği ifade edilebilecek toplum arasında sıkı bir ilişkiden söz etmek mümkündür. Dolayısıyla, politik sistem devletle toplumu birbirine bağlayan kamu sahası olarak ifade edilebilir. Seçim hakkına paralel gelişen partiler, çıkar grupları ve medya, bu politik sistemin toplumda yer etmesine ve destek bulmasına katkı sağlamışlardır. Hatta partilerin politik sistemin merkezinde durdukları bile söylenmelidir. Karar mekanizmalarına müdahaleleri ve kuvvetler ayrımına tesirleri de politik çoğulculuğun bir göstergesidir.

Kuvvetler ayrımı söz konusu olunca, devletin organizasyonu, dikey ve yatay yapı prensipleri ile ele alınabilir. Dikeyde, federalizmdeki gibi yetki sınırlamaları ve kontrol ilişkileri öne çıkarken yatayda, ayırım fonksiyonel farklılıklarda belirir. Kamu kurumlarının karşılıklı bağımlılıkları ve birbirlerini kontrolleri buna örnektir.

Kuvvetler ayrımıyla yatay çerçevede parlamento ve hükümet arasındaki ilişki özel bir önem arz eder. Tarih boyunca parlamento ve hükümet arasındaki ilişkiyi düzenleyen, ortaya çıkmış muhtelif organizasyon çeşitlerinden temel iki form kabul görmüştür. Karşılaştırmalı siyasi ilimlerde bunlardan parlamenter sistem ve başkanlık sistemi diye bahsedilir. Batı demokrasilerine atfen bunlardan parlamenter demokrasi ve başkanlık demokrasisi diye de söz edilir. Bu da batıda, iki sistem ile demokrasi arasındaki ilişkinin ne denli yerleşik bir hal aldığıın göstergesidir (Welan, 1995: 2).

Başkanlık ve Parlamenter sistemin yanı sıra batıda karşılaştığımız ve ikisinin bir araya gelişiyle özetlenebilecek yarı başkanlık sistemi de Fransa örneğinde somut olarak karşılaşılan bir durum arz etmektedir. Devlet idaresinin, uygulamak hususunda karar vereceği sistemi belirlemede ülke şartlarını ve vatandaşların bu konudaki yaklaşımını nazarı dikkate alması, sistemin uygulanması aşamasında karşılaşılabilecek sorunların aza indirgenmesi bakımından üzerinde durulması gereken bir husustur. Müreffeh toplumlar yönetim biçimlerini kendileri belirlediği ölçüde demokratik olarak addedilebilir. Bu da ancak sistemleri tanımak ve aralarında kıyas kabiliyeti kazanmakla mümkündür. Dünya üzerinde geçerlilik arz eden bu üç sistem burada ele alınmaktadır.

Bu çalışmayla başkanlık, yarı başkanlık ve parlamenter sistemlerin karşılaştırmalı olarak somut bir şekilde üzerinde durulacaktır. Türkiye gündemini uzun zaman meşgul etmiş ve nihayet 16 Nisan 2017 tarihli referandumla geçilmiş olan başkanlık sisteminin getiri ve götürüleri araştırmacıların çalışmalarına konu olacaktır.

## **1. BAŞKANLIK**

Başkanlık tarihi, kuvvetler ayrımı tarihi ile eşdeğer sayılabilecek bir yapı arz eder. Aristo'da izlerine rastlanan, İtalyan John Locke tarafından insanlardaki güç bağımlılığı sebebiyle dillendirilen ve

1776 Pennsylvania eyaleti anayasasında ilk kez görülmesine rağmen yasama, yürütme ve yargı üçlü ayrımı, somut olarak 1787 yılında Birleşik Devletler Anayasası'nda bugünkü manada yerini bulmuştur (Hesselberger, 1995: 170). Montesquieu (1689-1755) de yasama ve yürütme arasında “*kuvvetin kötüye kullanılmasını önlemek ve işlerin düzenli yürümesini sağlamak için güç, kuvvete sınır koymalıdır*” diyerek bir ayırım gerekliliğini benimseyenlerdendi. Bu açıklamalar başkanlık sisteminin başlangıç noktasını teşkil eder. Yürütme bir şahıs elinde toplanmalı ve icra edilmeli, buna karşın yürütme ve yasama birbiriyle karıştırılmamalıdır (Kasanen, 2007: 167).

Montesquieu'nun bu düşünceleri Birleşik Devletler'in 1787 yılındaki anayasa hazırlıklarında önemli bir rol oynamıştır. Birleşik Devletler Anayasası'nın fikir babası sayılacak üç şahsiyet (Alexander Hamilton (1755-1804), James Madison (1751-1836), John Jay (1745-1829) bu konuyla alakalı 85'e yakın makale yayınlamışlar (Kasanen, 2007: 168) ve başkanlık sisteminin kabulünün gerçekleşmesine önemli oranda tesir etmişlerdir.

Başkanlık sistemi ve onun parlamenter sistemle ilişkisiyle alakalı olarak en kapsamlı araştırmalardan biri ise Douglas V. Verney tarafından 50'li yıllarda yapılmıştır. Verney bu araştırmasında parlamenter sistem ve başkanlık sistemi arasındaki farka bazı kıstaslarla vurgu yapmaktadır. Araştırmasına göre en önemli fark, parlamenter sistemde hükümetin başı ve hükümetin varlığının, meclisin (parlamento) güvenine bağlı olduğu gerçeğidir. Meclis bir gensoru ile hükümeti görevden alabilir. Başkanlık sistemlerinde ise belirli bir süre için seçilen hükümetin başı aynı zamanda devletin de başı olması hasebiyle normal şartlarda yasama tarafından görevden alınamaz (Verney, 1979: 31).

Böylece başkan politik mülahazalarla görevden alınamaz ve sadece anayasaya karşı sorumludur. Meclis ancak anayasanın ihlali konusunda görevden alma davası açabilir, işi de bununla sınırlıdır. Karar mercii ancak mahkemelerdir. Başkan yalnızca seçmene karşı sorumludur, onlar da kendisini bir sonraki seçimlerde oy vermeyerek görevden alırlar.

Kuvvetlerin bu bağımsızlığı iki yönlüdür. Başkan da bu sistemde yasamayı görevden alamaz. Fakat bu tamamen birbirinden

bağımsız olduklarını göstermez, bilakis birbirlerini kontrol eder ve denge sağlarlar (Hesselberger, 1995: 170).

Verney'e göre başkanlık sisteminde başkan halk tarafından doğrudan veya dolaylı olarak seçilir (Kasanen, 2007:170). Ona göre Amerikan sisteminde başkan yasamaya karşı güçsüz bir halde iken, senato onunla alakalı görevden alma davası açabildiği için daha güçlü bir konumdadır. Anayasal reformlar açısından da yasamanın durumu daha iyidir, zira yasama burada tek başına ve bağımsız olarak anayasayı değiştirebilir (Lijphart, 1992: 2).

Başkanlık sistemlerinde devletin başı aynı zamanda bakanlarını belirlediği hükümetin de şefidir. Bunun Birleşik Devletlerde böyle olmasının sebebini, anayasa fikir babaları, yasama tarafından seçilecek bir kabinenin, onların isteklerine alet olma ve böylece zayıf kalma tehlikesi ile izah etmişlerdir (Dahl, 1992: 63).

Başkanlık sisteminde parlamenter sisteme göre daha katı bir kuvvetler ayrılığının varlığı aşikârdır. Bundan maksat, kurumların ayrılığından ziyade, gerçek bağımsızlık ve eşitlik ilkesidir. Başkanlık sisteminde politik gücün merkezi yoktur. Yürütme parlamentodan tamamen bağımsız bir şekilde oluşturulup lağvedilebilir (Zeitler, 2010: 178).

Duverger de başkanın gücünün genelde iki faktöre bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Birincisi parlamenter çoğunluk, diğeri de bu çoğunluk ve başkan arasındaki ilişkidir. Buna göre başkan, aynı zamanda parlamentoda çoğunluğu da oluşturan grubun şefi ise, en etkili pozisyondadır. Çoğunluğun muhalefette olması durumunda ise başkanın etki gücünün en zayıf olduğu durumdan bahsedilebilir.

Başkanlık sistemi söz konusu olduğunda Sartori'ye (1999: 84) göre aşağıdaki şartların yerine getirilmiş olması gerekir.

- a) Başkan halk tarafından seçilmiş olmalıdır,
- b) Görev süresince herhangi bir meclis kararı ile görevden alınamaz ve
- c) Görevlendirdiği hükümete başkanlık eder ya da farklı bir usulle idare eder.

Kısacası, başkanlık sistemi ile ilgili genel kabul, belli bir süre için seçilmiş başkana bağlı güçlü ve etkili bir hükümetin varlığıdır. Bu,



parlamente sistemdeki potansiyel yürütme kararsızlığına karşı gelen noktadır, zira orada yasamanın hükümeti azletme yetkisi vardır. Her ne kadar yasama hükümeti feshedemese de, onunla çalışmaması yürütmeyi zayıflatacaktır. Başkanlık sisteminin diğer bir avantajı, başkanın fiilen direk olarak seçilmesidir ki bu parlamente sistemde hükümetin dolaylı olarak seçilmesinden daha demokratik kabul edilir (Lijphart, 1992: 11).

Başkanlık sisteminin en büyük yararı (avantajı) apaçık belli olan kuvvetler ayrımı dolayısıyla ferdi özgürlüklerin hükümetin kısıtlamalarından korunmuş olmasıdır. Parlamente sistemde de tarafsız mahkemeler, kontrol organı gibi çalışan bir muhalefet ve çok partili koalisyonlarda partilerin birbirlerine olan ihtiyatlı yaklaşımı, hükümetin yetkisini kötüye kullanmasına mâni olacaktır, tezi buna karşı kullanılabilir (Lijphart, 1992: 14).

Ayrılmış yetki sistemi de durgunluk ve durma sebebi olabilir. Vazife ayrımı, sorumsuzluğa bu da yine yayılma ve belirsizliklere sebep olabilir. Başkanlık sisteminde görevler şeffaf olmadığı için kim (başkan mı yasama mı) hangi kararlar için yetkili ve kim demokratik sorumluluğu taşıyor, açıklık ifade etmez. Amerikan sisteminde Sartori en zayıf nokta olarak hükümetin iki ana unsurunu oluşturan kongre ve başkanın birbirlerini politik ortak değil de rakip olarak görmelerini, çıkarlarını da “diğerinin başarısızlığında” görmelerine bağlar, bu ise etkili bir idareye manidir. Bu gerçek onu, Amerikan sisteminin anayasa sayesinde değil bilakis anayasaya rağmen var olabildiği sonucuna götürür (Sartori, 1994: 88).

Yürütme ve yasama arasındaki bu potansiyel sorun, başkanlık sisteminin en çok eleştirilen yönüdür. En kötü şartlarda sistemin durmasına kadar gidebilecek hükümet ve parlamento arasındaki bu çatışma, birbirinden bağımsız hareket eden iki politik organın varlığından kaynaklanmaktadır. Bunlar anlaşamazlarsa, sorunun kurumsal metotla çözümü yok gibidir. Bu, parlamente sistemlerde başkadır. Orada iki organı birbirine bağlayan meclis güveni faktöründen bahsetmek gerekir. Başkanlıkta bunun çözümü bir hayli zordur. Lijphart, organlardan birinin diğerine göre biraz daha fazla yetkiyle donatılmasının bunu çözebileceğini ifade eder. Böylece iki organ birbirinden bağımsız fakat diğerini ile ilişkide parlamento göre başkan biraz daha yetkili kılınarak sorun aşılabilir. Gerçi, sorun

başkanlık sisteminde zaten başkanın çok geniş olan yetkileridir. Yürütme gücünün böyle tek bir şahısta toplanması noktası, demokratik olarak da başkanlık sisteminin en tehlikeli unsuru kabul edilmektedir (Lijphart, 1992: 14).

Süredeki katılık da başkanlık sistemindeki zorluklardandır. Başkanın ve parlamentonun belli görev süreleri dolayısıyla, gerçek politik durum ne olursa olsun yerine getirilmesi gereken kurallar uygulanmaktadır. Lijphart, başkanlık sisteminin büyük zararlarından birinin, sistemin “*kazanan hepsini alır*” prensibini kabulünde görür. Bu prensibe göre bir kişi veya bir parti kazanan, diğerleri de kaybedendir. Gücü elinde toplayan başkan, yetkiyi vermemek için koalisyon ve anlaşmalardan kaçacaktır. Bölünme ve kutuplaşmaların olduğu memleketlerde başkanlık sisteminin daha fazla bölünmeye ve kutuplaşmaya sebep olacağı ve siyasetin içe yönelmek yerine dışa yöneleceği savını ortaya çıkarmaktadır (Lijphart, 1992: 18).

Yani hem çok güçlü bir başkan hem de politik karar sisteminin verimsizliği başkanlık sisteminin dezavantajları olarak belirir. Bu yüzden başkanlık, hem durgunluk hem de kuvvetli başkan sendromu yaşayabilir.

## 2. YARI BAŞKANLIK

Dünyadaki mevcut sistemlerin birçoğu saf parlamenter veya başkanlık olarak sınıflandırılmaktan ziyade bir karışık şekil arz ederler. Hem başkanın doğrudan seçildiği hem de parlamenter bir başbakana sahip sistemler vardır. Böyle sistemlerde iki hükümet tipinin işlem ve kurumları zamanla değişken ve farklı oluşumlarda kombine edilirler. Bunlar yarı başkanlık sistemleridir.

Yarı başkanlık sistemi, parlamentarizm ve başkanlık sistemi arasındaki belli bir sistem değil, bilakis iki hükümet şeklinden unsurları farklı yoğunlukta kombine eden bir sistemdir. Bunların hepsi için de birçok tanım vardır. Lijphart buradaki sorunu çözmek babında bir sınıflandırma yapmakta, hükümetin şefinin sistemi belirlediğini savunmaktadır. Eğer vazifeler paylaşılıyorsa yarı başkanlıktan bahsetmektedir (Lijphart, 1992: 8).

Son otuz-kırk yılın sistem karşılaştırmaları hususundaki ilmi çalışmalarda parlamenter sistem ve başkanlık arasındaki çerçevede yarı

başkanlık meselesi de ilk kez Fransız siyaset bilimci Maurice Duverger tarafından ele alınmıştır (Huthüfer, 2010: 257). Duverger'e göre yarı başkanlık sistemleri, başkanın doğrudan seçilmesi ve geniş yetkilerle donatılması, yürütme erkini parlamentonun desteğine bağlı bir başbakan ve bakanlarla paylaşması ile diğerlerinden ayrılırlar (Goetz, 2004: 80). Her ne kadar Duverger'in bu yarı başkanlık anlayışı günümüzde halen tartışmalı olsa da, karşılaştırmalı sistem analizlerinde, orta ve doğu Avrupa ülkelerindeki demokratikleşme sürecini inceleyen ilmi araştırmalar bunun pratik olduğunu göstermiştir (Elgie, 1999: 1).

1970 yılında yarı başkanlık araştırmalarının başlarında Duverger üç Avrupa ülkesini (Avusturya, Finlandiya ve Fransa) bu minvalde kabul etmiş, 1971 yılında bunlara İrlanda'yı da eklemiştir. Onun tanımına göre, yarı başkanlık hükümet sistemi, başkanın gücünü bir başbakan ve kabinesi ile paylaştığı, yürütmesi iki başlı olan sistemlerdir. Yürütmede iki başlılık bütün parlamenter sistemlerin göstergesi olmasına rağmen, başkanın yetkileri bunlarda aslında genel itibarı ile temsil ve törensel fonksiyonlarla sınırlıdır. Yarı başkanlıkta ise başkan bizzat kendisi hükümetin bir parçası olup, siyasal yetkilere de sahiptir. "Yürütmenin şefinin kim" olduğu ise kolay cevaplanabilecek bir soru değildir (Decker, 2003: 17).

