



A U J F E

ANADOLU UNIVERSITY
JOURNAL OF FACULTY OF
ECONOMICS

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ

**İKTİSAT
FAKÜLTESİ
DERGİSİ**



ANADOLU
ÜNİVERSİTESİ

e-ISSN: 2687-4563

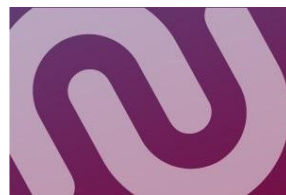


Anadolu Üniversitesi Yayınları

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ İKTİSAT FAKÜLTESİ DERGİSİ

ANADOLU UNIVERSITY JOURNAL OF FACULTY OF ECONOMICS

Cilt / Volume: 1 Sayı / Number: 1



2019 – ESKİŞEHİR



ANADOLU ÜNİVERSİTESİ İKTİSAT FAKÜLTESİ DERGİSİ

ANADOLU UNIVERSITY JOURNAL OF FACULTY OF ECONOMICS

Sahibi: Anadolu Üniversitesi adına Rektör **Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI**

Owner: On behalf of Anadolu University, Rector **Prof. Dr. Şafak Ertan ÇOMAKLI**

2019 yılı itibariyle yayın hayatına başlayan Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi (AUJFE) online olarak yayınlanan ve dergiye gönderilen çalışmaların değerlendirme sürecinin elektronik ortamda çift-kör (double-blinded) hakem yöntemiyle yürütüldüğü hakemli ve bilimsel bir dergidir. Temel amacı, açık erişim yoluyla bilginin paylaşılmasına ve değere dönüşmesini sağlamaya katkıda bulunmaktır.

Dergi iktisat, maliye, sosyal politika ve çalışma ilişkileri, kamu yönetimi, siyaset bilimi ve uluslararası ilişkiler alanlarındaki bilimsel eserleri yayınlamaktadır. Derginin yayın dili Türkçe ve İngilizcedir. "Araştırma makalesi", "derleme", "editöre mektup" ve "kitap yorumları" türünden bilimsel metinler, yazım kurallarına uygun hazırlanmış olmaları koşuluyla değerlendirmeye kabul edilmektedir. Değerlendirilmek üzere dergiye gönderilen metinlerin, daha önce yayınlanmamış, yayınlanmak üzere kabul edilmemiş ve yayınlanmak için değerlendirilme sürecinde olmaması gerekmektedir. Değerlendirme sürecinde olan ve yayınlanan eserlerin sorumluluğu tümüyle yazar(lar)a aittir.

Anadolu University Journal of Faculty of Economics (AUJFE), which started its publication in 2019, is a peer-reviewed and scientific journal in which the evaluation process of the studies published online and sent to the journal is carried out by double-blinded referee method. Its main purpose is to contribute to the sharing and transformation of information through open access.

The journal publishes scientific articles on economics, public finance, social policy and labor relations, public administration, political science and international relations. The language of the journal is Turkish and English. Scientific texts such as "research article", "literature review", "letters to editor" and "book reviews" are accepted for evaluation provided they are prepared in accordance with the spelling rules. The manuscripts submitted to the journal for review should not be previously published, accepted for publication and should not be in the process of being evaluated for publication. The responsibility of the published and published works belongs to the author(s).

AUJFE’de yayımlanan tüm eserlerin yayın hakkı Anadolu Üniversitesi’ne aittir.

Anadolu University holds the copyright of all published material that appear in AUJFE.

Yazışma Adresi / Address: Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi İktisat Fakültesi Dergisi
Yunusemre Kampüsü 26470 Tepebaşı - ESKİŞEHİR

e-mail: iktisatdergi@anadolu.edu.tr **web:** <https://dergipark.org.tr/tr/pub/aujfe>

ANADOLU ÜNİVERSİTESİ İKTİSAT FAKÜLTESİ DERGİSİ

ANADOLU UNIVERSITY JOURNAL OF FACULTY OF ECONOMICS

Editör/Editor: Prof. Dr. Selim BAŞAR

Adres/Adress: Anadolu Üniversitesi Rektörlük Rektör Yardımcılığı Ofisi
26470 Eskişehir - Turkey

Tel/Phone: +90 222 335 05 80 **dahili/ext:** 1132

Faks/Fax: +90 222 320 13 04

e-posta/e-mail: selim@anadolu.edu.tr

Editör Yardımcısı/Associate Editor: Dr. Öğr. Üy. Abdurrahman TARAKTAŞ

Adres/Adress: Anadolu Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü
26470 Eskişehir - Turkey