Başkanlık sistemi ile bir ortak noktası, başkanın parlamento tarafından değil de doğrudan halk tarafından seçilmiş olmasıdır. Yakinen incelendiğinde başkanın yetkilerinin paylaşıldığı ikinci bir otorite söz konusudur. Başkan yetkisini güçlü bir başbakanla paylaşmak durumundadır. Başkanlıkta katı bir erk ayrımı sayesinde parlamentonun müdahalesi önlenmektedir. Buna karşılık yarı başkanlıkta erk paylaşımı dolayısıyla parlamentoya bağlı bir başbakanla başkan gücü paylaşmaktadır (Sartori, 1994: 121).

Yarı başkanlık anayasaları bölünmüş bir yürütmeye dayanır. Bakanlarıyla parlamentonun güvenini kazanmak zorunda olan ve yürütmeyi sürdürecektir bir başbakanın yanında halk tarafından seçilmiş bir başkan, anayasa ile devletin merkezine ikili bir hükümet sistemi olarak yerleştirilir (Duverger, 1992: 145).

Yarı başkanlık sistemlerindeki yetki dağılımının farklılığını ifade etmek babında Duverger üç kategori belirler: birincisinde başkan

bir “kontrol organı” olarak çalışır (Duverger, 1980: 177), yani Anayasa Mahkemesince kanunları incelettirerek veya anayasal hak olan referandumla vatandaşı bu konuda oylamaya götürerek anayasanın koruyuculuğunu yapar. İkinci kategoride başkanın başbakanı görevden alma yetkisi de vardır. Üçüncüsünde ise başkan, ülkeyi başbakan ve kabinesi ile birlikte idare eden bir ‘yöneticidir’ (Duverger, 1992: 16). Duverger yarı başkanlık sisteminde başkanın gerçek yetkilerinin belirlenmesinde anayasa dışı faktörlerin önemli rol oynadığı görüşündedir. Bununla siyasi gelenek ve hükümetmenin pratiği vurgulanmaktadır.

Yarı başkanlığın olduğu sistemlerde başkanın partisi parlamentoda çoğunluk sahibi ise, başkan hükümetin başını diğer bütün faktörleri göz ardı ederek atayabilir ve politikasının ilkelerini tembihleyebilir. Aksi durumda ayrıcalık parlamentoda sorumlu başbakan ve hükümetine geçer. Bu hâlde başkan ve başbakan tamamen karşı karşıya gelirler (Decker, 2003: 17).

Duverger’e göre parlamenter çoğunluk sorunu olan ülkelerde partiler ikincil bir rol oynarlar ve güçlü bir başkanlık kaçınılmaz olur. Stabil çoğunlukların bulunduğu memleketlerde ise başkan ya çok kuvvetli ya da tamamen sembolik bir rol oynar (Duverger, 1992: 148). Parlamenter çoğunluk oluşmayan memleketlerde başkanın gücü hükümetin parçalanmışlığından dolayıdır. Güvenilir çoğunluk bulunmadığı için hükümet icraatlarında zayıftır. Parlamento her daim bloke olmakla karşı karşıyadır. İşte bu durumlarda başkan her ne kadar çalışmayan hükümet yerine geçemese de acil kararlarda bu vazifeyi üstlenir, bu da başkanın parlamentoya karşı sorumlu olan hükümete göre üstünlüğüdür. Başkan yalnız ve kararlarda daha bağımsızdır.

Parlamento çoğunluğu bulunan ülkelerde başkan pratikte anayasadan uzak bir durumda hareket eder. Fransa’da başkan anayasada gösterilenden ziyade kararlarda daha güçlü rol oynar. Avusturya’da ise başkan anayasanın kendisine verdiği yetkilerden çok daha azını kullanarak sembolik bir rol üstlenir. Bu fark Duverger’e göre başkanın iktidar partisiyle olan ilişkisiyle bağlantılıdır. Başkan partinin yöneticisi ve partisi de çoğunluk sahibi ise, kararlara daha güçlü katılır, Fransa’daki gibi. Eğer başkan çoğunluk partisinin bir üyesi ise ve başı değilse, o zaman da Avusturya örneğindeki gibi sembolik bir rol oynar<sup>1</sup>.

Parti yapısı ve partiler arası durum anayasal haklardan başkanın karar vermesinde daha önemli rol oynamaktadır diyen Duverger şu sonuca ulaşır: partinin başı ve aynı zamanda parlamentoda da salt çoğunluğa sahipse, yetkiler hususunda bir hükümdar gibidir. Buna karşılık partinin sadece üyesi ve nispi çoğunlukla yetiniyorsa yetkilerinde bir hayli sınırlıdır. Anayasa bağlamı da aslında başkanın yetkileriyle alakalı önemli rol oynar. Bu bağlam anayasanın hukuki ve fiili durumunu nazarı dikkate almayı gerektirir. Bunun ötesinde teamül ve ülkedeki politik pratikler de başkanın yetkileri konusunda önemli rol oynamaktadır. Bütün bunlarla kurallar, normlar ve fiili durumlar ortaya çıkar ve yıllar içinde yerleşirler (Elgie, 1999: 18).

Oturmuş ve güçlü bir yürütme, başkanın doğrudan seçilmesi hasebiyle daha geniş demokrasi, hükümetin sınırlı gücü, genel olarak başkanlık sistemlerinin avantajları olarak ifade edilirken, yürütme-yasama arasındaki çıkmaz, kısmi bloke etme ve kararlılık ve daha az kapsayıcı bir hükümet “*kazanan hepsini alır*” (Lijphart, 1992: 11) konuları da dezavantajlarını teşkil etmektedir.

Başkanlık sisteminde başkan parlamento ile çatışırken yarı başkanlıkta bu, parlamentoca desteklenen başbakanla ortaya çıkar. Yarı başkanlık iki sistemin sentezinden oluşmaz. Zaman zaman ikisinin de uygulandığını görürüz. Gerektiğinde başkanlık sistemi gibi, başka zamanlarda da parlamenter sistem gibi değerlendirilebilir. Bu yoruma göre Fransız hükümet modeli başkan ve parlamento çoğunluğu aynı partidense başkanlık, aksi durumda parlamenter sistem söz konusudur (Sartori, 1994: 123).

Yarı başkanlıkta aslında iki sistemin yararlı olan taraflarının bir modelde toplanması gayreti vardır. Yarı başkanlığa yöneltilen ana eleştiri noktası, kavramın açık olmaması ve somut olarak tanımlanmamak dolayısıyla farklı kullanılmasıdır. Ülkelerin farklı politik sistemlere sahip olmalarına rağmen yarı başkanlık olarak sınıflandırılmaları, eksiklik olarak görülebilmektedir (Elgie, 1999: 10).

### **3. PARLAMENTER SİSTEM**

Parlamenter idari sistem, seçimler vasıtasıyla oluşturulmuş bir parlamentonun, halkı temsilinin politik süreçte merkezi rol oynadığı, bir politik sistemdir (Marshall, 2005:24). Politik bir hareket olarak

parlamentarizm burjuva ile birlikte monarşi ve feodal yapıdan, hükümdarın oluşturduğu yürütmenin yetkilerini sınırlayıp, hatta alıp, hükümdarın egemenliğini kaldırıp doğrudan halkın egemenliğine giden hareket olarak anlaşılabilir (Heinrich, 1996: 19).

Aristo'dan hayli etkilenmiş antik devlet öğretisindeki üç ana tipi, monarşi ya da krallık (tek kişinin iktidarı), aristokrasi-oligarşi (azların iktidarı, elitler iktidarı) ve politeia-demokrasiyi (halkın iktidarı), (Rosen, 1996: 39), Machiavelli (1469-1527) monarşi ve cumhuriyet olarak ikiye indirgemektedir. Cumhuriyet zaman içinde özgürlükçü devlet varlığının ifadesi sayılmış, Fransız İhtilali ve bunu müteakip ulusal özgürlük hareketleri neticesinde monarşinin kaldırılması da Avrupa'da asıl konu olmuştur (Hesselberger, 1995: 164).

“Parlamento” kavramı Fransa'dan çıkmaktadır. Köken itibarı ile Latince “parlamentum” dan mütevellittir. İlk kez 12. yüzyılda ortaya çıkmasına rağmen, 19. yüzyılın ortalarından itibaren bu terim temsil anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Fransız Parlamentarizmi kralın kararlarının kaydedilmesi yetkisiyle ortaya çıkmış, zamanla Paris'teki bölge yüksek mahkemelerinin terminolojisinde kullanımını bulmuştur. Bu kurumlar hükümdarın kararlarına karşı temyiz için kurulmalarına rağmen, otorite ve kararlarının değişikliğine güç yetirememişlerdir. Fransız İhtilali sırasında monarşi ile kurumlar ortadan kaldırılmasına rağmen, kısa bir süre sonra parlamento gerçek bir halk temsili olarak oluşmuştur (Patzelt, 1993: 320). Buna paralel aynı kavrama Britanya adasında da rastlanır. 13. yüzyıl İngiltere'sinde kralın sınıfların temsilcileriyle yaptığı görüşmeler “parliamentum”, “konuşma” olarak ifade edilmiştir (Marshall, 2005: 24).

Parlamente sistemin remzi, hükümetin şefi olarak bir başbakanın ve hükümetin tamamının meclisin güvenini almalarıdır; parlamente olarak tanımlanan sistemlerde hükümet, meclis tarafından tanınır, desteklenir ve gerekirse düşürülür (Lijphart, 1992: 2). Bu, parlamentonun merkezi rolüne atfedilmelidir; Parlamente sistemde hâkimiyet halkındır (Halk egemendir) (Sartori, 1994: 101). Başkanlık sisteminde devlet gücü gerçekten bölündüğü halde, parlamente sistemde kuvvetler ayrımı defalarca ihlal edilir. Böylece bir milletvekili aynı zamanda bakan olabilir. Yürütme formal bir kanunla

yetkilendirilirse, aslında yasama faaliyeti olmasına rağmen, yönetmelikler çıkarabilir (Hesselberger, 1995: 170).

Parlamente idari sistemlerde yürütme ve yasama birbiriyle karıştırılır. Federal Almanya’da olduğu gibi en kuvvetli parti ya da koalisyon, hükümet ve meclise hâkim olur ve böylece kuvvetler ayrımı etkisi sıfırlanmış olur. Parlamentarizmdeki bağlantılar sadece yürütme ve yasama arasında değildir. Patzelt bunu “parlamentoların kendine haslığı hiyerarşik olmayan üç boyutlu bağlantılarında göze çarpar: yukarıya doğru “hükümet”, aynı düzlemde partiler ve federasyonlar, idari mekanizmalar ve medya, aşağıya doğru da siyaset öncesi alan, tek tek vatandaşlar” (Patzelt, 2004: 97) diye ifade etmektedir.

Başkanlık sistemlerinde başkan direkt seçimlerle gelip hükümet şefliğini ve başkanlığı uhdesinde topladığı halde (“kapalı yürütme”) parlamente demokrasilerde bu görevler ayrı kalırlar. Başkanlık sisteminin aksine hükümet, parlamente sistemde yasamaya karşı bir hayli sorumludur ve politik sebeplerle kendisince bir gensoru oylamasıyla düşürülebilir. Başbakan parlamente sistemlerde başkanlık sisteminde başkanın direkt halk tarafından seçildiği gibi değil, halkın seçtiği meclis tarafından belirlenir (Gerlich, 1996: 51).

Parlamente demokrasi için tipik bir örnek olarak Federal Almanya ele alınabilir. Burada kuvvetler ayrımının vurgulanmasının tersine sistemin karşılıklı bağımlılığı ve engellemesinden bahsedilir. Böylece karşılıklı kuvvetlerin birbirine etkisi ve kontrolünden söz etmek gerekir. Öyle olunca parlamento hükümeti, mahkemeler yürütmenin hukukilik, yasamanın da anayasaya uygunluk hususunda dosyalarını incelerler. Kuvvetlerden birinin idarecisinin ataması genellikle başka bir kuvvetin idarecilerince gerçekleşir. Böyle olunca Şansölye parlamento tarafından seçilir, hâkimler (Federal mahkeme hâkimleri hariç) yürütme organınca atanırlar (Hesselberger, 1995: 170).

Parlamente demokrasilerde, hâssaten parlamente monarşilerde, devlet başkanının vazifeleri temsili olmaktan öte geçmez. Başkan yahut hükümdar burada denge unsuru bir güç konumundadır (tarafsız güç) (Heinrich, 1996: 20). Asıl olarak ihtilafların giderilmesi ve birliğin korunmasına çalışır. Politik olarak bağımsız hareket edemez. Başbakanın atanması, azli ve federal meclisin feshi dışında bütün kararlarında başbakanın imzasına ihtiyacı vardır. Başkan federal meclis

tarafından seçilir ki en azından teorik olarak parti politikalarının ve tartışmalarının ötesinde bir konum kazansın (Federal Almanya Cumhuriyeti Anayasası 54. madde).

Parlamente sistemde kuvvetler ayrımı demek, gücün bir şahısta toplanmasının muhal olması demektir. Gerçi parlamente politik sistemde başbakanın rolünde aldığı şekle göre farklılıklar olduğunu Sartori dile getirmektedir. İngiltere başbakanını ‘eşit olmayanların üstündeki primus’ (a primus above unequals) ki, hem hükümeti aynı zamanda da ülkeyi yöneten, kabine üyelerini kendi seçen ve azleden olarak anlatır. Alman şansölyesini de ‘eşit olmayanların altında bir primus’ (a primus under unequals) olarak gösterir, şöyle ki İngiliz meslektaşına göre biraz daha zayıf yetkilendirilmiş ama yine de bir hayli geniş hareket kabiliyeti olan durumdadır. Parlamente sisteminin üçüncü kategorisinde ise başbakan eşit bir kabinenin (primus inter pares) sınırlı salâhiyetli yönetenidir (Sartori, 1994: 103).

Parlamente sisteminin devletlerdeki gelişimi gerek federatif yapı gerekse değişken politik yapılar dolayısıyla olsun, tekil bir parlamente sistemden söz etme imkânı vermez (Marshall, 2005: 113). Hatta Patzelt (2004: 104) beş ayrı temsil yapısından bahseder: federal, tüzel, (eski veya yeni) şehirsel, liberal ve demokratik parlamente sistem.

Sartori (1994: 101) yasama ve yürütmeyi temel alarak, parlamente sisteminin üç kategorisinden söz eder:

- a) Yürütmenin parlamentoya karşı hükümler olduğu başbakanlık ya da kabine sistemli İngiliz parlamente sistemi,
- b) Hükümet etmenin imkânsız olduğu (III. ve IV. Cumhuriyet) Fransız meclis hükümeti ve bu iki keskin uç arasında kalan sistem,
- c) Parti kontrollü parlamente sistem.

Parlamente hükümet sistemlerinin genel göstergesi, halk tarafından doğrudan seçilen parlamentonun sadece kanun yapıcı ve bütçe hakkı dışında, hükümetin kurulması, oluşturulması ve devamı konusundaki anayasal tesiridir. Hükümet icraat için parlamentonun güvenine ihtiyaç duyarken, sahici bir gensoru söz konusu olunca da faaliyetlerini sonlandırabilmelidir. Parlamento da hükümet şefinin devlet başkanını işe ortak etmesiyle feshedilebilir. Parlamente sistem için kuvvetlerin birbirlerini karşılıklı politik kontrolü kesin olmalıdır.



Özetle, sisteme yönelik eleştiriler genellikle parlamentarizm teorisinden ziyade parlamentarizmin uygulanmasıyla ilintilidir. Birçoklarına göre bu yönetim biçiminin teorik ana prensipleri ile parlamenter organizasyonların ve hükümetlerin günümüzdeki yapıları (göstergeleri) birbirinden bir hayli uzaktır. Dolayısıyla parlamentolar, günümüzde farklı çıkar gruplarının aldıkları kararların onaylandığı ve meşruluk kazandıkları yer olmaktan öteye gidememektedirler. Bunun sebebi parlamentoların karmaşık ve çok katmanlı toplumlarda problem çözme kapasitelerini kaybetmeleri ve daha kesin temsil ve politika oluşturmanın uzmanlar ve sendikalar tarafından ele alınmasındandır (Marshall, 2005: 60).