Tel/Phone: +90 222 335 05 80 **dahili/ext:** 2641

Faks/Fax: +90 222 320 13 04

e-posta/e-mail: ataraktas@anadolu.edu.tr

YAYIN KURULU / EDITORIAL BOARD

Prof. Dr. Selim BAŞAR

Prof. Dr. Şebnem Tosunoğlu

Prof. Dr. Nezih Varcan

Prof. Dr. Bülent Günsoy

Prof. Dr. Süleyman Sözen

Prof. Dr. Nejat Doğan

DANIŞMA KURULU / ADVISORY BOARD

Şafak Ertan ÇOMAKLI – Anadolu Üniversitesi

Selim BAŞAR - Anadolu Üniversitesi

Güler GÜNSOY – Anadolu Üniversitesi

Şebnem TOSUNOĞLU - Anadolu Üniversitesi

Bülent GÜNSOY- Anadolu Üniversitesi

Mehmet BAŞAR- Anadolu Üniversitesi

Süleyman SZEN- Anadolu Üniversitesi

Semiha AKINCI - Anadolu Üniversitesi

Alper ALTUNAY - Anadolu Üniversitesi

Metin ARGAN - Anadolu niversitesi

Özlem ATALIK - Anadolu Üniversitesi

Mehmet BAŞAR - Anadolu Üniversitesi

C. Necat BERBEROĞLU - Anadolu Üniversitesi

Muzaffer DOĞAN - Anadolu Üniversitesi

Levent ERASLAN – Anadolu Üniversitesi

Nejat DOĞAN - Anadolu Üniversitesi

Erkan ÜYÜMEZ - Anadolu Üniversitesi

Emre GÖKALP - Anadolu Üniversitesi

Zehra GÜLMÜŞ - Anadolu Üniversitesi

Semra GÜNAY AKTAŞ - Anadolu Üniversitesi

Abdülkadir GÜRER - Ankara Üniversitesi

Cem IŐIK - Anadolu niversitesi

Çiğdem KARA - Anadolu Üniversitesi

Mustafa KARACA - Anadolu Üniversitesi

Tuğberk TOSUNOĞLU – Anadolu Üniversitesi

Deniz KAĐNICIOĐLU - Anadolu Üniversitesi

Ahmet MAKAL - Ankara Üniversitesi

A. İlhan ORAL - Anadolu Üniversitesi

Saime ÖNCE - Anadolu Üniversitesi

Sevgi Ayşe ÖZTÜRK - Anadolu Üniversitesi

Hüseyin ÖZCAN - Anadolu Üniversitesi

Gülsev PAKKAN - Ufuk Üniversitesi

Elif TEKİN İFTAR - Anadolu Üniversitesi

M. Necdet TİMUR - Anadolu Üniversitesi

Selahittin TOLKUN - Anadolu Üniversitesi

Oktay Emir – Anadolu niversitesi

Ümit Deniz TURAN - Anadolu Üniversitesi

Hasan TUTAR - Anadolu Üniversitesi

Ali Umut TÜRKCAN - Anadolu Üniversitesi

B. Yelda UÇKAN - Anadolu Üniversitesi

Nezih VARCAN - Anadolu Üniversitesi

K. Emrah YILDIRIM - Anadolu Üniversitesi

A. Haluk YÜKSEL - Anadolu Üniversitesi

Erkan YÜKSEL - Anadolu Üniversitesi

T. Volkan YÜZER - Anadolu Üniversitesi

Ahmet Deniz TURAN – Anadolu Üniversitesi

HAKEM KURULU / REVIEW BOARD

Emrah Acar, (İstanbul Teknik Ü.)	Figen Altuğ, (İstanbul Ü.)	Serpil Aygün Cengiz, (Başkent Ü.)
Abdullatif Acarlıoğlu, (Anadolu Ü.)	Alper Altunay, (Anadolu Ü.)	Oya Aytemiz Seymen, (Balıkesir Ü.)
Işıl Açıkalın, (Anadolu Ü.)	Hüseyin Altunbaş, (Selçuk Ü.)	Hülya Bakırtaş, (Aksaray Ü.)
Sezgin Açıkalın, (Anadolu Ü.)	Mustafa Altunoğlu, (Anadolu Ü.)	İbrahim Bakırtaş, (Aksaray Ü.)
Bülent Açma, (Anadolu Ü.)	Serpil Altınırnak, (Anadolu Ü.)	Tahir Balcı, (Çukurova Ü.)
F. Râna Adaçay, (Anadolu Ü.)	A. Ender Altunoğlu, (Muğla Ü.)	Zülal Balpınar, (Anadolu Ü.)
O. Cem Adıgüzel, (Anadolu Ü.)	Handan Anıl, (Anadolu Ü.)	Kerim Banar, (Anadolu Ü.)
Aslı Afşar, (Anadolu Ü.)	Mustafa Apaydın, (Çukurova Ü.)	A. Barış Baraz, (Anadolu Ü.)
Muharrem Afşar, (Anadolu Ü.)	İlker Murat Ar, (KTÜ)	Gülfidan Barış, (Anadolu Ü.)
Asuman Ağaçsapan, (Anadolu Ü.)	Metin Argan, (Anadolu Ü.)	Bilgin Bari, (Anadolu Ü.)
Esmahan Ağaoğlu, (Anadolu Ü.)	M. Zafer Arıcan, (Bahçeşehir Ü.)	Ali Baş, (Selçuk Ü.)
Ahmet Ağca, (Dumlupınar Ü.)	M. Necip Arman, (Adnan Menderes Ü.)	Mehmet Başar, (Anadolu Ü.)
Feyza Ağlargoş, (Anadolu Ü.)	Zeki Arsal, (Abant İzzet Baysal Ü.)	E. Sema Batu, (Anadolu Ü.)
Ömer Akat, (Uludağ Ü.)	M. Oğuz Arslan, (Anadolu Ü.)	Dilek Baybora, (Anadolu Ü.)
Nazire Akbulut, (Gazi Ü.)	Özgür Arun, (Akdeniz Ü.)	Onur Baycan, (Anadolu Ü.)
Yavuz Akbulut, (Anadolu Ü.)	Murat Aslan, (Osmangazi Ü.)	Gaye Baycık, (Ankara Ü.)
Erhan Akdemir, (Anadolu Ü.)	Engin Aslanargun, (Düzce Ü.)	Sevil Bayçu, (Anadolu Ü.)
Tahir Akgemci, (Selçuk Ü.)	H. Rıza Aşıkoğlu, (Afyon Kocatepe Ü.)	Ayhan Bayrak, (Anadolu Ü.)
Yılmaz Akgündüz, (Mersin Ü.)	O. Bige Aşkun Yıldırım, (Marmara Ü.)	A. Kemal Bayram, (Afyon Kocatepe Ü.)
Semiha Akıncı, (Anadolu Ü.)	Nejdet Atabek, (Anadolu Ü.)	Fatih Bayram, (Karabük Ü.)
Şebnem Akipek Öcal, (Ankara Ü.)	Murat Ataizi, (Anadolu Ü.)	Nuran Bayram, (Uludağ Ü.)
Mine Akkan, (Dokuz Eylül Ü.)	Murat Atalı, (Yakın Doğu Ü.)	M. Fatih Bayramoğlu, (B. Ecevit Ü.)
Tolga Akkaya, (Anadolu Ü.)	Özlem Atalık, (Anadolu Ü.)	Suzan Duygu Bedir Erişti, (Anadolu Ü.)
Meryem Akoğlan Kozak, (Anadolu Ü.)	Gökhan Atılğan, (Ankara Ü.)	Çetin Bektaş, (Erzincan Ü.)
H. Kıvanç Aksoy, (Osmangazi Ü.)	Mustafa Avcı, (Anadolu Ü.)	Ş. Dilek Belet, (Anadolu Ü.)
Şafak Aksoy, (Akdeniz Ü.)	Erdal Aydemir, (Süleyman Demirel Ü.)	Serap Benligiray, (Anadolu Ü.)
E. Ozan Aksöz, (Anadolu Ü.)	Aslı Elif Aydın, (İstanbul Bilgi Ü.)	C. Necat Berberoğlu, (Anadolu Ü.)
Munise Tuba Aktaş, (Anadolu Ü.)	Belgin Aydın, (Anadolu Ü.)	Senem Besler, (Anadolu Ü.)
Murat Akyıldız, (Anadolu Ü.)	C. Hakan Aydın, (Anadolu Ü.)	Faik Bilgili, (Erciyes Ü.)
Feriştah Alanyalı, (Anadolu Ü.)	Nurhan Aydın, (Anadolu Ü.)	Yılmaz Bingöl, (Yıldırım Beyazıt Ü.)
H. Sabri Alanyalı, (Anadolu Ü.)	Sinan Aydın, (Anadolu Ü.)	Haluk Birsen, (Anadolu Ü.)
Ertuğrul Algan, (Anadolu Ü.)	Şule Aydın Tükeltürk, (Trakya Ü.)	Mutlu Binark, (Başkent Ü.)
Mete Alım, (Atatürk Ü.)	Ufuk Aydın, (Anadolu Ü.)	Tamer Bolat, (Balıkesir Ü.)
Nesrin Alptekin, (Anadolu Ü.)	Enver Aydoğan, (Gazi Ü.)	Nilüfer Boran Güneysu, (Anadolu Ü.)
Erol Altınsapan, (Anadolu Ü.)	Mesut Aygün, (Anadolu Ü.)	Erdoğan Boz, (Osmangazi Ü.)

Yücel Bozdağlıoğlu, (A. Menderes Ü.)	Şule Daldal, (Marmara Ü.)	Serra Eren Sarioğlu, (İstanbul Ü.)
Müjgan Bozkaya, (Anadolu Ü.)	Murat Cem Demir, (Tunceli Ü.)	İclal Ergenç, (Ankara Ü.)
Deniz Börü, (Marmara Ü.)	Emine Demiray, (Anadolu Ü.)	Ali Ergur, (Galatasaray Ü.)
Semih Büker, (Ufuk Ü.)	Uğur Demiray, (Anadolu Ü.)	Çağrı Erhan, (Ankara Ü.)
Köksal Büyük, (Anadolu Ü.)	Mete Dibo, (Hitit Ü.)	Nuri Erişgin, (Ankara Ü.)
Aytekin Can, (Selçuk Ü.)	İbrahim H. Diken, (Anadolu Ü.)	Serap Erkoç, (Anadolu Ü.)
Gürhan Can, (Anadolu Ü.)	Meltem D. Caniklioğlu, (İzmir Eko. Ü.)	Erhan Eroğlu, (Anadolu Ü.)
Verda Canbey Özgüler, (Anadolu Ü.)	Nejat Doğan, (Anadolu Ü.)	A. Figen Ersoy, (Anadolu Ü.)
Aydan Cavcar, (Anadolu Ü.)	Sema Doğan, (Hacettepe Ü.)	Ali Ersoy, (Anadolu Ü.)
Metin Coşkun, (Anadolu Ü.)	Ahmet Doğanay, (Çukurova Ü.)	N. Figen Ersoy, (Anadolu Ü.)
Füsun Curaoğlu, (Anadolu Ü.)	Osman Doğru, (Marmara Ü.)	Mesut Erşan, (Osmangazi Ü.)
Nilgün Çağlarınmak Uslu, (Anadolu Ü.)	Recai Dönmez, (Anadolu Ü.)	Bülend Aydın Ertekin, (Anadolu Ü.)
Celil Çakıcı, (Mersin Ü.)	Seyyare Duman, (Anadolu Ü.)	Hakan Ertem, (Marmara Ü.)
Mustafa Çakır, (Anadolu Ü.)	Gül Durmuşoğlu Köse, (Anadolu Ü.)	Murat Ertuğrul, (Anadolu Ü.)
Tufan Çakır, (Anadolu Ü.)	Hasan Durucasu, (Anadolu Ü.)	Ethem Esen, (Anadolu Ü.)
Ahmet Ferda Çakmak, (B. Ecevit Ü.)	Şemsettin Edeer, (Anadolu Ü.)	Halim Esen, (Anadolu Ü.)
Cenap Çakmak, (Osmangazi Ü.)	Ayla Efe, (Anadolu Ü.)	Rana Eşkinat, (Anadolu Ü.)
Şuayyip Çalış, (Sakarya Ü.)	Vedat Ekergil, (Anadolu Ü.)	H. Mahir Fisunoğlu, (Çukurova Ü.)
Hasan Çalışkan, (Anadolu Ü.)	Aykut Ekinci, (Bilecik Şeyh Edebali Ü.)	A. Ercan Gegez, (Marmara Ü.)
Nazım Çatalbaş, (Anadolu Ü.)	Filiz Ekinci, (Bilecik Şeyh Edebali Ü.)	Evrin Genç Kumtepe, (Anadolu Ü.)
Eren Çaşkurlu, (Gazi Ü.)	Nilgun Elam, (Anadolu Ü.)	Ender Gere, (Anadolu Ü.)
G. Serap Çekerol, (Anadolu Ü.)	Oktay Emir, (Anadolu Ü.)	H. Nüvit Gerek, (Anadolu Ü.)
Kamil Çekerol, (Anadolu Ü.)	Fikret Er, (Anadolu Ü.)	Sevgi Gerek, (Anadolu Ü.)
Adnan Çelik, (Selçuk Ü.)	İrem Erdem Aydın, (Anadolu Ü.)	M. Cem Girgin, (Anadolu Ü.)
H. Eray Çelik, (Yüzüncü Yıl Ü.)	A. Volkan Erdemir, (Erciyes Ü.)	Ümit Girgin, (Anadolu Ü.)
Zafer Çelik, (Yıldırım Beyazıt Ü.)	Erkan Erdemir, (Osmangazi Ü.)	Emre Gökalt, (Anadolu Ü.)
C. Cengiz Çelikoğlu, (Dokuz Eylül Ü.)	Ceyda Erden, (Anadolu Ü.)	Zeliha Gökalt, (Anadolu Ü.)
Aydem Çiftçioğlu, (Uludağ Ü.)	Zeynep Erdiñç, (Anadolu Ü.)	Doğan Gökbel, (Anadolu Ü.)
Melih Çildir, (ESOGÜ)	B. Zafer Erdoğan, (Anadolu Ü.)	Nazlı Gökçe, (Anadolu Ü.)
Orhan Çoban, (Selçuk Ü.)	Levent Erdoğan, (Anadolu Ü.)	Orhan Gökçe, (Selçuk Ü.)
Sıtkı Çorbacıoğlu, (Osmangazi Ü.)	Melih Erdoğan, (Anadolu Ü.)	Seda Gökmen, (Ankara Ü.)
Zühal Çubukçu, (Osmangazi Ü.)	Meltem Erdoğan, (Anadolu Ü.)	Mustafa Göksu, (Gazi Ü.)
Elif Dağdemir, (Anadolu Ü.)	N. Kemal Erdoğan, (Anadolu Ü.)	Temmuz Göñç, (Anadolu Ü.)
Özcan Dağdemir, (Osmangazi Ü.)	Nurten Erdoğan, (Anadolu Ü.)	Ece Göztepe, (Bilkent Ü.)
Banu Dağtaş, (Anadolu Ü.)	Serap Erdoğan, (Anadolu Ü.)	Ekrem Gül, (Sakarya Ü.)
Erdal Dağtaş, (Anadolu Ü.)	Şenol Erdoğan, (Osmangazi Ü.)	Yasemin Gülbahar, (Ankara Ü.)