Gerçi parlamentarizmin teorik oluşumuna da eleştirel yaklaşılabilir. Başkanlık sistemlerinde yürütme tek şahıstan oluşurken, parlamenter modellerde yürütme erki hükümet üyeleri arasında bölünmektedir. Bazılarında işler dostane yürürken, diğerlerinde bakanlar olmadan karar veremeyen “güçlü bir başbakan” vardır (Lijphart, 1992: 3). Parlamentarizmin çoğulcu yürütme anlayışı bütün gücün bir tek şahısta toplanmasına mâni olmakla birlikte, böyle sistemlerde bütün üyeler birbirlerini kontrol ettikleri için, karara varmak bazen bir hayli uzun sürmekte bu da politik durgunluğa sebep olmaktadır (Dahl, 1992: 58).

Bu sebeptendir ki parlamenter sistemlere başkanlık sisteminin aksine icraat yapamama ön yargısıyla bakılır (Franzius, 2015: 13). Parlamento dışı birçok kurumun da politik kararlara katılması dolayısıyla siyaset, bazı sahalarda ancak ortak paydada buluşulabilmek nedeniyle uzlaşma politikası olabilmekte, büyük politik kararlar da imkânsızlaşmaktadır.

## SONUÇ

Tarihi yaklaşım başkanlık sisteminin ana kurallarının ABD’de, parlamenter sistemin ana kaidelerinin de Büyük Britanya’da ortaya çıktığı ve geliştirildiği gerçeğinden yola çıkar. O nedenledir ki, sistem olarak veya yapısal olarak bunlardan herhangi birine olan yakınlık ölçüsünde devletlerin “gerçek” parlamenter ya da başkanlık sistemine uygunlukları vurgulanmış olur (Steffani, 1979: 38).

Anayasa hukuku açısından parlamento ve hükümet arasında yapılan görev taksiminde genel manada iki değişken ana formla karşılaşmak mümkündür. Hükümetin parlamento tarafından görevden alınabilmesi halinde, “parlamentar hükümet sistemi”, eğer bu anayasa hukuku açısından mümkün değil ise o zaman da “başkanlık hükümet sistemi” söz konusudur. Yürütme nazarı dikkate alınacak olursa da başkanlık sisteminde kapalı, parlamenter sistemde de çift yürütmeden söz etmek mümkündür.

Başkanlık sistemleri altında kapalı yürütmenin en basit açık ve klasik şeklini ABD anayasasında bulmak mümkündür. Anayasanın 2. Maddesi ‘*Yürütme yetkisi Amerika Birleşik Devletleri başkanına verilir*’, diyerek rakipsiz bir güçle başkanı teçhiz etmektedir. Başkan devletin başı, hükümetin şefi ve şahsında tek bakandır.

Başkanlık sistemi açısından kendi içinde biraz daha farklılık arz eden bir yapıya Latin Amerika ülkelerinde rastlanır. Burada başkanın yanında “*başkanlık gücünün freni*” sayılan bir bakan veya meclis vardır. Başkan buna rağmen bütün yürütmenin ve bakanlar kurulunun başıdır.<sup>2</sup>

Kapalı yürütmeye örnek gösterilebilecek bir diğer yapı İsviçre’nin Bundesrat’ında (hükümet – federal konsey) mevcuttur. Yedi üyesinden biri münavebeli olarak hem başkanlığı hem de konseyin başkanlığını yürütmektedir (*meslektaşlar sistemi- primus inter pares*) (Hempel, 2010: 294).

Bunun dışında meşruti monarşilerden (İngiltere ve İskandinav usulü parlamenter monarşilere karşılık) de söz edilebilir. ‘*Kral yanlıs yapamaz*’ prensibinden hareketle, yürütmenin başına istediğini atayıp yeniden azletme yetkisi sadece hükümdara (krala) aittir (Steffani, 1979: 42).

19. yüzyılın ortalarından itibaren Birleşik Devletlerde oturmuş olan (o zamanlar adı henüz konulmamış olmasına rağmen (Von Beyme, 1967: 1) ve işleyişi itibarı ile de sorunsuz görünen başkanlık sistemi parlamenter sistemle idare edilip bir türlü istikrar kazanmamış memleketlerde biraz da gıpta ile seyredilen bir durum arz etmektedir.

Bu sistemin ana unsurlarını yeniden ifade etmek gerekirse:

- a) Yürütme parlamenter sistemdeki gibi bölünmüşlük arz etmez. Devlet başkanı ve hükümet başkanının görevleri bir şahısta toplanmıştır.
- b) Hükümet parlamento değil, sadece başkana karşı sorumludur. Bakanlar başkan tarafından teker teker veya hep birlikte görevden alınabilir.
- c) Parlamento üyeleri aynı zamanda bakan olamazlar. Milletvekilliği ve bakanlık görevleri arasında bir uyumsuzluk vardır.<sup>3</sup>
- d) Parlamento hükümeti düşürme yetkisi vermeyen sistem, başkana da parlamento feshetme yetkisini vermemektedir.
- e) Başkan kanun yapamamakla birlikte parlamentonun yaptığı kanunlara karşı veto hakkına sahiptir (Von Beyme, 1967: 2). Buna karşılık idare için atamasını yaptığı kimselerin parlamentodan senato yoluyla onayını almaya ihtiyaç duymaktadır. (Welan, 1995: 3).

Latin Amerika ülkelerinde de başkanlık sistemi ABD temel alınarak uygulanmaya çalışılan sistemdir. Başkanların seçimi ve sistemin işlerliği hususunda askerin ülkeler tarihindeki rolü gözden kaçırılmamalıdır. Rusya ve kendisinden ayrılan devletler de başkanlık açısından birer örnek teşkil eder. Doğu Bloku ülkeleri, Afrika ve Asya ülkeleri de başkanlığın saygınlığından dolayı, sömürgeci kurtuluş ve doğu-batı çatışmasının da tesiri ile bu sistemi tercih etmiş durumdadır.

Üçüncü dünya ülkelerinde de gelenekten kaynaklanan bir başkanlık anlayışı mevcuttur. Daha önce önder konumunda olanların yerine başkanlık makamı modern bir kavram olarak yerini almıştır. Prestiji, ulusal ve uluslararası arenada taşıdığı mana dolayısıyla başkanlık tercih edilen bir sistemdir. Güçlü başkanlar dış politik çıkarların gerçekleştirilmesi, ülkenin uluslararası camiada iyi temsili ve adaptesi için önemlidir.

Parlamenter sistemde ise yürütmenin yapılanmasının geniş bir ölçüğe sahip olduğu aşikârdır. İki başlılık arz edecek bir yapı söz konusudur. Bir yanda sembolik bir durum arz eden devlet başkanı diğer yanda anayasa hukuku açısından geniş yetkilerle donatılmış kabinesiyle bir hükümet başkanı.

Başkanlık ve parlamenter sistemin ana ayırt edici özelliği parlamentoca hükümetin düşürülmesi yanında, parlamenter sistemlerde parlamentonun feshi hakkı, önemli tamamlayıcı unsurlardandır.

Başkanlık sisteminde ise bunların ikisinden de söz etmek mümkün değildir. Başka bir özellik de uyumsuzluk durumudur. Başkanlık sisteminin kaidelerinden olan uyumsuzluk gereği hükümet üyeliği kazanan kimse milletvekilliği yetkilerinden soyutlanır. Fransa'nın başkanın hegemonyası altında işleyen bir parlamenter sisteme sahip olması burada bir istisnadır. Federal devlet ve iki kamara sistemi de parlamenter ve başkanlık sistemi açısından bakıldığında tamamlayıcı ayırt edici unsurlar olarak telakki edilebilir. Ayrıca parlamenter sistemlerde parlamento çoğunluğu tarafından tolere edilebilen bir azınlık hükümetinin kurulabilmesi özelliği de vardır (Steffani, 1979: 46-48).

İngiliz parlamenter sisteminin kara Avrupa'sında daha da yerleşik hal aldığı gerçeğine rağmen Sartori'ye göre parlamenter sistemler tabiatı itibarı ile daha iyi olan hükümet sistemini temsil etmezler. Parlamenter demokrasilerin fonksiyon becerisi daha ziyade oturmuş parti sistemlerinden kaynaklanır (Quiles, 2009: 10).

Her ne kadar parlamenter sistemler yaygın olmak bakımından önde olsa da siyaset bilimi açısından gerçek güç ilişkileri ve somut yapılanmalar ele alındığında başkanlık sisteminin daha da geçerli olduğu görülecektir. Dünya devletlerinin çoğunluğu cumhuriyet olup hepsinin bir başkanı ve hatta çoğunun güçlü başkanları vardır. Latineden gelen bu kelime önde oturan, yukarıdaki gibi manalara gelir. Bir grubun derece bakımından en üstününü gösterir<sup>4</sup> (Heinrich, 1996: 19-20). Siyasi önderlik (Leadership) gelişmiş demokrasilerde de ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır.

Avrupa ülkelerindeki parlamenter yapı da aslında en doğrusu bu olduğundan uygulamaya konulmuş olmaktan ziyade, şartlar ona zemin hazırladığı için kabul görmüş bir gerçekliktir. AB'nin kuvvetli başkan arayışı yolundaki gayretleri bunun bir göstergesidir (Sonnicksen, 2014: 157). Bu minvaldeki çalışmalar uzak olmayan bir gelecekte AB'nin de başkanlık sistemi ile barışık olabilecek hal arz edeceğini göstermektedir (Gaupmann, 2008: 268).

Demokratik anlayıştaki zayıflık birçok ülkede güçlü bir başkanın seçimi ile alakalı tereddütler oluşturmakla birlikte, çalışmaktan aciz parlamentoların bulunduğu memleketlerin buna doğru kaymakta olduğu bir gerçektir. Hangi sistem olursa olsun, neticede halk

kendisiyle alakalı kararı verip yönetilmek istediği sistemi belirleyecektir. Bu da saygı duyulması gereken en demokratik yoldur.

Cumhuriyet tarihi nazarı dikkate alınacak olursa, meclis çalışmalarının çok partili hayata geçtiği yıllara kadar başkanlık sisteminden farklı bir yapı arz ettiğini savunmak zor gibi görünmektedir. Çok partili hayat parlamentoya renklilik getirmekle beraber işlev itibarı ile çok da farklı bir konum kazanmamıştır. Aslında parlamenter sistemdeki geleneğin de köklü olmayışı ve cumhuriyetin ilanından beri kurulan 65 hükümet de başkanlık sistemi üzerinde düşünülmesi gerektiği savını güçlendirmektedir. Tabiatı itibarı ile ne “iyi” ne de “kötü” bir kurum olarak ifade edilebilecek başkanlık sistemi, Türkiye açısından getiri ve kayıpları üzerinde konuşulmak ve karara varmak hususunda çok yeni bir sistemdir.

---

<sup>1</sup> 22 Mayıs 2016 tarihinde Avusturya’da yapılan ve Alexander van der Bellen’in devlet başkanı olmasıyla neticelenen cumhurbaşkanlığı seçimleri, karşı aday Norbert Hofer’in başkan seçildiğinde anayasada kendisine verilen bütün yetkileri kullanacağını ifade etmesiyle bir hayli hareketli geçmiştir. Hofer seçilmesi durumunda güçlü bir başkan rolü üstlenerek yarı başkanlığın gereklerini yerine getireceğini ifade etmişse de seçimden galibiyetle ayrılan taraf van der Bellen olmuştur.

<sup>2</sup> Latin Amerika ile alakalı bakınız: Heinrich W. Krumwiede, Detlef Nolte, Die Rolle der Parlamente in den Praesidialdemokratien Lateinamerikas, Hamburg, 2000.

<sup>3</sup> Bu, bakanların işleri dolayısıyla illa da her seferinde çoğunluk aramak zorunda olmamaları açısından müspet görülecek bir noktadır.

<sup>4</sup> Türkçede başkan ve Arapçada reis gibi manalara gelir.

## KAYNAKÇA

- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Dahl, R. (1992). *At the Convention: The Paucity of Models*. Arend Lijphart (Yay. Haz.). *Parliamentary versus Presidential Government* (s.57-65). New York: Oxford Readings in Politics and Government.
- Decker, F. (2003). *Parlamentarisch, praesidentiell oder semi-praesidentiell?* Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament. B 1-2 (s.16-23).
- Decker, F. ve Höreth, M. (2009). *Die Verfassung Europas*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Duverger, M. (1973). *Demokratie im technischen Zeitalter*. München: Piper.
- Duverger, M. (1980). A New Political System Model: Semi-Presidential Government. Paris: *European Journal of Political Research*, Nr. 8. (s.165-187).
- Duverger, M. (1992). *A New Political System Model*. Arend Lijphart (Yay. Haz.). *Parliamentary versus Presidential Government* (s.142-149). New York: Oxford Readings in Politics and Government.
- Elgie, R. (1999). *The Politics of Semi-Presidentialism*. Robert Elgie (Yay. Haz.). *Semi-Presidentialism in Europe*. Oxford: Comparative European Politics (s.1-21).
- Elgie, R. (2011). *Semi-Presidentialism*. New York: Oxford University Press.
- Franzius, C., Mayer, F. C., ve Neyer, J. (2015). *Modelle des Parlamentarismus im 21. Jahrhundert*. Baden-Baden: Nomos.
- Gaupmann, G. (2008). *Praesidentialismus als Leitmotiv für Europa*. Marburg: Tectum.
- Gerlich, P. (1996). *Parlamentarismus im Vergleich*. Johann Burger (Yay. Haz.). *Politische Macht und Kontrolle*, Nr.10 1995/96 (s.47-56). Wien: Verlag Jugend und Volk.
- Goetz, K. (2004). *Regierung und Verwaltung*. Ledger Helms (Yay. Haz.). *Politische Theorie und Regierungslehre*. Frankfurt: (s.74-96).
- Heinrich, H. G. (1996). *Praesidentialismus*. Johann Burger (Yay. Haz.). *Politische Macht und Kontrolle*, Nr.10 1995/96 (s.19-32). Wien: Verlag Jugend und Volk.
- Hempel, Y. (2010). *Politische Führung im Direktoralsystem: die Schweiz*. Martin Sebaldt (Yay. Haz.). *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen* (281-306). Wiesbaden: VS Verlag.
- Hesselberger, D. (1995). *Das Grundgesetz*. Berlin.
- Huthöfer, N. (2010). *Politische Führung im Semipraesidentialismus: das Fallbeispiel Frankreich*. Martin Sebaldt (Yay. Haz.). *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen* (257-280). Wiesbaden: VS Verlag.
- Jaeger, W. ve Welz, W. (1995). *Regierungssystem der USA*. München: Oldenburg.
- Kasanen, A. (2007). *Zwischen Macht und Ausgleich*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Krumwiede, W. H. ve Nolte, D. (2000). *Die Rolle der Parlamente in den Praesidialdemokratien Lateinamerikas*. Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde.
- Lijphart, A. (1992). *Parliamentary versus Presidential Government*. Oxford: Univ. Press.

- Lijphart, A. (2008). *Thinking about Democracy*. London: Routledge.
- Marshall, S. (2005). *Parlamentarismus*. Winand Gellner (Yay. Haz.). Baden-Baden.
- Patzelt, J. W. (1993). *Einführung in die Politikwissenschaft*. Passau.
- Patzelt, J. W. (2004). *Parlamentarismus*. Ledger Helms (Yay. Haz.). Politische Theorie und Regierungslehre. Frankfurt: (s.97-129).
- Patzelt, J. W. (2005). *Parlamente und ihre Macht*. Baden-Baden: Nomos.
- Quiles, J. M. (2009). *Praesidentialismus in Lateinamerika*. Bonn: Bachelor-Master Publishing.
- Samuels, J. D. ve Shugart, S. M. (2010). *Presidents, Parties, and Primeministers*. New York: Cambridge.
- Sartori, G. (1994). *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. New York.
- Sebaldt, M. ve Gast, H. (2010). *Politische Führung in westlichen Regierungssystemen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Sonnicksen, J. (2014). *Ein Praesident für Europa*. Wiesbaden: Springer.
- Steffani, W. (1979). *Parlamentarische und praesidentielle Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Verney, D. (1979). *The Analysis of Political Systems*. London.
- Von Beyme, K. (1967). *Das praesidentielle Regierungssystem der Vereinigten Staaten in der Lehre der Herrschaftsformen*. Karlsruhe: Verlag C.F. Müller.
- Welan, M. (1995). *Praesidentialismus oder Parlamentarismus*, Diskussionspapier Nr. 35-R-95. Wien: Boden Kultur.
- Zeitler, B. (2010). *Politische Führung im klassischen Praesidentialismus: die USA*. Martin Sebaldt (Yay. Haz.). Politische Führung in westlichen Regierungssystemen (173-195). Wiesbaden: VS Verlag.