Fuat Güllüpinar, (Anadolu Ü.)	Serap Kamışlı, (Bilecik Ü.)	Umut Koç, (Osmangazi Ü.)
Gülnihal Gülmez, (Anadolu Ü.)	Nuray Karaca, (Anadolu Ü.)	Serpil Koçdar, (Anadolu Ü.)
Zehra Gülmüş, (Anadolu Ü.)	Nejdet Karadağ, (Anadolu Ü.)	Emine Kolaç, (Anadolu Ü.)
Gürer Gülsevin, (Ege Ü.)	A. Aziz Karagül, (Anadolu Ü.)	Osman Konuk, (Afyon Kocatepe Ü.)
Mehmet Gültekin, (Anadolu Ü.)	Erdal Karakaş, (Bilecik Ü.)	İsa Korkmaz, (Necmettin Erbakan Ü.)
Erdal Gümüş, (Osmangazi Ü.)	Hakan Karakehya, (Anadolu Ü.)	Şenol Korkut, (ESOGÜ)
Erhan Gümüş, (ÇOMÜ.)	Ahmet Karakocalı, (Anadolu Ü.)	Cüneyt Koyuncu, (Bilecik Ü.)
Gülten Gümüştekin, (Dumlupınar Ü.)	Kurtuluş Karamustafa, (Erciyes Ü.)	Nazmi Kozak, (Anadolu Ü.)
Semra Günay Aktaş, (Anadolu Ü.)	Elif Karaosmanoğlu, (İstanbul T. Ü.)	Diñçay Köksal, (ÇOMÜ.)
Kerim Gündođdu, (Adnan Menderes Ü.)	Ekrem Karayılmazlar, (Pamukkale Ü.)	Erdoğan Köse, (Atatürk Ü.)
Erdin Gündüz, (Anadolu Ü.)	Fatih Karcıođlu, (Atatürk Ü.)	Sevinç Köse, (Celal Bayar Ü.)
Fatime Güneş, (Anadolu Ü.)	Bilhan Kartal, (Anadolu Ü.)	Mustafa Naci Kula, (ESOGÜ)
İhsan Güneş, (Anadolu Ü.)	Filiz Kartal, (TODAİE)	A. Tolga Kumtepe, (Anadolu Ü.)
Güler Günsoy, (Anadolu Ü.)	Saadet Kasman, (Dokuz Eylül Ü.)	Zekeriya Kurşun, (Marmara Ü.)
H. İbrahim Gürcan, (Anadolu Ü.)	Tuğrul Katođlu, (Bilkent Ü.)	Gülstın Kurubacak, (Anadolu Ü.)
Necmi Gürsakal, (Uludağ Ü.)	Yüksel Kavak, (Hacettepe Ü.)	Mesut Kurulgan, (Anadolu Ü.)
Meral Güven, (Anadolu Ü.)	A. Yalçın Kaya, (Selçuk Ü.)	Erol Kutlu, (Anadolu Ü.)
Canatay Hacıköylü, (Anadolu Ü.)	Ergün Kaya, (Anadolu Ü.)	Önder Kutlu, (Selçuk Ü.)
Ayhan Hakan, (Anadolu Ü.)	M. Mesut Kayalı, (Dumlupınar Ü.)	Abdullah Kuzu, (Anadolu Ü.)
Hakan Hakeri, (İstanbul Medeniyet Ü.)	S. Yüksel Kaygusuz, (Uludağ Ü.)	İsmail Küçükaksoy, (Dumlupınar Ü.)
Ali Halıcı, (Başkent Ü.)	Şaban Kayıhan, (FSMVÜ)	Derman Küçükaltan, (İstanbul Arel Ü.)
Şaduman Halıcı, (Anadolu Ü.)	İlknur Keçik, (Anadolu Ü.)	Yakup Küçükkale, (KTÜ)
Emel Hanağası, (Ankara Ü.)	Gülpınar Kelemci, (Marmara Ü.)	Aykut Lenger, (Ege Ü.)
Gürkan Haşit, (Bilecik Şeyh Edebali Ü.)	Aşkın Keser, (Uludağ Ü.)	Elçin Macar, (YTÜ)
Yasemin Işıқтаç, (İstanbul Ü.)	Mehmet Kesim, (Anadolu Ü.)	Muhsin Macit, (Anadolu Ü.)
Ayşe İlker, (Celal Bayar Ü.)	Uğur Keskin, (Anadolu Ü.)	Nazif Mandacı, (Yaşar Ü.)
İbrahim İlkhan, (Selçuk Ü.)	Metin Kılıç, (Karabük Ü.)	İlknur Maviş, (Anadolu Ü.)
S. Zeki İmamođlu, (Gebze Ü.)	Ramazan Kılıç, (Dumlupınar Ü.)	Mehmet Mercan, (Hakkari Ü.)
İsa İpçioğlu, (Bilecik Şeyh Edebali Ü.)	Yılmaz Kılıçaslan, (Anadolu Ü.)	Ali Meydan, (Nevşehir Ü.)
Hasan İslatince, (Anadolu Ü.)	Barış Kılınç, (Anadolu Ü.)	Bilçin Meydan, (Uludağ Ü.)
İlknur İstifci, (Anadolu Ü.)	H. Selçuk Kıray, (Anadolu Ü.)	M. Emin Mutlu, (Anadolu Ü.)
Ö. Faruk İşcan, (Atatürk Ü.)	İbrahim Kırcova, (Yıldız Teknik Ü.)	Zaur Mükerrerem, (Anadolu Ü.)
Erkan İznik, (Anadolu Ü.)	Çiğdem Kirel, (Anadolu Ü.)	Meltem N. Veliođlu, (A. İ. Baysal Ü.)
Yusuf Kaderli, (Adnan Menderes Ü.)	Şölen Kipöz, (İzmir Ekonomi Ü.)	Yavuz Odabaşı, (Anadolu Ü.)
C. Hakan Kağnıcıoğlu, (Anadolu Ü.)	Fatma Kocabaş, (Anadolu Ü.)	Aytunga Oğuz, (Dumlupınar Ü.)
Melik Kamışlı, (Bilecik Ü.)	Fatma K. Sündal, (Anadolu Ü.)	Neval Okan, (Anadolu Ü.)