## **Kitap İncelemeleri/ Book Reviews**





*JAN-WERNER MÜLLER,*

**POPÜLİZM NEDİR?** Çeviren: Onur YILDIZ, İstanbul: İletişim  
Yayıncılık, 125 Sayfa, (İkinci Basım), 2018.

### **Eser ve Yazar Hakkında**

Jan-Werner Müller, 1970 yılında Almanya'nın Bad Honnef kentinde doğdu. Eğitimini Almanya, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde tamamladı. 1996-2005 yılları arasında Oxford Üniversitesi'ne bağlı araştırma enstitülerinin bir üyesiydi. 2005 yılından itibaren Princeton Üniversitesi Siyaset Bölümünde öğretim üyesidir<sup>1</sup>.

“Popülizm Nedir?” kitabının temelini, 2013 yılında Viyana’da davetlisi olarak katıldığı Beşerî Bilimler Enstitüsü (IWM) semineri oluşturmuştur. Yazar, aynı yıl öğretim üyesi olduğu Princeton Üniversitesi’nde popülizm üzerine bir atölye çalışması düzenlemiştir.

Bu konunun, 21. yüzyılın başında Avrupa, Birleşik Devletler ve Latin Amerika’da daha fazla sayıda insanı endişelendirdiğini ifade eden Müller, kitabını yazarken çeşitli kişilerle yaptığı görüş alışverişlerinden de yararlanmışır. 2016 yılı Nisan ayında Almanca olarak Suhrkamp tarafından yayınlanan kitap, 2017 yılında önce İngilizceye çevrilmiş (Penguin Press tarafından yayınlanmışır) ve daha sonra yirmi dile daha çevrilme sürecine girmiştir.

### **Popülizm Nedir?**

Bir siyaset bilimi profesörü ve aktif bir öğretim üyesi olan Müller, kitabında “hakkında çok konuşulan fakat net bir şekilde tanımlanamayan” popülizm konusunu açıklığa kavuşturmaya çalışmıştır. Kitapta, popülizmi ayırt etme ve bununla başa çıkma yolları üç bölüme ayrılarak anlatılmışır. Popülistlerin ne söyledikleri ne yaptıkları ve popülizmle nasıl baş edileceği konularına değindiği bu bölümlerden sonra popülizm üzerine yedi tez oluşturmuştur.

Müller, kitabına “Herkes Popülist midir?” sorusunu sorduğu bir girişle başlamıştır. Burada, bir popülizm teorisinin eksikliğine ve bunun sonucu olarak da siyasal aktörlerin hangi kriterlere göre popülist olarak sınıflandırılabileceğine ilişkin ortak bir kavram çerçevesi olmadığına

(popülizm konusundaki tüm akademik araştırmaların girişinde geleneksel olduğu üzere) vurgu yapmaktadır. Popülizm, Avrupa’da “demokratik olmayan bir liberalizme karşı liberal olmayan bir demokratik cevap” olarak nitelendirilebilmekte, halktan uzaklaşmış siyasetin içine girdiği bir “denge durumu” gibi algılanabilmektedir. ABD’de ise fazla merkeze kaydığı düşünölen Demokrat Parti ile ihtilaf halindeki eşitlikçi sol siyasetler için kullanılmaktadır. Avrupa’da liberalizmle yan yana kesinlikle kullanılmayan popülizm, ABD’de liberal ile zaten neredeyse eş anlamlı olarak kullanılan sosyal demokrat tabirinin daha uzlaşmaz bir formu ile bağdaştırılabilmektedir. Her görüşten kişinin popölist olmakla etiketlenebildiği bir siyasal ortamın kavramsal bir kaosa gittiği aşıkârdır.

Müller, Max Weber’in önerdiği şekilde bir ideal tip oluşturmaya çalışmaktadır. Popölisti tanımlarken, popölist siyasal hareketlerin ortak noktalarından ya da bu hareketlerin destekçilerinin sosyoekonomik profillerinden veya psikolojik eğilimlerinden yola çıkmanın doğru bir yöntem olmadığını ileri sürmektedir. şimdiye kadar ampirik olarak bu yönde yapılan çalışmalar, kavramsal karışıklığa bir çözüm bulamamıştır. Özellikle popölist hareketlerin takipçilerinin “patolojik” duygularından yola çıkmak, 1950 ve 1960’lı yıllarda altın çağını yaşamış modernleşmeci yaklaşımın küstah ve başarısız bir girişimi olmaktan öteye gitmemektedir. Bir diğer metodolojik hata, popölistin ilk yeşerdiği öлке Çarlık Rusya’sı Narodniki’lerinden başlayarak, ABD’nin çeşitli dönemlerinde ve Latin Amerika’da, popölisti kırsallıkla ve imtiyazsız kesimlerle (halkla) bağdaştıran önermeler ileri sürmektir. Tarihsel bağlamı farklı bu hareketlerden yola çıkmak, derli toplu bir tanım yapılmasının önüne geçmektedir. Müller’e göre popölist, siyasetin özgül bir ahlakçı bakışla tasavvur edilmesine dayanmaktadır. Yani kendilerinin tek ve gerçek temsilcisi olduğu (temsili demokrasiye sıkı bağlılıkları burada vurgulanabilir) ahlaken saf ve yekpare bir halk ile ahlaken yozlaşmış seçkinler arasındaki ayırım üzerinden bir siyasal dünya algısı tanımlanmaktadır.

Kitabın birinci bölümünde, hangi tür siyasal aktörlerin popölist olarak adlandırılabileceği açıklanmaktadır. Popölist sayılmak için seçkinlere dair eleştirel bir tutum almanın gerekli fakat yeterli bir koşul olmadığı iddia edilmekte, seçkin karşıtı olmanın yanı sıra çoğulculuk karşıtlığı da eklenmektedir. Sadece kendilerinin halkı temsil ettiğine

dair dışlayıcı bir tutum, çatışma ve kutuplaşma düzlemi üzerindeki biz ve ötekiler ayrımının net olarak ifade edilmesi, popülist liderler için tipik bir özelliktir. Gerek iktidarda iken gerekse iktidar için mücadele sırasında, muhalefetin veya rakiplerin ahlaki ve meşru olmadığı, “halkın sahici bir parçası olmadığı” gerekçesi ile reddedilmesi, kullanılan genel formüldür. Bu tür bir kimlik siyaseti; demokrasinin çoğulcu, birlikte, özgür, eşit ve farklılıklar ile yaşama konusundaki ideal formu ile açıkça çelişmektedir.

Popülist liderlerin mutlaka “halktan biri” gibi olması ya da karizmatik olması gerekmez. Fakat halkla doğrudan bağ kuran sloganların kullanılması yaygındır. Müller, dünya siyasetindeki ünlü popülist liderlerin seçim sloganlarını örnek olarak vermektedir: “O bizimle aynı şeyi istiyor”, “Chavez halktır”, “Chavez biz milyonlarcayız, sen de bir Chavez’sin” vb. sloganlar halkla doğrudan bir bağ veya özdeşleşme ihtiyacını göstermektedir. Buradan yola çıkarak, doğrudan temsili simgeleyen bir liderin varlığı, popülist partilerin alt kademelerinin tamamen lidere bağlı olarak örgütlenmesini açıklamaktadır. Bu lidere bağlılık tek adam partisi metaforunun ötesine giderek, gerçekten her şeyi ve herkesi kontrol eden bir liderin aşırılığına kadar varabilmektedir<sup>2</sup>.

İkinci bölümde, popülist iktidarların üç temel özelliği olarak; devlet aygıtının gasp edilmesi, yolsuzluk ve kayırmacılık, sivil toplumun bastırılması için sistemli bir çaba tespit edilmektedir. Popülizmin bu özellikleri haiz birçok otoriter yönetimden farkı; popülist liderlerin halkın gerçek temsilcisinin kendileri olduğu söylemiyle, bunları meşrulaştırmasıdır. Popülistler, iktidarı elde ettiklerinde de mağdur rolünü oynamaya devam eder. İktidarını sabote etmek isteyen karanlık entrikalardan söz ederler. Popülizm ile komplo teorileri arasındaki bağ bu bağlamda rastlantısal değildir. Kendi iktidarlarını meşrulaştırdığı için bir durumu kriz veya varoluşsal bir tehdit gibi göstermek, popülizmin bir başka tipik özelliğidir.

Popülist iktidarların bürokrasiye ve yargı organına tamamen parti yanlılarını yerleştirme üzerine kanun ve usul değişiklikleri yapmaları, devleti ele geçirme stratejilerine yönelik temel taktiklerdir. Medya yetkilileri, bu iktidarlardan ulusal çıkarlara aykırı yayın yapmamaları konusunda net mesajı alır ve medyada da el değiştirmeler

başlar. Bu uygulamalar, popülist olmayan iktidarlar tarafından iktidarlarının sürekliliği için yapılagelen taktiklerdir. Fakat popülistleri ayıran, bunu halkın ahlaki temsilcisi sıfatıyla açıktan yapıyor olmalarıdır. Popülist iktidarların diğer özellikleri, – kayırmacılık, yolsuzluk, gerçek halkla ilgili olmadığını ileri sürdükleri sivil toplumun ve muhalefetin bastırılması – kendilerinin varoluşsal durumlarının bir sonucu olarak devletin gaspıyla birlikte ortaya çıkar. Müller, popülistlerin itibarının, -çoğunlukla açıkça yapıldığından tabanları tarafından zaten bilinen- yolsuzlukları ortaya çıkarmak ile sarsılmasının mümkün olmadığını belirtmektedir. Bunun yerine, bürokrasinin ve hukukun üstünlüğünün aşınmasının, demokratik hesap verme mekanizmalarının eksikliğinin uzun dönemde tüm halka vereceği zarar üzerinde durmalarını önermektedir. Tam da bu noktada liberal demokrasi kavramındaki belirsizlikler vurgulanmaktadır. Müller’e göre; liberal demokrasinin, liberallik ile demokratlık arasında tercih edilebilecek bir denge içerdiği düşüncesi temelde yanlıştır. Bu nedenle; popülizmin, çoğu gözlemci tarafından liberal olmayan demokrasiler altında sınıflandırılması yaklaşımını yanlış bulmaktadır. Bu, öncelikle demokrasinin kurucu unsurlarının (ifade özgürlüğü, diğer haklar, çoğulculuk gibi) sadece liberalizmin özellikleri gibi algılanmasına neden olmaktadır. Açıkçası neo-liberalizm süreci ile birlikte, başıboş bir kapitalizmle eş anlamlı hale gelen liberalizm kavramı düşünüldüğünde, popülist liderler için “liberal olmamak” bir iltifata dönüşebilir, son çeyrek yüzyılın tüm hayal kırıklıklarına rağmen küresel onaylanma için önemli olan “demokratik olmak” ise yeterli bir etiket olarak kabul edilebilir. Dolayısıyla, popülizmin “liberal olmayan bir demokratik cevap” olarak tanımlanması da yanlıştır. Liberal demokraside seçkinler tarafından ihmal edilmiş sessiz bir çoğunluğun öne çıkarılması ile daha fazla demokratikleşebileceği görüşü, hem bir yanılsama hem de siyaseten tehlike içermektedir.

Üçüncü olarak, popülizm ile baş etmek için bazı özgül siyasal koşullar önerilmektedir. Demokrasi, demokrasi ile benzer dili kullanan (popülist) siyasetçiler tarafından ve demokrasinin yozlaştırılmış formu (popülizm) ile kendi içinden tehdit edilmektedir. Demokrasinin nerede bitip, popülizm tehlikesinin nerede başladığına dair incelikli bir siyasal kavrayışa ihtiyaç duyulmaktadır. Popülizm ile demokrasi arasındaki farkları netleştirmek, dolayısıyla popülizmin nedenlerini ortaya

koymak, demokrasinin sağlam bir eleştirisinin yapılması ihtiyacını doğurmaktadır. Demokrasi; geniş tabanlı, sistemdeki aktörleri kapsayıcı yeni bir toplumsal sözleşmeyi gerektirmektedir.

Sonuç olarak Müller, ileri sürdüğü tezleri yedi maddede sıralamaktadır. İlk tez; popülizmin, çağdaş temsili demokrasinin hiç kaybolmayan bir gölgesi ve daima bir risk olduğudur. Bunu anlamak, demokrasinin eksikliklerini görmeyi sağlar. Çünkü popülistler, temsil ilkesinin ilgili bir savunucusu olmakla beraber yalnızca kendilerinin meşru bir temsilci olduğunda ısrarcıdır.

Popülistlerin; yönetimin artık bölünmemesi gerektiği, halkın bir olduğu ve tek bir temsilcisi olduğu fikri, Müller'in ikinci tezinin temelini oluşturur. Aslında tamamen bir illüzyondan ibaret olan, halkın tamamının gerçek ve meşru temsilcisi olduğu iddiası rekabetçiliği elimine ettiği için, popülistliği seçkin karşıtı olmanın yanında çoğulculuk karşıtı bir konuma oturtur. Bu noktada hemen şunun altının çizilmesi gerekir ki; popülistler, kendileri temsil ettiği sürece temsili sisteme ve kendileri halkı yönlendiren seçkinler olduğu sürece de seçkinlere karşı değildir.

Popülist liderler, her zaman halk hakkında ve halk adına belagat geliştirir. Halka çağrı yapan herkes, mutlaka popülist değildir. Buradaki önemli nokta halkın “bir bölümünü” halk olarak kabul etme halidir. Bu, popülistleri çoğulculuk karşıtı diğer siyasetçilerden de ayıran noktadır. Halkın hangi kesimini halk olarak tanımladığı (etnik, dinsel, sınıfsal vb. temelde varoluşsal biz ve öteki ayrımı), popülistler arasında farklılaşabilmektedir. Her ne kadar halk iradesi ile ortaya çıkmış “apaçık belli olan” ortak iyiyi temsil eden bir görüntü vermeye çalışsalar da ortak iyinin sağduyu sahibi herkesin faydalanacağı bir “iyi” olmadığı fark edilir. Halk iradesi için yapılması gereken onlar için açıktır. Değerler ve ampirik kanıtlarla uğraşmak vakit kaybıdır ve bu nedenle popülistler, “gayrimeşru” rakipleri ile karşılıklı tartışma programlarına katılmaz. Seçilmiş temsilciler ve seçim sonuçları karşısında “gerçek halk” ya da “sessiz çoğunluğa<sup>3</sup>” gönderme yaparak kendilerini ampirik karşı çıkışlara kapatmış olurlar. Müller bunu popülizme ilişkin üçüncü tez olarak ileri sürmektedir.

Dördüncü tez; popülistlerin referanduma sık sık gitmek istemelerinin, siyasal katılıma destekle bir ilgisinin olmadığı üzerinedir.

Bu durum sadece, zaten (çoğunlukla anayasalar aracılığı ile) belirlemiş oldukları halkın iradesine onay almak istemelerinden kaynaklanmaktadır.

Beşinci tez olarak popülist iktidarların temel eylemlerini sıralar. Popülistler; devlet aygıtını gasp eder, yolsuzluk ve kayırmacılık yapar, eleştirel sivil toplumun bastırılması için sistemli bir çaba gösterir, dışlayıcı ve partizanca anayasalar yapabilir. Tüm eylemleri iktidarda kalmalarını sağlamak içindir. Ama çatışma, er ya da geç kaçınılmazdır.

Altıncı ve yedinci tezler popülizmle baş etme stratejileri ile ilgilidir. Popülistler, demokrasiye tehdit olmalarından dolayı eleştirilmelidir, fakat siyasal tartışmadan kaçınmamak gerekir. Dile getirdikleri problemler, daha farklı bir biçimde ciddiyetle ele alınmalıdır. “Popülizm, halk tarafından neden itibar görüyor ve bazı kesimler gerçekten temsil edilmiyor olabilir mi?” soruları demokrasinin güncel sorunları çerçevesinde değerlendirilmelidir. Diğer bir deyişle, popülist seçmenlerin endişelerine özgür ve eşit yurttaşlar olarak nasıl yaklaşılması gerektiği üzerinde düşünülmelidir.

## GENEL DEĞERLENDİRME

Popülizmin tarihi daha eskiye gitse de özellikle 21. yüzyılın siyasal analizlerinin en popüler kavramı olmuştur. Fakat bu kadar çok başvurulmasına karşın teori eksikliği nedeniyle olgusal olarak değerlendirilmesinde ortak bir kavram çerçevesinden hareket edilememektedir. Müller, Weber’in ideal tip olarak adlandırdığı analiz aracı doğrultusunda popülizmin temel ve ayırt edici özelliklerini ortaya koymaya çalışmış ve konu hakkında derli toplu teorik bir zemin oluşturmuştur.

Dr. Y. Pınar ÖZMEN

*Yozgat Bozok Üniversitesi*

*İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*

*Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü*

---

<sup>1</sup> Yazarla ilgili bilgiler, Princeton Üniversitesi’nin internet sitesindeki özgeçmişinden alınmıştır (Web: <https://www.princeton.edu/~jmueller/bio.html> Erişim: 1 Mayıs 2019.).

<sup>2</sup> Müller’in popülizm kavramına yüklediği anlamlar ve kitap boyunca yararlandığı örnekler, aşırı ve faşist hareketlerden besleniyor ve kitabın sonunda tarihsel olarak

---

Nasyonal Sosyalizm ve İtalyan Faşizmi'nin popülist hareketler olarak anlaşılması gerektiğini ifade ediyor. Fakat bu hareketler; popülizmin mutlaka içermesi gerekmeyen ırkçılık, şiddetin yüceltilmesi ve radikal liderlik ilkesini barındırdığı için sadece popülist olarak nitelendirilemeyeceğini ekliyor.

<sup>33</sup> “Sessizlik çoğunluk” kavramı, Vietnam Savaşı'nı destekleyen bir kitle olduğu varsayımı ile dönemin ABD başkanı Richard Nixon tarafından kullanılmıştır ve popülistlerin kullanımı bu gönderme ile açıklanabilir.





*FAWAZA. GERGES,*

**ISIS: A HISTORY (2016) İŞİD TARİHİ (2019)**

Çeviren: P. Turhan ÖZER, İstanbul: Doruk Yayınları, 376 Sayfa  
(Birinci Basım)

**Yazar ve Eser Hakkında**

Fawaz A. Gerges, 1958 yılında Beyrut/Lübnan'da dünyaya gelmiş Ortodoks/Hristiyan bir aileye mensup ABD vatandaşıdır. Lübnan İç Savaşı sırasında ailesi ile önce Suriye'ye oradan da ABD'ye göç etmiştir. Yüksek Lisansını, London School of Economics and Political Science'ta (LSE), doktorasını Oxford'da yapan yazar, Oxford, Harvard ve Columbia Üniversitelerinde ders vermiş olup, Princenton Üniversitesinde iki yıl araştırmacı olarak bulunmuştur. Son 10 yılın yaklaşık yarısını saha araştırmalarında geçiren ve Ortadoğu ülkelerinde Müslüman Kardeşler, radikal selefi örgütler ve El-Kaide konularında araştırmalar yapan Gerges, içerisinde CNN, ABC, CBS, BBC ve Al-Jazeera'nin de olduğu birçok yazılı ve görsel basın kuruluşuna demeçler vermiş, televizyon programlarına katılmış Ortadoğu çalışmaları konusunda önde gelen yazarlardan ve akademisyenlerden birisidir.

Fawaz A. Gerges, Ortadoğu, terörizm ve radikal selefilik üzerine birçok kitap yayınlamıştır. Bunlar arasında en önemlileri; 1999 yılında çıkan ve Türkçeye de çevrilen, *America and Political Islam: Clash of Cultures or Clash of Interests?* (Amerika ve Siyasal İslam: Kültürler Çatışması veya Çıkarlar Çatışması mı?) kitabının yanında, 2005 yılında *The Far Enemy: Why Jihad Went Global* (Uzaktaki Düşman: Cihat Neden Küreselleşiyor), 2011'de *The Rise and Fall of Al-Qaeda* (El-Kaide'nin Yükselişi ve Çöküşü); 2012'de *Obama and the Middle East: The End of America's Moment* (Obama ve Orta Doğu: Amerika anının sonu mu?); 2014'te *The New Middle East: Protest and Revolution in the Arab World* (Yeni Orta Doğu: Arap Dünyasında Protesto ve Devrim), 2015'te yayınlanan *Contentious Politics in the Middle East: Popular Resistance and Marginalized Activism* (Ortadoğu'da İhtilafli Siyaset: Popüler Direniş ve Marjinalleştirilmiş Aktivizm) kitapları olmuştur.

ISIS: A History (İŞİD Tarihi) isimli kitap 2016 yılında, Princenton Üniversitesi Yayınları tarafından yayınlanmıştır. Radikal selefi terör

örgütleri üzerine yaptığı çalışmaları, Arap Baharı süreci ile daha da belirginleşen IŞİD üzerinde somutlaştıran yazar, eserinde IŞİD'in ideolojisi, tarihi, yapısı ile ilgili bilgiler vermekte ve bunu yaparken bugüne kadar yaptığı araştırmalar ve yazdığı kitapları da eserde kullanmaktadır. Kitap, 2019 yılında Doruk Yayınları tarafından Türkçeye çevrilmiştir.

### **IŞİD Tarihi**

Fawaz A. Gerges, IŞİD Tarihi kitabını 2016 yılında yayınlamıştır. Kitabın “Teşekkür” kısmında IŞİD tanımlanmaktadır. Gerges'e göre IŞİD'in (Irak ve Şam İslam Devleti) planlayıcıları ve üyeleri Irak ve Suriye'de yoktan var olmamışlar, Mısır İslami Cihat Örgütü'ne, Merkezi El-Kaide'ye, Irak El-Kaidesi'ne ve Arap Yarımadası El-Kaidesi'ne dayanan Selefi Cihatçılar olarak daha önce ortaya çıkmışlardır. IŞİD'in “aşırı ve acımasız şiddet eylemleri içerisinde olduğunu” savunan Yazar, IŞİD'in kitlesel bir hareket olmadığını ancak, ülkeler arası bağlantıları, ağları ve özellikle gençler arasında artan cazibesi ile “sosyal bir hareket” olduğunu vurgulamaktadır. Bununla birlikte Gerges, IŞİD'in sonunun ne olacağından bağımsız olarak “Selefi-Cihatçılığın” kalıcı olacağını, Arap Bahar'ının kontrolden çıkması, bunun yanında barış için politik girişimlerin sonuçsuz kalmasıyla, daha fazla tarafta bulacağını belirtmektedir. Yazar, IŞİD'in yeniden doğuşuna neden olan “sosyal ve politik faktörler” üzerine yoğunlaştığını ve şimdiki ve uzun vadedeki güçlü ve zayıf yanlarını incelediğini belirterek, IŞİD'in karmaşık yapısını ele aldığı altını çizmektedir. IŞİD ile El-Kaide arasındaki bağlantıyı karşılaştırmalı bir perspektifle ele alarak olaya yaklaşan Gerges, IŞİD ve El-Kaide'nin Selefi-Cihatçıları mukayese ederek incelemektedir. Kitap özellikle, Selefi-Cihatçı ideolojiyi açıklayarak onun neden önemli olduğunu ve IŞİD'in lideri Ebu Bekir El-Bağdadi'nin bu mevkiye gelişindeki süreçleri incelemiştir. Yazar kitapta, büyük oranda Arapça kaynaklara başvurduğunu, Selefi-Cihatçılarla beraber IŞİD'in söylemlerini incelediğini belirtmektedir. İlaveten Yazar, kitabın, “küresel cihatçı yaklaşımın iç çatışmaları ile onların yöneticileri ile olan ilişkilerini” ele aldığını ve bunu yaparken de son yirmi yıldır kendi yaptığı çalışmaların bir uzantısı olduğunu da altını çizmektedir.

“İŞİD Tarihi” kitabı giriş, sonrasında sekiz bölüm ve sonuç ile üç kısımdan oluşmaktadır. Yazar, giriş bölümünde bu yukarıda bahsedilen sekiz bölümle alakalı bilgiler vermektedir. Giriş bölümündeki tespitleri ve değerlendirmeleri kitabın diğer bölümlerinin ana fikirlerini ve özetini oluşturmaktadır. İŞİD ile El-Kaide arasında bir karşılaştırma yapan Gerges, “İŞİD’in, Selefî-Cihatçılık konusunda yeni bir adım, yeni bir dalgayı temsil ettiğini” savunmaktadır. Arap devletlerinin de bu tarz “devletsiz silahlı oyuncuların” büyüyüp, gelişmesinden doğrudan sorumlu olduğunu vurgulamaktadır. İŞİD’in stratejisinin Merkezi El-Kaide ile kıyaslandığında “yakın düşman (near enemy)” olan Irak ve Suriye’deki rejimlere odaklandığını ve “uzak düşman (far enemy) olarak gördüğü ABD ve İsrail’i sonraya bıraktığını belirtmektedir. Bu açıdan bakıldığında İŞİD’in, Şii’leri kâfir olarak gördüğünü ya döndürülmeleri ya da yok edilmeleri gerektiğini savunmaktadır.

Gerges’e göre İŞİD’in başlangıcı ve kökleri Irak’a dayanmaktadır. Örgütün gelişimi 2011’den bu tarihe kadar devam eden Suriye İç Savaşı ile olmuştur. Yazar, El-Kaide’nin 1990’ların ortasında ABD’ye (uzak düşman) karşı Cihat ilan ettiğini ve mücadeleye giriştiğini ancak İŞİD’in ilk stratejik amacının kurduğu “İslam Devleti’nin” güçlenmesi ve otoritesinin ve topraklarının komşu ülkelere yayılmak olduğunu belirtmektedir. Gerges’in yorumuna göre İŞİD, “Mezopotamya ve Doğu Akdeniz Ülkelerinde, Birinci Dünya Savaşının sonunda Avrupalı emperyalistler tarafından çizilmiş sınırlarının ortadan kaldırılmasını ve kendi yorumuna göre “dinden dönmüş-mürted” rejimlerin bir İslam Devleti/Halifelik Devleti altında birleştirilmesini” amaçlamaktadır. Kendisini halife ilan eden Bağdadi ise, “politik ihtiraslarını, uluslar-ötesi bir ütopyaya yatırım amacına” dönüştürme gayesindedir.

Yazara göre İŞİD, Ortadoğu’daki kırılğan devlet politikalarının sonucu devlet kurumlarının zayıflaması ile Suriye ve Irak’ta yaşanan çatışma, savaş ve kaosun bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kitapta İŞİD’in doğuşundaki ve gelişimindeki dört faktöre dikkat çekilmektedir: Bu faktörlerin birincisi; İŞİD, ABD’nin 2003 yılında Irak’ı işgali sonrası ortaya çıkan Irak El-Kaidesinin bir uzantısı olmasıdır. İkincisi; Saddam Hüseyin sonrası siyasi düzenin bozulması ve Irak’ın milli kimliğinin oluşumunun akamete uğraması ve derinleşen Sünni-Şii ayrılığıdır. Üçüncüsü; Arap Baharı ile Suriye’de devlet

kurumlarının çökmesi ve ülkenin bir iç savaş durumuna sürüklenmesidir. Dördüncüsü; Arap Baharı sırasında çıkan ayaklanmaların komşu Arap devletlerine yansması ve IŞİD'in Suriye'deki kazanımlarını güçlendirmesi olarak sayılabilir.

Yazar, giriş bölümünde bu faktörleri açıklamaktadır. Yazara göre, 2003 Irak'ın işgali, Irak devlet kurumlarını çökertmiştir. Bu dönemde “yerel mezhepçilik ve etnik kimlikler, Baas rejimin bir dönem sürdürdüğü Arapçılık ve milliyetçilik temelleri üzerine inşa ettiği toplumsal kimliğin” yerini almıştır. IŞİD'in bu istikrarsız ortamdan yararlandığını söyleyen Gerges, bu durumun Örgütü yine de “Sünnilerin tek koruyucusu yapmadığını” ifade etmektedir. Ancak bu yaşananların Irak'ı bir harabeye çevirdiğini de eklemektedir. IŞİD'in bu süreçte acımasız ve zalim taktikler kullandığını ve “Baas rejimin ve modern Irak'ın kanlı tarihinin acımasız taktiklerini uluslararası hale getirdiğini” belirtmektedir. Bir başka deyişle IŞİD, muhaliflerini susturmak için “terör” yöntemini kullanmıştır. IŞİD'in bu dönemde eski Baas rejimi ordusundaki askerleri de içerisine aldığı ve pragmatik bir iş birliği içerisinde olduğunu da eklemektedir.

Yazara göre, IŞİD'in sınırsız vahşetinin nedenleri üç grupta toplanabilir. Bu nedenler; “Taktiklerinin Irak El-Kaidesi ve onun kurucusu Ebu Musab El-Zerkavi'ye dayanması”; “Baas'ın rejiminden kalan şiddet alışkanlığı” ve “IŞİD yöneticilerinin daha çok kırsal kesimden geldiği” olarak sıralanabilir. Burada bir karşılaştırma yapan Yazar, 1970-1990 arası savaşan Selefî-Cihatçıların elit-üst sınıflardan geldiğini, IŞİD'in mensuplarının ise daha çok “kırsal ve alt tabakalardan” oluştuğunu belirtmektedir. Bu yeni kuşağın da ancak “IŞİD kazandıkça ve maddi gelir elde ettikçe bir arada durabileceğini” ifade etmektedir.

Yazara göre diğer bir önemli faktör olan “Saddam sonrası mezhepsel ayrılıklar konusu”nda, IŞİD'in, “devletsiz bir aktör” olarak bu boşluğu “İslam Devleti” kimliği ile doldurmak istediğine dikkat çekmektedir. Yazara göre IŞİD, Bağdadi ve taraftarları ile Irak'ın devlet üstü kimliğini (Arapçılık ve milliyetçilik) tekrar canlandırmak istemekte, bunu yaparken de dinsel bir çerçevede Panislamizm ve Sünniliği kullanmaktadır. IŞİD'in burada en önemli itici gücü ise Irak'taki bu mezhepçi kavgaya döktüğü benzin olmuştur. IŞİD,

kendisini Irak'taki Sünnilerin “koruyucusu ve savunucusu” olarak tanıtmıştır. Yazara göre Irak'ta olan bitenden 2003 sonrası yönetime gelen herkes sorumludur. Burada da en önemli payı Nuri El-Maliki hükümeti almaktadır. Maliki'nin Şii oluşu ve Sünnilere karşı izlediği mezhepçi politikalar, Sünni aşiretleri kimlik politikaları üzerinden ayrıştırmıştır. IŞİD bu durumu kendi lehine kullanmıştır. Ancak sonraki süreçte, 2007-2008 döneminde ABD'nin öncülüğünde Sünni aşiretlerden oluşan Sahva (Uyanış) birlikleri ile gücü iyice azalan IŞİD, Maliki'nin bu yanlış politikaları sonrası 2010'dan sonra toparlanma sürecine girmiştir.

Yazara göre bir diğer önemli faktör de Arap Baharı sonrası Suriye'de patlak veren iç savaş olmuştur. Başlangıçta sosyal ve politik reform isteği ile başlayan ama bir süre sonra “herkesin herkese karşı olduğu mezhepsel bir savaşa” dönüşen olaylar sonrasında Cihatçı gruplar güç kazanmıştır. Yazar, Irak İslam Devleti Örgütü'nün 2011 sonrasında bir grup militanı ile Suriye'de faaliyet gösterdiğini ifade etmekte ama bu durumun bir süre Batılılardan ve ABD'den saklandığını belirtmektedir. 2012'de Nusret Cephesi olarak ortaya çıkan bu oluşum, Bağdadi'nin Nisan 2013'te bu iki grubun birleştiğini ve Irak ve Şam İslam Devleti (IŞİD) olduğunu açıklamasıyla çatışmaya dönüşmüştür. Bu durum Yazarın deyimi ile “IŞİD'in, Merkez El-Kaide”den kopuşuna da sebep olmuştur. Ancak Yazara göre IŞİD, Irak'ta doğmuş olsa da Suriye'deki yayılması ile derinlik ve yeni kaynaklar kazanmıştır. Ayrıca devam eden süreçte IŞİD'in Suriye'de genişlemesi Irak ve Suriye'deki toprakları arasındaki sınırı da ortadan kaldırmıştır.