Emel Oktay, (Hacettepe Ü.) Ahmet Öztürk, (Uludağ Ü.) Serap Suğur, (Anadolu Ü.)
M. Recep Okur, (Anadolu Ü.) Feride Öztürk, (Dumlupınar Ü.) Zerrin Sungur, (Anadolu Ü.)
Erdal Onar, (Bilkent Ü.) Kadriye Öztürk, (Anadolu Ü.) A. Nurhan Şakar, (Anadolu Ü.)
A. İlhan Oral, (Anadolu Ü.) M. Canan Öztürk, (Anadolu Ü.) Hüseyin Şen, (Yıldırım Beyazıt Ü.)
Nezih Orhon, (Anadolu Ü.) Sevgi Ayşe Öztürk, (Anadolu Ü.) S. Yücel Şenyurt, (Gazi Ü.)
A. Şevket Ovalı, (Dokuz Eylül Ü.) Zafer Öztürk, (Bülent Ecevit Ü.) Emel Şıklar, (Anadolu Ü.)
Mine Oyman, (Anadolu Ü.) Gülsev Pakkan, (Başkent Ü.) İlyas Şıklar, (Anadolu Ü.)
Serdar Öge, (Selçuk Ü.) Canan Parla, (Anadolu Ü.) Ali Şimşek, (Anadolu Ü.)
Serdar Ögel, (Afyon Kocatepe Ü.) Didem Paşaoğlu Baş, (Anadolu Ü.) İsmail Şiriner, (Kocaeli Ü.)
Oktay Öksüzler, (Anadolu Ü.) Cem Pekman, (Marmara Ü.) Deniz Şükrioğlu, (Bülent Ecevit Ü.)
Kemal Öktem, (Hacettepe Ü.) Helga Rittersberger-Tılıç, (ODTÜ) Deniz Taşcı, (Anadolu Ü.)
Nalan Ölmezoğulları, (Uludağ Ü.) Cem Saatçioğlu, (İstanbul Ü.) Demet Taşdelen, (Anadolu Ü.)
Saime Önce, (Anadolu Ü.) H. İbrahim Sağlam, (Sakarya Ü.) İskender Taşdelen, (Anadolu Ü.)
Tuncay Önder, (Gazi Ü.) Mustafa Sağlam, (Anadolu Ü.) Ozan Ercan Taşkın, (Anadolu Ü.)
Ahmet Özalp, (Hitit Ü.) Necdet Sağlam, (Anadolu Ü.) Çoşkun Taştan, (Ağrı İbrahim Çeçen Ü.)
Erkan Özata, (Anadolu Ü.) Songül Sallan Gül, (S. Demirel Ü.) Ümit Tatlıcan, (Adnan Menderes Ü.)
F. Zeynep Özata, (Anadolu Ü.) A. Yaşar Sarıbay, (Uludağ Ü.) A. Tolga Tek, (Anadolu Ü.)
F. Hülya Özcan, (Anadolu Ü.) Arif Sarıçoban, (Hacettepe Ü.) Ahmet Tekin, (Osmangazi Ü.)
M. Tevfik Özcan, (İstanbul Ü.) Melike Sayıl, (Hacettepe Ü.) Fatih Temizel, (Anadolu Ü.)
Ömer Özçiçek, (Gaziantep Ü.) Seval Selimoğlu, (Anadolu Ü.) Filiz Tepecik, (Anadolu Ü.)
Aşkın Özdağoğlu, (Dokuz Eylül Ü.) Celalettin Serinkan, (Pamukkale Ü.) M. Necdet Timur, (Anadolu Ü.)
Ali Özdemir, (Anadolu Ü.) Serdar Sever, (Anadolu Ü.) Filiz Tiryakioğlu, (Anadolu Ü.)
A. Murat Özdemir, (Hacettepe Ü.) Güven Sevil, (Anadolu Ü.) Mehpare Tokay Argan, (Bilecik Ü.)
Erkan Özdemir, (Uludağ Ü.) Adnan Sevim, (Anadolu Ü.) Selahattin Tolkun, (Anadolu Ü.)
Arzu Özen, (Anadolu Ü.) Nurdan Sevim, (Bilecik Ü.) H. Zümrüt Tonus, (Anadolu Ü.)
Mustafa Özer, (Anadolu Ü.) Şerafettin Sevim, (Dumlupınar Ü.) Özgür Tonus, (Anadolu Ü.)
Alper Özer, (Ankara Ü.) Uğur Sevim, (Giresun Ü.) Elif Toprak, (Anadolu Ü.)
Ömer Özer, (Anadolu Ü.) Selami Sezgin, (Osmangazi Ü.) Metin Toprak, (İstanbul Ü.)
Hicran Özgüner Kılıç, (Karabük Ü.) İ. Özgür Soğanlı, (Anadolu Ü.) Cengiz Toraman, (Gaziantep Ü.)
Aydın Ziya Özgür, (Anadolu Ü.) Başak Solmaz, (Selçuk Ü.) Ömer Torlak, (Karatay Ü.)
Enver Özkalp, (Anadolu Ü.) Harun Sönmez, (Anadolu Ü.) A. Nil Tosun, (Hacettepe Ü.)
Ali Ekrem Özkul, (Anadolu Ü.) H. Cenk Sözen, (Başkent Ü.) Cevat Tosun, (Gazi Ü.)
Hayrettin Özler, (Dumlupınar Ü.) Süleyman Sözen, (Anadolu Ü.) M. Umur Tosun, (Hacettepe Ü.)
Ahmet Özmen, (Anadolu Ü.) Meriç Subaşı Ertekin, (Anadolu Ü.) B. Tuğberk Tosunoğlu, (Anadolu Ü.)
Müjdat Özmen, (Osmangazi Ü.) N. Bulbin Sucuoğlu, (Ankara Ü.) Şebnem Tosunoğlu, (Anadolu Ü.)
Selami Özsoy, (Abant İzzet Baysal Ü.) Nadir Suğur, (Anadolu Ü.) M. Mahur Tulum, (Anadolu Ü.)

Duygu Tunalı, (Anadolu Ü.)	A. Oğuz Ünlüer, (Anadolu Ü.)	Zekeriya Yıldırım, (Anadolu Ü.)
Özhan Tuncay, (İzmir Katip Çelebi Ü.)	Çağla Ünlütürk Ulutaş, (Pamukkale Ü.)	Sıtkı Yıldız, (Kırıkkale Ü.)
Nurcan Turan, (Anadolu Ü.)	Yılmaz Ürper, (Anadolu Ü.)	Zeki Yıldız, (Osmangazi Ü.)
Ü. Deniz Turan, (Anadolu Ü.)	M. Erkan Üyümez, (Anadolu Ü.)	Abdullah Yılmaz, (Anadolu Ü.)
Melih Turğut, (Osmangazi Ü.)	İlhan Üzülmöz, (Gazi Ü.)	Ali Yılmaz, (Ondokuz Mayıs Ü.)
Hasan Tutar, (Sakarya Ü.)	İ. Yaşar Vural, (R. T. Erdoğan Ü.)	Hakan Yılmaz, (Anadolu Ü.)
A. Umut Türkcan, (Anadolu Ü.)	Sezgin Vuran, (Anadolu Ü.)	Özlem Yılmaz, (ODTÜ)
Erhan Türker, (Anadolu Ü.)	Esra Yakut, (Anadolu Ü.)	R. Ayhan Yılmaz, (Anadolu Ü.)
H. Gökçe Türkoğlu, (Yaşar Ü.)	Kemal Yakut, (Anadolu Ü.)	Rasim Yılmaz, (Namık Kemal Ü.)
A. Sibel Türküm, (Anadolu Ü.)	Abdullah Yalama, (Osmangazi Ü.)	Sinan Yılmaz, (Bülent Ecevit Ü.)
Ayşe Nur Tütüncü, (İstanbul Ü.)	Rahmi Yamak, (KTÜ)	Veysel Yılmaz, (Osmangazi Ü.)
B. Yelda Uçkan, (Anadolu Ü.)	Handan Yavuz, (Anadolu Ü.)	Medet Yolal, (Anadolu Ü.)
Banu Uçkan, (Anadolu Ü.)	Sutay Yavuz, (TODAİE)	Mehmet Yüce, (Uludağ Ü.)
Nurullah Uçkun, (Osmangazi Ü.)	Şahinde Yavuz, (KTÜ)	Betül Yüce Dural, (Anadolu Ü.)
Sezen Uludağ, (Anadolu Ü.)	Nazan Yelkikalan, (ÇOMÜ)	Bülent Yücel, (Anadolu Ü.)
Nazmi Ulutak, (Anadolu Ü.)	Serdar Yener, (Sinop Ü.)	Süleyman Yükcü, (Dokuz Eylül Ü.)
Canan Uluyağcı, (Anadolu Ü.)	İbrahim Yerebakan, (R. T. Erdoğan Ü.)	A. Haluk Yüksel, (Anadolu Ü.)
M. Fatih Uşan, (Yıldırım Beyazıt Ü.)	Ahmet Yıkıms, (Abant İ. Baysal Ü.)	Coşğül Yüksel, (Anadolu Ü.)
Gülriiz Uygur, (Ankara Ü.)	Hakan Yıldırım, (Marmara Ü.)	Erkan Yüksel, (Anadolu Ü.)
Doğın Uysal, (Celal Bayar Ü.)	Halil Yıldırım, (Sakarya Ü.)	Mezher Yüksel, (Kırıkkale Ü.)
Ferruh Uztuğ, (Anadolu Ü.)	Kemal Yıldırım, (Anadolu Ü.)	N. Aysun Yüksel, (Anadolu Ü.)
Elif Uzun, (Anadolu Ü.)	Nihal Yıldırım Mızrak, (Anadolu Ü.)	Deniz Yüncü, (Anadolu Ü.)
Turgay Uzun, (Muğla Sıtkı Koçman Ü.)	Selim Yıldırım, (Anadolu Ü.)	A. Tülin Yürük, (Anadolu Ü.)
Seyfettin Ünal, (Dumlupınar Ü.)	Soner Yıldırım, (ODTÜ)	T. Volkan Yüzer, (Anadolu Ü.)
Sezen Ünlü, (Anadolu Ü.)	Yavuz Yıldırım, (ÇOMÜ)	Mahmut Zortuk, (Dumlupınar Ü.)