Yazara göre, Arap Baharı sürecinde Suudi Arabistan ile İran arasında bir mücadele de aynı anda sürmektedir. Suudi Arabistan, Bahreyn, Umman, Yemen, Fas ve Ürdün'de bu devrimsel değişikliği önlemek için milyarlarca dolarlık yatırım yaparken, İran da Irak ve Suriye'de kendi desteklediği rejimlerin çökmemesi için çabalamaktadır. Ancak bu durum Irak'taki mezhepçilik ateşine benzin dökerken, Suriye'de ise bölge dışı bir güç olan Rusya'nın müdahalesine neden olmuştur. Bir başka açıdan Suudi Arabistan ve İran'ın mücadelesi bu iki ülke üzerinde cereyan etmiştir. Bu iki devletin jeomezhepsel (geosectarian) mücadelesi de IŞİD'in ortaya çıkışını kolaylaştırmıştır. Yazara göre IŞİD, Afganistan üzerindeki ABD-SSCB

rekabetinin doğurduğu El-Kaide'den farklı olarak hem jeostratejik hem de jeomezhepsel çatışmanın ve Ortadoğu'da yabancı güçlerin müdahalelerinin ortaya çıkardığı bir sonuç olmuştur.

Bu değerlendirmelerden sonra Yazar, kitabın birinci bölümünde, "İŞİD'e göre dünya" başlığı adı altında örgütün dünya görüşünü ve ideolojisini ele almaktadır. İŞİD bu açıdan bakıldığında, "Selefi-Cihatçı" ideolojiye sahip küresel bir terör örgütüdür. Yazara göre "tarihsel sosyal bir hareket olarak görülen Selefi-Cihatçılık, toplumda sonuç almak için mücadele etmekte ve Radikal İslamcılara bir seçenek" sunmaktadır. İŞİD bu bakımdan Selefi-Cihatçılığın en öndeki uzantısıdır. Bağdadi ve yandaşları, Selefi-Cihatçılığın yeni bir kuşağı ya da devrimci temsilcileridir. Burada El-Kaide ile İŞİD arasında bir ayrıma giden yazar, El-Kaide'yi Arap Selefiliği ile Mısır İslami Cihad Örgütünün anlayışı ile ele alırken, İŞİD'i Irak kökenli Selefi-Cihatçılık ve kimlik arayışı ile tanımlamaktadır. İŞİD burada El-Kaide'den "Şii karşıtı siyaseti" ile de ayrılmaktadır. Yazara göre İŞİD, Arap toplumlarının "kimlik krizleri"ni istismar edebilecek ve ondan faydalanabilecek bir ideolojiye de dayanmaktadır. İŞİD, totaliter bir yapı olarak, politik çoğulculuğu, rekabeti reddeden bir yapıdadır. İŞİD'e göre, "herhangi bir Müslüman İŞİD'in ideolojisini kabul etmezse, tekfir edilir ve öldürülmesi caizdir." İŞİD'in dünya görüşüne göre halife, sadece politik bir kişilik değil aynı zamanda kendisine mutlak bir şekilde itaat edilmesi farz olan dini bir lider ve kurtuluşa giden araçtır. İŞİD'in bu yaklaşımı El-Kaide ve onun liderliği ile de daha önce vurgulandığı gibi sorunlara neden olmuştur. İŞİD, şiddeti araçsallaştırmış ve ideolojisini yayarken etnik ya da dinsel gruplara şiddet ve vahşet uygulamaktan da kaçınmamıştır.

Yazara göre İŞİD'i hayata geçiren düşünce temelde üç tane Selefi-Cihatçı manifestoya dayanmaktadır. Bunların birincisi; Ebubekir El-Naci adıyla bilinen "Vahşetin Yönetimi" metninin yazarıdır. Bu metinde İslami bir halifeliğin yeniden tesisi için Selefi-Cihatçıların takip edeceği yol anlatılmaktadır. İkinci metin, Abu Abdullah El-Muhaccer tarafından yazılan "Cihad İktisadına Giriş" eseridir. Burada saf ve birleşik bir İslam devletinin kurulması için ne pahasına olursa olsun her şeyin yapılması önerilmektedir. Üçüncü metin ise, Dr. Fazıl tarafından yazılan, "Hazır Olmanın Ana Noktaları (Cihat İçin)" eseridir. Bu eser El-Kaide'nin eğitim kamplarında yazılmış ve Selefi-

Cihatçılığın ana metinlerinden birisi olagelmıştır. Her üç kitap mevcut rejimleri (mürted) kabul etmemekte, devlet sistemlerinin çözümleri için, kargaşa çıkarmayı ve mücadeleye hazır olmayı vurgulamaktadır. Ayrıca bu metinlerde, sınırsız şiddetin uygulanabileceği de belirtilmektedir. Ayrıca bu üç metin de yakın/uzak düşman konusunu tartışmaktadır.

Yazar ikinci bölümde, IŞİD'i oluşturan tarihsel süreci anlatmaktadır. Bu doğrultuda bu bölümde Ebu Musab El-Zerkavi'nin hayat hikâyesi ve mücadelesi anlatılmaktadır. Yazar, Ürdün doğumlu olan Zerkavi'nin, SSCB'nin Afganistan İşgali sırasında savaşmak için Afganistan'a gittiğini ancak bölgeye vardığında mücadelenin bittiğini öğrendiğini ve Ürdün'e döndüğünü anlatmaktadır. Bu dönemde Ürdün-Filistin Selefi Cihat Örgütüne katılan Zerkavi, 1994 yılında tutuklanmış ve kişiliği üzerinde derin izler bırakacak ve katil ve psikopat karakterini oluşturacak hapisane sürecinde 1999 yılına kadar hapisanede kalmıştır. Daha sonraki süreçte Afganistan'a gidip Ladin ile görüşmüştür. Bu dönemde Herat'ta bir eğitim kampı kuran Zerkavi, Tevhit ve Cihat isimli örgütü ile kendisine gönüllüler toplamıştır. Zerkavi, ABD'nin, Irak işgali sonrası Irak'a gelecek ve Irak'ta Sünni direnişe katılacaktır. 2004-2006 arası Örgüt, Irak El-Kaidesi adını alacak ve Zerkavi'nin ölümü (Haziran 2006) sonrası Irak İslam Devleti Örgütüne dönüşecektir. Yazara göre Zerkavi'nin, Irak'ta El-Kaide ile iş birliği yapması ona "devrimsel bir meşruiyet tanımı" ve küresel cihat hareketinin liderlerinden birisi haline getirmiştir. Şiilere uygulanan şiddet ve diğer konulardaki aşırı şiddet içeren eylemleri sonucu El-Kaide tarafından tepki görmüş ve eleştirilmiştir. Yazara göre Zerkavi'nin ölümü sonrası 2006-2010 dönemi bir geçiş dönemini göstermektedir. Çünkü hem Zerkavi'nin aşırı şiddet eylemlerinden usanılmış hem de ona karşı olan inanç sarsılmıştı. Zerkavi'nin ölümü öncesi kurulan Mücahitler Şura Konseyi (Ocak 2006), Ömer El-Bağdadi'yi lider olarak seçmiştir. Örgütün ismi de "Irak İslam Devleti Örgütü" adını almıştır. Irak İslam Devleti Örgütü ise IŞİD'in ilan edildiği Nisan 2013'e kadar varlığını sürdürmüştür.

Yazar kitabın üçüncü bölümünde, Irak'taki Sünni direniş ve merkezi yönetimin uygulamaları ile IŞİD'in 2007'den sonra Sahva Birlikleri ile mücadelesi sonrası yeniden ayağa kalkmasını ve bu süreçteki gelişmeleri anlatmaktadır. 2007 yılında ABD'nin inisiyatifi



ile Sünni aşiretlerden oluşan Sahva (Uyanış) birlikleri IŞİD ile mücadele etmiş ve örgütü geriletmiştir. Ancak sonuç alınan bu politika Irak Başbakanı Maliki'nin mezhepçi politikaları ile akamete uğramış ve sona ermiştir. IŞİD ile savaşan bu unsurların hepsi devlet bünyesine alınmamış, maaşları düzenli ödenmemiş ve mezhepçilik yapmıştır. Yazar bu durumu sonraki süreçte IŞİD'in tekrardan canlanmasının nedenlerinden birisi olarak yorumlamaktadır. Yazara göre Maliki bu dönemde Irak'ı kötü yönetmiş ve Şii ve Sünni grupların fikir ayrılıklarına ve sonraki süreçte silahlı çatışmalarına neden olmuştur. Kendisine yapılan eleştirileri ve önerileri dikkate almamıştır. Yazara göre sonraki süreçte Arap Bahar'ının Irak'taki yansımalarında Malikin bölücü politikaları IŞİD'in büyümesine katkı sağlamıştır. Yazar ayrıca bu sürecin sonunda IŞİD'in büyümesini, Irak'taki operasyonları ile Musul'un, Haziran 2014'te IŞİD tarafından ele geçirilme sürecinden bahsetmektedir.

Yazar kitabın dördüncü bölümünde, 2010'da IŞİD'in başına geçen Ebu Bekir El-Bağdadi'nin kişisel özelliklerini, karakterini ve ideolojisini incelemiştir. Yazara göre, Bağdadi'nin IŞİD lideri olduğu 2010 yılı, Irak'taki mezhepçi politikaların zirve yaptığı dönemdir. Bağdadi bu dönemde, zayıflayan ve yok olma tehlikesi altındaki IŞİD'i toparlayıp yeniden ayağa kaldırmıştır. Yazar, 2003'te gerçekleşen Irak'ın işgalinin Bağdadi'nin radikalleşmesinde dönüm noktası olduğunu söylemektedir. 2004'te tutuklanıp Bucca kampına alınmasının onun hayatını değiştirdiğini, Selefi-Cihatçılığı benimsediğini belirtmektedir. 2007 yılında Irak İslam Devleti ağına dâhil olduğunu ve Ömer El-Bağdadi'nin en yakın arkadaşlarından birisi haline geldiği anlatmaktadır. Bağdadi'nin 2014'te Musul'un işgali ve sonrasında halife ilan edilmesi ve "şeyh, mücahit, âlim" olarak görüldüğünü anlatmaktadır. Yazara göre Ebu Bekir El-Bağdadi, Zerkavi ve Ömer El-Bağdadi'ye göre daha "acımasız" bir karaktere sahiptir. Zerkavi, Şiiilerle mücadeleyi esas olarak görmekte ve modern İslami düşünceye de meydan okumaktadır. Bir arada yaşama kavramı ile ulus-devlet fikrine de karşıdır.

Yazar kitabın beşinci bölümünde, IŞİD ile eski Baas rejimine mensup olup daha sonra IŞİD'e katılan kişiler arasındaki ilişkiyi açıklamaktadır. Bağdadi'nin çevresel koşulların ürünü olduğunu ve kendinden öncekilerin bir "devamı" olarak görüldüğünü söyleyen

Yazar, Bağdadi'nin Şiiiler olduğu kadar çok sayıda Sünni'yi de öldürdüğünü ifade etmektedir. Bağdadi, IŞİD'in gerileme dönemi olan 2007-2010 sonrası örgütün başına geçmiş, örgütü toparlamış ve Irak'ta örgütün 2011 ve 2012'te hiyerarşik yapısını tekrar kurmuştur. Yazara göre Bağdadi, Örgütün karar mekanizmasını Iraklılar üzerine inşa etmiştir. Yakın düşman kavramı üzerine yoğunlaşan Bağdadi, eski Baas Ordusuna mensup kişileri de örgüte kabul etmiştir. Bu kişiler askeri deneyimlerini IŞİD'in saldırılarının ve harp yeteneklerinin gelişiminde kullanmıştır. IŞİD'in özellikle 2012 sonrası genişlemesinde bu faktör çok etkili olmuştur. Bu asker ve polislerin bir kısmı Bucca Kampında Bağdadi ile hapis yatmışlardır. Ancak bu durumda Örgütü, Baasçıların mı kontrol ettiği sorusunu gündeme getiren Yazara göre bu durum sanıldığı gibi değildir. Örgüt ile bu asker ve polisler arasında karşılıklı çıkar ilişkisi vardır. Bu kişiler askerlik mesleklerini yapmaktadırlar. Bu kişiler toplumdan dışlanmış, mesleklerini, rütbelerini ve statülerini kaybetmiş kişilerdir. Ayrıca ABD işgaline karşı kızgın durumda olup, Örgütü bununla mücadele edecek bir yer olarak görmektedirler. Dolayısıyla ilişki pragmatik bir ilişkidir.

Yazar altıncı bölümde, IŞİD'in Suriye'deki iç savaş'a dâhil olmasını ve Suriye ve Irak'taki toprak kazanımları ile ilgili gelişmeleri ele almaktadır. Suriye'de Arap Baharı öncesi işsizlik, fakirlik sorunları ile rejimin mezhepçi politikalarına değinen Yazar, Arap Baharı protestolarının Suriye'ye gelmesi ile bir süre sonra bu durumun çatışma halini aldığını anlatmaktadır. Yazar daha önce de vurguladığı gibi IŞİD, 2011 sonunda Suriye'ye militanlarını göndermiş ve bir süre sonra Suriye'de 2012'de El-Nusra'yı kurmuştur. Sonraki dönemde El-Nusra ile arası açılan Bağdadi'nin Nisan 2013'te IŞİD'i ilan ettiğini, El-Nusra'nın, El-Kaide'ye biat ettiğini bu durumda IŞİD ile El-Kaide arasındaki bütün bağları kopardığını belirtmektedir. Ancak IŞİD'in 2012'de Irak'ta başlayan genişleme sürecinin Suriye'ye de yayılması ile Suriye'de hem muhaliflerin hem de El-Nusra'nın bundan zarar gördüğünü anlatmaktadır. IŞİD'in, Irak ve Suriye'deki mücadeleyi ideolojiden çok bir kimlik üzerine oturttuğunu belirten Yazar, bir tür pan-Sünni kimliği inşa ederek Suriye ve Irak'taki Sünnilerin hamiliğine soyunduğunu belirtmektedir. Haziran 2014'te İslam Devletini/Hilafeti ilan eden IŞİD'in "devlet benzeri" bir yapılanma içerisine girdiğini ifade etmektedir.

Yazar yedinci bölümde, Arap Baharı ayaklanmalarının IŞİD ile ilişkisine yoğunlaşmaktadır. Arap Baharı ile ortaya çıkan taleplerin “ne bir dinsel dürtü ne de bir dinsel talebe dayandığını” iddia eden Yazar, buna rağmen El-Kaide’nin bundan yararlanmayı düşündüğünü öne sürmektedir. Arap Devletlerindeki tek adam rejimlerinin dağılacağını düşünen Selefî-Cihatçılar, bu sayede kendilerine hareket alanları açılacağını düşünmüştür. Burada dikkat çekilen durum bu mücadelenin ve çabanın silahlı bir mücadele olacağı hususudur. IŞİD’in de bu noktada kendi ideolojisine uygun bir şekilde “mürted rejimlerle” mücadele ettiğini belirten Yazar, örgütün sonunda Musul’da, Hilafeti ilan ettiği bir mücadeleye giriştiğini ifade etmektedir. Yazar, Suudi Arabistan ve İran arasındaki Sünnî-Şii rekabeti ile Irak ve Suriye’deki istikrarsız ortamla beraber El-Kaide ve IŞİD gibi “devletsiz” unsurlara alan açtığını belirtmektedir. İlâveten IŞİD ile El-Kaide arasındaki kıyaslamalar da yapmıştır. Yazar, bu konuyu sekizinci bölümde ele almıştır.

Yazar sekizinci bölümde, IŞİD ile El-Kaide arasındaki ilişki, rekabet ve bunun Selefî-Cihatçılığa yansımaları konularını ele almıştır. Yazar, El-Kaide ve IŞİD’i kıyaslarken, “benzer dünya görüşlerini paylaştıklarını” ancak uygulamada ve amaçlarında farklılıklar olduğunu belirtmektedir. Örneğin, El-Kaide, 2001 sonrası “yer altında yaşayan” bir örgüt konumuna gelmişken, IŞİD ise “yerel Sünnî toplumların bir kısmını bir araya getirebilmiş ve devlet benzeri bir yapı” kurmuştur. İlâveten IŞİD, daha önce de belirtildiği üzere jeo-mezhepçilik üzerinden mevzi kazanmış bunu da genişlemesinde kullanmıştır. Yazar birçok görüşün aksine El-Kaide ile IŞİD arasında kesin bir ayırım yapmaktadır. Yazara göre IŞİD, “El-Kaide sonrası kuşağı temsil etmekte, “yakın düşmanı” temel almakta ve bu bakımdan “uzak düşmanı” önceleyen El-Kaide’ye göre farklılaşmaktadır. Hem El-Kaide hem de IŞİD’in bir “hilafet devleti” kurma fikrinin olduğunu söyleyen Yazar, El-Kaide’nin bu konuya “temkinli” yaklaştığı bunun sebebinin de hem Afganistan işgali sonrası içinde bulunduğu, yer altına çekilmiş dağınık ve ancak kendisine bağlı gruplar ve yalnız kurt adı verilen bireysel saldırılarla sesini duyurabilen kısıtlı yapısından dolayı olduğunu ifade etmektedir. Yani bir başka deyişle “bir tür kapasite sorunu” mevcuttur. El-Kaide böyle bir devletin kurulma sürecinin ABD ve Batı tarafından “boğulacağını” söylerken, Taliban ve Irak İslam Devleti Örgütü örneklerini vermektedir. IŞİD ise hilafet devletini, Irak

ve Suriye’de mücadelesinin merkezine yerleştirmiştir. Burada hem El-Kaide liderliğinin zayıflayan yapısı hem de Arap Baharı’nda, IşİD’in politikası etkili olurken diğer taraftan Ebu Bekir El-Bağdadi’nin de kişisel hırs ve istekleri de buna tesir etmiştir. Yazar bu dönemi (2012-2014) Selefi-Cihatçılar arasında bir “i mücadele ve çatışma” dönemi olarak tanımlamaktadır. 2011’de Usame bin Ladin’in öldürülmesi sonrası ikinci adam olan Eymen El-Zevahiri ile Ebu Bekir El-Bağdadi arasındaki “ideolojik, eylemsel ve örgütsel” bağlamda mektuplaşmaları ve açıklamaları örnekleyen Yazar, buradan IşİD’in neden yükselip, yayıldığı ve Selefi-Cihatçılığın “nderi” konumuna geldiğini açıklamaktadır. IşİD’in bir süre sonra araçsallaştırdığı şiddet ve vahşet üzerinden sadece ABD ve Batı ile değil, El-Kaide ile de sorun yaşadığını anlatan Yazar, bu durumun bir süre sonra El-Kaide ile IşİD arasında savaşa dönüştüğünü anlatmaktadır. Ancak IşİD’in “fetihlerle” büyüyen örgütünün 2016 itibariyle gerileme döneminde olduğunu bu bakımdan da eski gücünü kaybettiğini” ifade etmektedir. IşİD’in “sınırsız savaş” taktiğinin bir süre sonra ABD, Rusya dâhil bütün dünyayı kendisine düşman kıldığını da belirtmektedir. İlaveten, Yazarın görüşüne göre IşİD’in kurduğu yapı dağılma sürecindedir.

Yazar sonuç bölümünde, IşİD’in düşüşte olduğunu vurgulamaktadır. IşİD’i “Arap devletlerindeki kurumsal okş ile, Sünni-şii Müslümanları arasındaki kimlik çatışmasının bir sonucu” olarak gördüğünü söylemektedir. Diğer bir ifadeyle Yazara göre IşİD, “Arap Ortadoğusunu saran sosyal ve politik kaosun (Irak’ın işgali ile) aynı zamanda kamusal mal ve hizmetlerin sağlanamaması, işsizlik ve bunlarla beraber gelişen Selefi-Cihatçı ideolojinin, İslam ve hilafet üzerinde inşa edilen” bir sonucudur. Yazar oluşturduğu IşİD’in oluşturduğu “savaş ekonomisinin”, kendisine bir n devlet (proto state) gibi hareket etme imknını verdiğini ne sürmektedir. Arap devletlerinin toplumsal çatışmaları çözmesi ve şeffaf, hukuk içerisinde hareket eden devlet düzeni tesis etmelerinin önemli olduğunu öne süren Yazar, Filistin Sorunu gibi, IşİD’i ideolojik açıdan besleyen sorunların da örgütün gerilemesi için çözülmesinin şart olduğunu ifade etmektedir.

Yazar, IşİD’in neden El-Kaide’den farklı olup, devlet kurabildiği ve sosyal ve politik kimliği konuları üzerinde tekrar ve ısrarla durmaktadır. Bu durumun kitabın yazılma nedenlerinden birisi olduğunu ifade etmektedir. IşİD’in kurduğu devletle, bir tür kamu

hizmetleri sağladığını, bunu yaparken bölgede yaşayanlardan “mutlak biat” istediğini, ticaret yaparak gelir elde ettiğini belirtmektedir. Ancak IŞİD’e karşı Eylül 2014’ten itibaren yoğunlaşan hava saldırıları ve kara operasyonları ile bu gelirlerin azaldığını belirtmektedir. IŞİD, topraklarında yaşayanları kendisine muhtaç hale getirmek ve onun için savaşılmaya zorlayan bir siyaset izlemiştir. İslam’ın Selefi yorumuna göre bir yaşam tarzını benimseyen IŞİD, buna uygun bir sistem uygulamıştır. Yazara göre IŞİD, ideolojik olarak hâkimiyet ve sadakat ilkelerini de benimsemiştir. Bölge komutanları, normal savaşçılarla aynı yerlerde hayatını kaybetmesini, inanç ve motivasyon bakımından propaganda aracı olarak da kullanmıştır. Askeri anlamda eski Baas rejimi askerleri ve gayri nizami harbi iyi bilen dünyanın birçok bölgesinde daha önce savaşmış militanın örgüte katılması onun askeri anlamdaki örgütlenmesi ve başarılarının da nedenlerindedir.

Yazara göre IŞİD’in üstün yanlarının ya da başarılarının yanında “fikirsel boşluk” olarak nitelendirdiği bazı kusurları da mevcuttur. IŞİD, savaşı bir araç olarak değil amaç olarak görmüş, toplumun seferberlik halini sürekli kılmıştır. Yazara göre IŞİD, “dünya hayal edilen ve gerçek düşmanlara karşı bitmeyen bir savaş” halindedir. Topraklarındaki insanlardan, Irak ve Şam İslam Devletinin, “her yerden çıkabilecek düşmanlarına karşı” sürekli tetikte beklemesini istenmektedir. Buna göre “istikrar ancak düşmanların hepsinin mağlup olduğunda” sağlanacaktır. Bu bakımdan El-Kaide ve diğer Selefi-Cihatçı ideologlar tarafından da eleştirilmektedir. IŞİD daha çok bir gençlik hareketi olarak görülmektedir. IŞİD, diğer gruplar (El-Kaide vb.) aksiyonla hareket eden ve nizamdan uzak olmakla suçlanmaktadır. Yazara göre (2016) “IŞİD bir defa askeri olarak gerilemeye başlayınca bunu durduramayacak arkasında da entelektüel ve somut bir miras” bırakamayacaktır. Diğer yandan Suudi Arabistan-İran arasında olan jeomezhepsel ve jeostratejik rekabet dengelendiği zaman, IŞİD’in Şiilere karşı uyguladığı vahşet onun kendi açısından gördüğü meşruiyet konusunu da sıkıntıya sokacaktır. Yazara göre IŞİD, kendisine karşı düşman oluşturmayı sanat haline getirmiştir. Bunun sonucu ise, örgütün kendi içine kapanması olarak ortaya çıkmıştır. Ancak Yazara göre IŞİD, bu eleştirilerden dersler çıkarmamakta, 2015’te, 2014’e oranla kaybettiği %20 dolayındaki toprağı “Allah’ın kendilerini sınava tabi tutması” olarak görmektedir. Yazar, IŞİD’in “baskıcı, gerici ve nihilist” olduğunu düşünmektedir.

Yazara göre Selefi-Cihatçılık, IŞİD'in yıkılmasından sonra da devam edecektir. Yazara göre IŞİD, Suriye ve Irak'ta askeri olarak yenilgiye uğrayıp, topraklarını kaybettiği zaman yer altına çekilecek ve ortaya çıkmak için uygun zamanı kollayacaktır. IŞİD ile mücadele konusunda ise konunun “dinsel ya da teolojik olduğu kadar, politik ve kimlik” boyutunun da gözetilmesini istemektedir. Ancak bütün bu eleştirilere karşı, yukarıda vurgulandığı üzere, IŞİD'in küresel cihat hareketinde yeni bir sayfa açtığını da kabul etmektedir. Bununla birlikte IŞİD ile mücadelede bu “katı dinsel yorumlarla mücadele edilmesini” ifade etmektedir. Yazar, Arap toplumlarında “devlet ve caminin ayrılması” gerektiğini önermekte bu sayede dinin politik amaçlar için kullanılmasının önüne geçileceğini savunmaktadır. Bu konunun zorlu bir süreç olduğunu kabul etmektedir. Bir başka deyişle, Selefi-Cihatçılığı besleyen, “doktrinel ve teolojik oksijenlerinin kesilmesi gerektiğini” savunmaktadır. Bunun yapılamaması durumunda Selefi-Cihatçılığın tehdit olmayı sürdüreceğini de eklemektedir.

Bütün bu açılardan bakıldığında kitabın IŞİD üzerine yazılan en kapsamlı ve detaylı çalışmalardan birisi olduğu sonucuna varılmaktadır. Kitapta Arapça ve İngilizce kaynaklardan faydalanılmıştır. Gerges'in hem birincil hem de ikincil kaynakları beraber kullanması, tarihsel süreçleri analiz etmesi, kitabı değerli kılmaktadır. Yazarın bu konuda yaklaşık yirmi yıldır çalıştığı da hesaba katıldığında, “IŞİD Tarihi” eseri, El-Kaide ile ilgili daha önce yazdığı kitaplarının bir devamı niteliğindedir. Bu açıdan da bakıldığında kitap, El-Kaide, IŞİD ve Selefi-Cihatçılığın tarihi, kökenleri, yapısı ve ideolojisini öğrenmek isteyenler ile Irak'ın işgali ve sonrasındaki direniş ile Suriye'de Arap Baharı sonrası Selefi-Cihatçılığın gelişimini anlamak isteyenler için başvurulması ve okunması gereken bir kaynak olarak da öne çıkmaktadır.

Dr. İskender KARAKAYA  
*Yozgat Bozok Üniversitesi*  
*İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*  
*Uluslararası İlişkiler Bölümü*



## **Bu Sayıya Katkıda Bulunanlar**

### **Gonca Ertuğrul**

Lisans Eğitimini Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesinde 2002 yılında tamamladı. 2002 yılında Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. firmasında memur olarak göreve başladı. 2002–2014 yılları arasında firmada çeşitli pozisyonlarda görev yaptı. İlk MBA Eğitimini 2014 yılında başarı ile tamamladı. 2014–2017 arasında Ar-Ge Merkezi bünyesinde Araştırmacı olarak görev yaptı. İşletme Tezli Yüksek Lisansını 2017 yılında, Nuh Naci Yazgan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Bölümünde tamamladı. 2017 yılından bu yana Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş. Ar-Ge Merkezi bünyesinde İşletme Bilim Uzmanı olarak görev yapmaktadır.

İlgi Alanları: Şeker Üretimi, Yenilenebilir Enerji, Sosyal ve Siyasal Farkındalık, Doğal Şeker, Sürdürülebilir Tarım.

E-Posta: gonca.ertugrul@kayseriseker.com.tr

### **Recep Fedai**

Recep Fedai Cumhuriyet Üniversitesi'nde kamu yönetimini okudu ve yüksek lisans derecesini 2011 yılında Cumhuriyet Üniversitesinden doktora derecesini 2017 yılında Ankara Üniversitesi'nden aldı. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Lapseki Meslek Yüksekokulu, Finans Bankacılık ve Sigortacılık Bölümünde Doktor Öğretim Üyesi olarak görev yapmaktadır.

İlgi alanları: Kamu Yönetimi, Kamu Politikası, Sağlık Politikası.

E-Posta: recepfedai@comu.edu.tr

### **Saltuk Aziz Gökalp**

Gazi Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümünden 2007 yılında mezun oldu. 2013 yılında yüksek lisans eğitimini aynı bölümde Yönetim Bilimleri alanında tamamladı. 2011 yılında İLKSAN Genel Müdürlüğü'nde personel olarak göreve başladı ve 2015 yılında şef oldu. 2018 yılında müdür olarak atandı. 2016 yılında Kırıkkale Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde doktora programına başladı ve şu anda tez aşamasındadır.



İlgi Alanları: Yönetim Yaklaşımları, Yönetime Katılım, Örgüt Geliştirme, İnsan Kaynakları.

E-Posta: saltukgokalp2012@gmail.com

### **Hakan Güneş**

Hakan Güneş, Lisansını Kocaeli Üniversitesi İktisat bölümünde 2001 yılında, Yüksek Lisansını aynı üniversitede Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası Anabilim Dalında 2008 yılında bitirdi. 2018 yılında Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalında doktorasını tamamladı. 2015 yılında Bartın Üniversitesi Bartın Meslek Yüksekokulu Muhasebe ve Vergi bölümüne öğretim görevlisi olarak atandı ve halen aynı bölümde öğretim görevlisi olarak görev yapmaktadır.

İlgi Alanları: Para ve Maliye Politikası, Mali Kurallar, Kamu Mali Yönetimi.

E-Posta: hakangunes@bartin.edu.tr

### **Hülya Herdem**

Lisans Eğitimi 1991 yılında, Ankara Üniversitesi Fen Fakültesi Kimya Mühendisliği Bölümünde tamamladı. Yüksek Lisans eğitimi ise yine aynı üniversitede Fen Bilimleri Enstitüsü, Biyoteknoloji Anabilim Dalında 1995 yılında tamamladı. 1994 yılında Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'nde Kalite Kontrol Mühendisi olarak göreve başladı. 2002 yılına kadar bu görevde devam eden Hülya Herdem, 2002-2009 yılları arasında Kalite Kontrol Şefliği ve 2009-2013 yılları arasında Kalite Kontrol ve Çevre Müdürlüğü görevlerinde bulundu. 2013 yılında Kayseri Şeker Fabrikası A.Ş.'nin iştiraki olan Boğazlıyan Şeker ve Mamulleri Entegre Tesisi Kalite Kontrol ve Çevre Müdürlüğü görevine atandı. 2014 yılında Erciyes Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Kimya Anabilim Dalında Doktora Programına başladı. 2016 yılına ise Kayseri Şeker Fabrikası Ar-Ge Müdürlüğü görevine getirildi. Halen bu görevine devam etmektedir.

İlgi Alanları: Şeker Üretimi, Yenilenebilir Enerji, Sosyal ve Siyasal Farkındalık, Doğal Şeker, Sürdürülebilir Tarım, Online Nem Analizör Sistemleri, Gıda Güvenliği, Biyoteknoloji ve Kalite Kontrol Sistemleri.

E-Posta: hulya.herdem@kayseriseker.com.tr

### **İskender Karakaya**

İskender Karakaya, 1984 yılında İzmit'te doğmuştur. Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimleri Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümü (2007) ve yine aynı fakültede Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi (2007) Bölümünden mezun oldu. Yüksek Lisansını 2010 yılında Ankara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalında tamamladı. Doktorasını da Ankara Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Anabilim Dalında bitirdi. Akademik kariyerine Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi'nde (2009-2010) başladı ve Yalova Üniversitesi (2011-2012) ve Ankara Üniversitesi'nde (2012-2018) araştırma görevlisi olarak çalıştı. Prag'da Erasmus Öğrenci Değişim Programı (2008-2009) ve Staj Hareketliliği (2009) kapsamında bulundu. Oxford'ta (2015-2016) ve York'ta (2016) doktora tezi ile alakalı çalışmalarda bulundu. Nisan 2018'den buyana Yozgat Bozok Üniversitesi Uluslararası İlişkiler Bölümü'nde Dr. Öğretim Üyesi olarak çalışmaktadır.