İÇİNDEKİLER / CONTENT

MAKALELER / ARTICLES

Transformation of the Realist Tradition in International Relations and Neoclassical Realism

Uluslararası İlişkilerde Realist Geleneğin Dönüşümü
ve Neoklasik Realizm

Birkan ERTÖY 1 - 26

Comparative Evaluation of the Regulations Regarding “Postponement” in Law No. 6183 and Other Laws

6183 Sayılı Kanunda Yer Alan “Tecil” Düzenlemesi ile Diğer Hukuk Dallarındaki Düzenlemelerin Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi

Doç. Dr. Neslihan COŞKUN KARADAĞ - Fatih KARABUĞA 27 - 44

An Analysis of the Interaction between the Accounting Professionals and Taxpayers in the Context of Tax Compliance in Turkey

Türkiye’de Muhasebe Meslek Mensupları ile Mükellefler Arasında Gerçekleşen Etkileşimlerin Vergi Uyumu Bağlamında İncelenmesi

Araş. Gör. Dr. Aytül BİŞGİN - Dr. Öğr. Üyesi Sema ÜNLÜER 45 - 57

Evaluation of Urban Waste Water Management in the Context of Public Planning and Capacity Development

Kamu Planlaması ve Kapasite Geliştirme Bağlamında Kentsel Atık Su Yönetiminin Değerlendirilmesi

Dr. Öğr. Üyesi Sedef OLUKLULU 58 - 73

Evaluation of Turkey's Development Assistance Policy in Ensuring the Global Partnership for Development

Kalkınmada Küresel İş Birliğinin Sağlanmasında Türkiye’nin Kalkınma Yardımları Politikasının Değerlendirilmesi

Ayşe EYİLİK 74 - 88

Uluslararası İlişkilerde Realist Geleneğin Dönüşümü ve Neoklasik Realizm¹

Transformation of the Realist Tradition in International Relations and Neoclassical Realism

Birkan ERTOY²

Başvuru Tarihi: 06.07.2019

Kabul Tarihi: 13.11.2019

Özet

1939'da Carr tarafından ilk versiyonu oluşturulan realist gelenek, uluslararası ilişkiler disiplinde oldukça baskındır. Bu baskın konumu, araştırmacıların realist yaklaşımlara sıkça başvurmasının yanı sıra yaklaşımların, sıklıkla eleştirilmesinden de kaynaklanmaktadır. Geleneğe yapılan eleştiriler uluslararası sistemdeki değişimler neticesinde sıklaşmış ve realist gelenek bu dönüşümler doğrultusunda değişikliklere uğramıştır. 1991'e kadar varlığını sürdüren iki kutuplu sistemi açıklama noktasında güçlük çekmeyen yapısal realizm, Soğuk Savaş'ın sona ermesi ile ortaya çıkan dünya düzenini açıklamakta bocalamıştır. Devletler, iki kutuplu yapının neden olduğu sıkı ittifak bağları içerisinde benzer dış politikalar izlemişse de günümüzdeki çok kutuplu yapıda daha bağımsız davranmakta ve bu doğrultuda farklı davranışlar sergilemektedirler. Bu durumun nedenini, dış politikanın hem iç hem de dış faktörlerden etkilenmesine bağlayan yeni nesil realistler, neoklasik realist yaklaşımı ortaya koymuştur. Bu yaklaşıma göre araştırmalarda sistem faktörünün yanı sıra stratejik kültür ve algı olarak tanımladıkları ara değişkenler ile lider faktörünün de incelenmesi gerektiğini savunmuştur.

Bu çalışma, özellikle son birkaç yıldır popüleritesi artan neoklasik realizmi açıklamayı ve yaklaşımın Türkçe literatüre tanıtılması amaçlamaktadır. Bu doğrultuda öncelikle yaklaşımın realist öncülleri anlatılmış ardından, realist geleneğe 'nasıl bir yenilik getirdiği' konuları incelenmiştir. Bunun yanı sıra yapılan literatür taraması ile yaklaşımın kapsamı ve sınırları net bir şekilde ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Klasik Realizm, Yapısal Realizm, Neoklasik Realizm, Ara Değişkenler, Algı, Stratejik Kültür

JEL Sınıflandırması: F50, F51, F59

Abstract

Realist school which was first formed by Carr in 1939 is rather dominant in international relations. This status is arise from the fact that realism is frequently criticized alongside the fact that used by many researchers. Criticism against the tradition became more frequent as a result of changes in international system and therefore realism suitably converted. Structural realism was able to explain bipolar system that ended in 1991 but it floundered to explain post Cold War era. Even though the states followed similar foreign policies because of the tight alliances of Cold War period, now they all act independently and therefore show different actions. New generation realists who attribute this case to the idea that states' foreign policies affected by both domestic and international factors formed neoclassical realist approach. According to this approach, intervening variables such as strategic culture, perceptions etc. should be added to the analysis alongside systemic factors and leader factor should be examined.

This study aims to explain neoclassical realism and introduce the approach to Turkish literature. In this sense, firstly previous versions of the approach was explained alongside the issue 'how the approach broke a new ground'. Moreover, extent and limits of the approach presented with the literature review on neoclassical realist case studies.