İlgi alanları: Terörizm, Ortadoğu Çalışmaları, ABD Dış Politikası ve Savaş Çalışmaları

E-posta: iskender.karakaya@bozok.edu.tr

### **Y. Pınar Özmen**

Hacettepe Üniversitesi İstatistik Bölümünden mezun olduktan sonra, Gazi Üniversitesi'nde Sosyoloji alanında yüksek lisans, Siyaset ve Sosyal Bilimler alanında doktora eğitimini tamamladı. Kamu sektöründe 22 yıl hizmet verdikten sonra, 2018 yılında Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi bölümünde öğretim üyesi olarak çalışmaya başladı.

İlgi Alanları: Siyaset Bilimi, Karşılaştırmalı Siyaset, Siyaset Sosyolojisi.

E-posta: pinar.ozmen@bozok.edu.tr

### **Recep Temel**

1991 yılında İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü'nden mezun oldu. İstanbul Üniversitesi, Sosyal

Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı'nda "Yugoslavya/Bosna-Hersek" başlıklı teziyle yüksek lisansını 1997 yılında tamamladı. Meslek hayatına 1998 yılında Maliye Bakanlığı bünyesinde başladı. Meslek hayatını sürdürdüğü sırada Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Cumhuriyet Tarihi Ana Bilim Dalı'nda doktora çalışmasını sürdürdü. 2009 yılında "1918-1938 Tarihleri Arasında Türk Maliye Teşkilatı" konulu teziyle doktora çalışmasını bitirdi. Doktora çalışması "Osmanlı'dan Cumhuriyete Türk Maliye Teşkilatı" ismiyle 2016 yılında, güncellenmiş yüksek lisans çalışması ise "Siyasi, İktisadi ve Sosyo/Kültürel Yönleriyle Bosna Hersek" ismiyle 2018 yılında Cedit Neşriyat tarafından kitap olarak basılmıştır. 2011 yılında Yozgat Bozok Üniversitesi'nde başladığı akademik hayatına, aynı üniversitenin İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü'nde devam etmektedir.

İlgi Alanları: Türk Maliye Tarihi, Türk Vergi Sistemi, Kamu Maliyesi, Vergi Hukuku, Ahlak ve Ekonomi İlişkileri

E-Posta: recep.temel@bozok.edu.tr

### **Hülya Toker**

Lisansını Hacettepe Üniversitesi Tarih bölümünde, Yüksek Lisans ve Doktorasını Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsünde tamamladı. 1989-2018 yılları arasında Genelkurmay Başkanlığı Askeri Tarih ve Stratejik Etüt Başkanlığında Askerî Tarih Uzmanı olarak görev yaptı. 2018 yılından itibaren Yozgat Bozok Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Uluslararası İlişkiler Bölümünde öğretim üyesi olarak çalışmaktadır.

İlgi alanları: Siyasi Tarih, Türk Askerî Tarihi, Balkan Savaşı, Birinci Dünya Savaşı (Çanakkale Cephesi, Galiçya Cephesi, Irak Cephesi), Kore Savaşı.

E-posta: hulyatoker@gmail.com

### **Mustafa Yıldız**

1968 Yozgat doğumlu olan Dr. Mustafa Yıldız. 1986 yılında Üniversite tahsili için Viyana'ya gitti. Viyana Üniversitesi Siyaset Bilimi mezunudur. Yüksek Lisans ve Doktorasını aynı üniversitede tamamladı. Avusturya Milli Eğitim Bakanlığı bünyesinde beş yıl

öğretmenlik, on iki yıl da müfettişlik yaptı. 2017 yılında Türkiye'ye döndü. Halen Bozok Üniversitesi İİBF Uluslararası İlişkiler Bölümünde Uluslararası İlişkiler Teorileri, Uluslararası Politika ve Uluslararası Örgütler alanında öğretim üyesi olarak çalışmaktadır.

İlgi Alanları: Uluslararası Örgütler

E-posta: mustafa.yildiz@bozok.edu.tr



## **Contributors to the Current Issue**

### **Gonca Ertuğrul**

Gonca Ertuğrul received her BS degree in 2002 from Economics and Administrative Sciences Faculty of Erciyes University. In the same year, she started her career as an officer at Kayseri Sugar Factory Inc. She held various positions in the firm between 2002-2014. She received her first MBA degree in 2014. She worked as a researcher in the R&D Center of the Firm from 2014 to 2017. She received her second master's degree at Nuh Naci Yazgan University Social Sciences Institute on Department of Business Administration in 2017. Since 2017, she is working as a bussiness scientist at Kayseri Sugar Factory Inc. R&D Center.

Her research interests are Sugar Production, Renewable Energy, Social and Political Awareness, Natural Sugar and Sustainable Agriculture.

E-Mail: gonca.ertugrul@kayseriseker.com.tr

### **Recep Fedai**

Recep Fedai has studied public administration at the University of Cumhuriyet and obtained his Master's degree at the University of Cumhuriyet in 2011 and his Ph.D. in administrative science from the University of Ankara in 2017. He is an Assistant Professor at the, Department of Finance Banking and Insurance, Lapseki Vocational School, at Çanakkale Onsekiz Mart University.

His research interests are public administration, public policy, health policy.

E-Mail: recepfedai@comu.edu.tr

### **Saltuk Aziz Gökalp**

Saltuk Aziz Gökalp graduated from Gazi University, Department of Public Administration in 2007. In 2013, he completed his postgraduate education in the same department in the field of Management Sciences. In 2011, he started to work as personnel at the General Directorate of ILKSAN, and in 2015 he became a chief and in 2018 he was appointed as the Manager. In 2016, he started his PhD at the Department of Political Science and Public Administration at Kırıkkale University and

is currently in the dissertation phase. He is working as a loan manager for Ministry of Education of Turkish Republic İLKSAN General Management in Ankara, Turkey.

His research interests are Management Approaches, Participation in Management, Organization Development, Human Resources

E-Mail: saltukgokalp2012@gmail.com

### **Hakan Güneş**

Hakan Güneş graduated from Kocaeli University, Department of Economics in 2001, and his Master's degree in Economic Policy Department of the Institute of Social Sciences at the same university in 2008. In 2018, he completed his PhD in Economics at Kocaeli University Institute of Social Sciences. In 2015, he was appointed as a lecturer in Bartın University Bartın Vocational School of Accounting and Taxation Department and he is still working as a lecturer in the same department.

His research in interests: Monetary and Fiscal Policy, Fiscal Rules, Public Financial Management.

E-Mail: hakangunes@bartin.edu.tr

### **Hülya Herdem**

Hülya Herdem received her BS degree in 1991 from Chemical Engineering Department of Ankara University. In the same university, she completed her master's degree at Biotechnology Department of Science and Technology Institute in 1995. In 1994, she started to work as a quality control engineer at Kayseri Sugar Factory Inc. Between 2002-2009, she worked as Quality Control Chief and between 2009-2013 worked as Quality Control and Environment Manager. In 2013, she was appointed to the position of Quality Control and Environment Manager at Boğazlıyan Şeker ve Mamulleri Integrated Plant, an affiliate of Kayseri Sugar Factory Inc. In 2014, she started PhD program at Erciyes University Science Institute, Department of Chemistry. In 2016, she was appointed as R&D Manager of Kayseri Sugar Factory Inc. She still continues to this task.

Her research interests are Sugar Production, Renewable Energy, Social and Political Awareness, Natural Sugar, Sustainable Agriculture, Online Humidity Analyzer Systems, Food Safety, Biotechnology and Quality Control Systems.

E-Mail: hulya.herdem@kayseriseker.com.tr

### **İskender Karakaya**

İskender Karakaya was born in 1984, in İzmit. He graduated from Kocaeli University Faculty of Economics and Administrative Science, Department of International Relations (BA) and in same faculty Public Administration and Political Science (BA/double major) in 2007. In 2010, he received his MA degree in International Relations from Ankara University He concluded his Ph. D. in Ankara University Department of International Relations in 2017. He started academic career in Karamanoğlu Mehmetbey University (2009-2010), worked in Yalova University (2011-2012) and Ankara University (2012-2018) as a research assistant. He joined Erasmus Student Exchange Program (2008-2009) and also Internship (2009) in Prague. He was in Oxford (2015-16) and also York (2016) for his Ph.D. thesis research. He works as an assistant professor in at International Relations Department in Yozgat Bozok University since April 2018.

Research interests: Terrorism, Middle East Studies, American Foreign Policy, War Studies.

E-mail: iskender.karakaya@bozok.edu.tr

### **Y. Pınar Özmen**

Y. Pınar Özmen after graduated from Statistics of Hacettepe University (BS), obtained master degree on Sociology and PhD degree on Political Science in Gazi University. After having served for 22 years in public sector, she has started to work as an assistant professor at the Department of Political Science and Public Administration in the Faculty of Economics and Administrative Sciences of Yozgat Bozok University since 2018.

Her research interests are Political Science, Comparative Politics, Political Sociology



E-mail: pinar.ozmen@bozok.edu.tr

### **Recep Temel**

Recep Temel graduated from Istanbul University, Faculty of Political Sciences, Department of Public Administration in 1991. He completed his master's degree in 1997 at Istanbul University, Institute of Social Sciences, Department of Political Science with his thesis "Yugoslavia/Bosnia and Herzegovina". He started his career in 1998 within the Ministry of Finance. During his professional life, he continued his doctoral studies in Ondokuz Mayıs University, Institute of Social Sciences, Department of History of the Republic. He completed his doctoral studies in 2009 with his thesis on "Turkish Finance Organization Between 1918-1938". He published a book in 2016 named "Turkish Finance Organization from Ottoman to the Republic" based on his doctoral study. His book named "Bosnia and Herzegovina with Political, Economic and Socio/Cultural Aspects" was published in 2018 by Cedit Neşriyat based on updated master's thesis of him. He has been working as an Assistant Professor at the Department of Public Finance in the Faculty of Economics and Administrative Sciences of Yozgat Bozok University since 2011.

His research interests are Turkish Finance History, Turkish Tax System, Public Finance, Tax Law, Moral and Economic Relations.

E-mail: recep.temel@bozok.edu.tr

### **Hülya Toker**

Hülya Toker completed her BA degree at the Hacettepe University Department of History, received her MA and PhD degrees at the Hacettepe University Atatürk Institute Department of Atatürk Principles and the History of Turkish Revolution. She worked as a military History Specialist at the Turkish General Staff Division of Military History and Strategic Studies between 1989-2018. She is an Assistant Professor in Yozgat Bozok University International Relations Department since 2018.

Among her interests are: Political History, Turkish Military History, Balkan Wars, First World War (Çanakkale Campaign, Galicia Front, Iraqi Front), and the Korean War.

E-mail: hulyatoker@gmail.com

**Mustafa Yıldız**

Mustafa Yıldız born in Yozgat in 1968, went to Wien for his undergraduate education in 1986. He graduated from Political Sciences department in Wien University. He completed his graduate and PhD studies at the same University. He had worked as teacher for five years and then served as an inspector for next twelve years within the Austrian Ministry of Education. He then returned to Turkey and have started to work as an Assistant Professor for Yozgat Bozok University International Relations Department.

His main areas of interest are international relation theories and international organizations.

E-mail: mustafa.yildiz@bozok.edu.tr

## **Makale Çağrısı**

### **Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi 2019/1**

#### ***Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri***

Sayı Editörü: Dr. Mustafa Yıldız

Yayın Kurulumuz dergimizin ‘*Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri*’ ana temalı 2019/1 sayısı için alanla ilgili çalışmalarınızı beklemektedir. Değerlendirmeye alınacak yazıların dergipark aracılığı veya dergimizin mail adresi üzerinden en geç 30 Haziran 2019 tarihine kadar teslim edilmesi gerekmektedir. Başvuru sahipleri yayın kararı ile ilgili 2019 Temmuz ayı içinde bilgilendirileceklerdir. Dergimiz ana tema dışında da uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi ve kamu yönetiminin temel alanlarındaki yayınları diğer konular başlığı altında değerlendirmeye almaktadır.

Makalelerinizi [siyasetdergisi@bozok.edu.tr](mailto:siyasetdergisi@bozok.edu.tr) veya [mustafa.yildiz@bozok.edu.tr](mailto:mustafa.yildiz@bozok.edu.tr) adreslerine gönderebilirsiniz.

### **Call for Next Issue**

### **Turkish Journal of Political Science 2019/1**

#### ***Turkey - European Union Relations***

Issue Editor: Dr. Mustafa Yıldız

Our editorial board invites your articles for our journals 2019/1 Issue on the main theme of ‘*Turkey – European Union Relations*’. All materials for consideration should be submitted via dergipark system or journals mail address by June 30, 2019. Applicants will be notified of final decisions in mid July 2019. Our journal also welcomes articles in the basic fields of political science and public administration outside the main theme, in order to publish under the beyond the topic section.

E-mail your articles / papers at [siyasetdergisi@bozok.edu.tr](mailto:siyasetdergisi@bozok.edu.tr)

[mustafa.yildiz@bozok.edu.tr](mailto:mustafa.yildiz@bozok.edu.tr)

### **Makale Çağrısı**

#### **Türkiye Siyaset Bilimi Dergisi 2019/2**

#### ***Türkiye’de Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları***

Sayı Editörü: Dr. Hazal Ilgın BAHÇECİ

Yayın Kurulumuz dergimizin “*Türkiye’de Kent, Çevre ve Yerel Yönetim Politikaları*” ana temalı 2019/2 Sayısı için temel alanın kentlerin tarihi, kentleşme kuramları, yerel yönetimler, yerel yönetim politikaları, kent planlaması ve sorunları, kent hukuku, kentsel/yerel siyaset, çevre politikaları, çevre yönetimi, politik ekoloji, Türkiye’de kentleşme ve sorunları gibi her türlü alt konularına yoğunlaşan çalışmalarınızı beklemektedir. Değerlendirmeye alınacak yazıların Dergipark aracılığıyla veya dergimizin mail adresi üzerinden en geç 30 Haziran 2019 tarihine kadar teslim edilmesi gerekmektedir. Başvuru sahipleri yayın kararı ile ilgili en geç 2019 Ağustos ayı içinde bilgilendirileceklerdir. Dergimiz ana tema dışında da siyaset bilimi, kamu yönetimi ve uluslararası ilişkilerin temel alanlarındaki yayınları “*diğer konular*” başlığı altında değerlendirmeye almaktadır.

Makalelerinizi [siyasetdergisi@bozok.edu.tr](mailto:siyasetdergisi@bozok.edu.tr) veya [vezaya hazali.bahceci@bozok.edu.tr](mailto:hazali.bahceci@bozok.edu.tr) adreslerine gönderebilirsiniz.

### **Call for Next Issue**

#### **Turkish Journal of Political Science 2019/2**

#### ***Urban, Environmental and Local Government Policies in Turkey***

Issue Editor: Dr. Hazal Ilgın BAHÇECİ

Our editorial board invites your articles for our journals 2019/2 Issue on the main theme of “*Urban, Environmental and Local Government Policies in Turkey*”, focusing on subtitles in any field of the science area like urban history, urbanization theories, local governments, local government policies, urban planning and problems, urban law, urban / local politics, environmental policy, environmental management, political ecology, urbanization and problems in Turkey. All materials for consideration should be submitted via Dergipark system or journals mail address by June 30, 2019. Applicants will be notified of final decisions in mid August 2019. Our journal also welcomes articles in the basic fields of political science, public administration and international relations outside the main theme, in order to publish under the beyond the topic section.

E-mail your articles / papers at [siyasetdergisi@bozok.edu.tr](mailto:siyasetdergisi@bozok.edu.tr)

[vezaya hazali.bahceci@bozok.edu.tr](mailto:hazali.bahceci@bozok.edu.tr)

ISSN: 2587-2346

E-ISSN: 2667-775X  
siyasetdergisi@bozok.edu.tr