Keywords: Classical Realism, Structural Realism, Neoclassical Realism, Intervening Variables, Perception, Strategic Culture

JEL Classification: F50, F51, F59

¹Bu çalışma, 15/06/2019 tarihinde savunularak oy birliği ile başarılı bulunan, "Neoklasik Realizm Yaklaşımı ile Rusya'nın Ukrayna Müdahalesinin Analizi" başlıklı yüksek lisans tezinin teorik tartışmaya ayrılan bölümünden yola çıkılarak hazırlanmıştır ve bu nedenle büyük oranda benzerlikler bulunmaktadır.

² Uluslararası İlişkiler Bilim Uzmanı, birkan.ertoy@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-7033-715X

Giriş

Uluslararası ilişkiler disiplininde teorik yaklaşımlar, bir araştırmanın yapılabilmesi adına en önemli araçtır. Bu nedenle çalışmaya teori ile ilgili genel bir giriş yapılarak başlanması yerinde olacaktır. Jack Donnelly'e göre teori, ustalikle düşünülmüş soyutlamalardır ve dikkatimizi, kafa karıştırıcı detaylardan uzaklaştırarak, olaydaki en önemli noktaya vermemizi sağlar (Burchill, 2005: 29). Kenneth Waltz da Donnelly ile paralel şekilde, teorilerin belli bir hareket ya da olay ile ilgili kural seti ya da koleksiyonu olduğunu ileri sürer. Ancak Waltz, teorilerin salt 'kanun' olarak görülmesinin yanlış olduğunu ifade ettikten sonra, teorinin niteliksel olarak kanunlardan farklı olduğunu ve daha çok kanunları tanımlayan açıklamalar olduğunu savunur (Waltz, 1979: 2-5). Diğer taraftan Steve Smith teorinin öneminden bahsederken eylem üzerinden bir tanımlama yapmıştır. Ona göre bir eylem, teori olmadan yalnızca tanımlanabilir. Eylemin açıklanabilmesi için ise teori dünyasına girilmelidir (Dunne vd., 2013: 3). Bu bilgiler ışığında teori, genel anlamda bir olay üzerinde araştırma yapanların detaylarda boğulmasını engelleyerek kendilerine bir çerçeve oluşturmasını, bu sayede belli bir kavram setini kullanarak benzer olayların anlaşılmasını kolaylaştıracak genellemelere ulaşmasını ve eylemleri açıklayabilmesini sağlayan araçlar şeklinde tanımlanabilir.

Uluslararası ilişkiler disiplininde yapılan her çalışmada açıkça bahsedilmese bile araştırmacılar, farklı teorik yaklaşımlar benimsemektedirler. Bu yaklaşımlar araştırma yapanın belli bir noktaya odaklanmasını kolaylaştırmakla birlikte, araştırmacının olayla ilgili en doğru olduğunu düşündüğü görüşü ortaya koymasına yardım eder. Diğer bir ifadeyle uluslararası ilişkiler disiplininde tek ya da mutlak doğruyu bulan bir teori yoktur ancak eleştirel yaklaşımlar hariç her teori, güvenilirliğini artırabilmek amacıyla, olaylara dair getirdiği açıklamaların en doğru açıklamalar olduğunu savunmaktadır. Her teorinin farklı bir epistemolojisi ve metodolojisi olduğu göz önünde bulundurulduğunda teorilerin, incelediği olaylar farklılaşmakla birlikte, olaya dair kullandığı araçlarının ve açıklamalarının da farklılaştığını savunmak yanlış olmayacaktır.

1919'da Birleşik Krallık'ın bir parçası olan Galler Aberystwyth Üniversitesi'nde ilk uluslararası ilişkiler kürsüsü kurulduğunda amaç, henüz sonlanmış olan I. Dünya Savaşı'nın çıkış sebeplerini araştırmak ve tekrar savaş çıkmaması için neler yapılması gerektiğini ortaya koymaktı. Ancak ortaya koydukları çözümler -Milletler Cemiyeti, açık diplomasi gibi- ile II. Dünya Savaşı'nı engelleyemeyen bu görüş, ilk baskısı 1939'da yapılan *Yirmi Yıl Krizi* kitabında Edward Hallett Carr tarafından sert bir dille eleştirilmiş ve "ütopyacılık" olarak adlandırılmıştır (Carr, 1946)³. Günümüzde 'idealizm' olarak adlandırılan görüşlere karşın Carr, realist teoriyi ortaya koymuştur. Buradan hareketle uluslararası ilişkiler disiplinindeki çeşitliliğin ilk kez Carr ile başladığı savunulabilir.

İlerleyen dönemlerde ise oldukça baskın hale gelen realist teoriye teorinin dışından ve kendi içinden birçok eleştiri gelmesiyle disiplinindeki teori çeşitliliği bugünkü halini almıştır. Disiplindeki bu

³ Carr'ın eleştirdiği yazarlara yönelik kullandığı 'ütopyacı' ifadesi kitabın çeşitli yerlerinde geçmektedir.

çeşitliliğe rağmen, yapılan çalışmalarda realizm hem en çok başvurulan hem de en çok eleştiri alan teorilerden birisi olmuştur. Öyle ki Mustafa Aydın realist okulun, 1930'ların sonlarından 1980'lerin ortalarına kadar disiplinin mutlak hâkimi olduğunu ileri sürmektedir (Aydın, 2004: 34). Ancak 1991'de Sovyetler Birliği'nin dağılışıını öngöremeyen realist yaklaşımın popülerliği zarar görmüştür. Yine de sistemdeki aktörlerin, özellikle Rusya'nın, güç kazanması ve 2008 Gürcistan meselesinin, daha sonrasında 2014'te Ukrayna meselesinin ortaya çıkması, Rusya'nın revizyonist hamleler izlemeye başladığını göstermiştir. Bu gelişmeler ile birlikte realist gelenek kaybettiği popülerliğini yeniden kazanmaya başlamıştır (Tsygankov, 2018: 7).

Uluslararası ilişkiler disiplininde realizm, çoğu zaman yekpare olarak düşünülse de ortaya çıktığı günden bugüne büyük dönüşümler geçirmiş ve bununla birlikte çeşitlenmiş bir yaklaşımdır. Bu dönüşüm ve çeşitlilik dünyadaki değişimlere paralel şekilde gerçekleşmiştir. Nitekim neoklasik realizm (NKR⁴), iki kutuplu düzenin bitişi ile ortaya çıkmıştır. Teori, kendisinden önceki iki realist yaklaşımdan da belli derecede etkilenmiştir ve bu durum, NKR'nin kendisinden önceki yaklaşımlardan hangi noktalarda ayrıldığını ortaya koymak açısından zorluk yaratabilmektedir. Bu nedenle çalışmada öncelikle, realizmin geçirdiği süreç ele alınmış ve NKR ortaya çıkana kadar gelenekte ne gibi dönüşümler yaşandığı ortaya koyulmuştur. Bununla amaçlanan, NKR'nin nasıl bir süreç sonunda ortaya çıktığı ve kendisinden önceki realist versiyonlardan nasıl ayrıldığı konularına netlik getirmektir. Realizmin geçirdiği dönüşüm ve gelenekteki çeşitlilik anlatıldıktan sonra NKR'nin çalışma alanı, kavram seti ve sınırlılıkları üzerinde durularak yaklaşımın uluslararası ilişkiler disiplininde nerede konumlandığı ve disipline nasıl bir katkı yaptığı ortaya koyulmuştur.

1. Klasik Realizm

Klasik realizm⁵ her ne kadar 1939'da Carr'ın *Yirmi Yıl Krizi* kitabında ütopyacıların -ya da disiplinindeki daha yaygın adıyla idealist düşüncenin- eleştirilmesi ile ortaya çıkmış olsa da realistler, teorinin düşünsel altyapısı çok daha eski dönemlerdeki çalışmalar ile şekillenmiştir. Bunun sebebi teorinin, insan doğasından yola çıkarak devlete dair çıkarımlar yapıyor olmasıdır. Bu bağlamda en çok başvurulan isimlerden birisi, insan doğasına dair görüşlerinden dolayı Thomas Hobbes olmuştur. Hobbes, insanların doğuştan eşit olduğunu ve bu eşitliğin bir şeyleri arzulama konusunda da geçerli olduğunu ileri sürer. İki kişinin, aynı anda sahip olamayacağı bir şeyi arzu etmesi durumunda ise güvensizlik doğacağıının, bu kişilerin birbirine düşman olacağıının ve birbirlerini yok etmeye ya da egemenlikleri altına almaya çalışacağıının da altını çizer (Hobbes, 2007: 92-93). Klasik realizmde bu durum teoriye uyarlanarak, egemen devletler çıkarları peşinden koşar ve bu çıkarların çatışması

⁴ Çalışmanın devam eden kısımlarında neoklasik realizm yerine 'NKR' kısaltması kullanılacaktır.

⁵ Klasik realizm, bazı kaynaklarda 'siyasi realizm' olarak da adlandırılmaktadır. Bkz: Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Peking University Press, Beijing, 1997, Joshua S. Goldstein & Jon C. Pevehouse, *International Relations*, Pearson, New Jersey, 2014, Alison McQueen, "Political Realism and the Realist 'Tradition'", *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Cilt 20, Sayı 3, 2017.

durumunda savaş ortaya çıkar şeklinde bir argüman benimsenmiştir. Gerçekten de iki ya da daha fazla egemen devletin çıkarlarının çatıştığı bölgeler mücadele alanlarına dönmekte ve bu mücadele genellikle devletleri savaşa sürüklemektedir.

Buna ek olarak Hobbes, ‘rekabet’, ‘güvensizlik’, ‘şan ve şeref’ kavramlarının insanın doğasındaki üç temel çatışma nedeni olduğunu savunur. Ona göre insan, kazançları için rekabet eder, güvenliğini sağlamak ister çünkü kendisini güvende hissetmez ve son olarak şan ve şerefi için mücadele eder (Hobbes, 2007: 94). Hobbes’un insan doğasına dair bu görüşleri realist teorisyenler tarafından benimsenerek devletin doğasının tasvirine uyarlanmıştır. Klasik realistler devletin, çıkarları doğrultusunda kazanç sağlamak için diğer devletler ile rekabet ettiğini, diğer devletlere güvenemeyeceğini ve çıkarlarına ulaşmak için sürekli mücadele içinde olduğunu savunurlar.

Klasik realizmin devlete dair bu vurgusunun nedeni teorinin, analiz birimi olarak ‘devlet’i ele almasıdır. Bu yaklaşımın sebebi teorinin, devleti uluslararası sistemdeki öncelikli aktör olarak görmesi ve bunun dışında kalan bölgesel ve uluslararası aktörlerin, ekonomi ya da hukukun ikincil önceliğe sahip olduğunu vurgulamasıdır (Elias ve Sutch, 2007: 43). Teorinin devlete dair benimsediği varsayımlarından bir tanesi de devleti küresel siyasetin merkezinde konumlandırmasının yanı sıra onu bütünlük bir aktör olarak tanımlamasıdır (Sterling-Folker, 2006: 17). Devlete dair bu yönde bir varsayımın benimsenmesinde, teorinin ortaya çıktığı dönemin büyük etkisi vardır.

Yirminci yüzyılda teori ortaya çıktığında devlet dışındaki herhangi bir aktörün davranışı uluslararası sistemde değişikliğe sebep olmuyordu. Nitekim Woodrow Wilson’un fikirleri neticesinde ortaya çıkan ve devlet dışı bir aktör olarak görülen Milletler Cemiyeti, II. Dünya Savaşı’nın çıkışını engelleyememişti. Her ne kadar realizmin bu varsayımı dönemin şartları ile düşünüldüğünde yanlış olmasa da günümüz uluslararası sistemini anlatma noktasında eksiktir. Özellikle Soğuk Savaş’ın bitişinin ardından şekillenen sistemde devlet önemli bir aktör olmaya devam etse de sistemin tek aktörü olma konumunu yitirmiştir. Ayrıca klasik realizm devlet davranışlarındaki ani değişiklikleri de açıklayamamaktadır ve bu eksiklik, NKR’de aşılına çalışılmıştır.

Klasik realizmin devlete dair yukarıda bahsedilen yaklaşımına ek olarak devletler, birey, grup ya da ulus-aşırı hareketler olarak değil maksada uygun birimler olarak değerlendirilirler. Ayrıca belirli liderler veya onların hareketleri üzerinde durulmaz çünkü devletlerin hareketlerinin amacı ülkenin korunmasını, yani hayatta kalmayı/sağkalımı sağlayabilmektir (Roskin ve Berry, 2012: 49-50). Liderler ise yalnızca bu amaca hizmet eden parçalardan ibaret olarak görülür. Buna karşın klasik realizmin dış politikanın oluşumuna dair göz ardı ettiği lider faktörü, 1990’ların son yıllarında ortaya çıkan NKR’de oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Bunun sebebi NKR’nin ani değişimleri açıklama amacı ile alakalıdır ve ilerleyen kısımlarda bu konuya dönecektir.

Bahsedilen hayatta kalma amacının nedeninin anlaşılabilmesi adına teorinin sisteme dair varsayımından bahsetmek gerekmektedir. Klasik realist yaklaşım, uluslararası sistemi açıklarken de

Hobbes'in görüşlerinden uyarlamalar yapmıştır. Hobbes, devletin olmadığı durumda herkesin herkese karşı savaş halinde olduğunu savunmuştur. Bunun gerekçesi olarak da devletin, insanları korku altında tutabilecek genel bir güç olduğunu öne sürmektedir (Hobbes, 2007: 94). Klasik realistler uluslararası sistemin doğasını tanımlarken bu ifadeden yola çıkarlar ve uluslararası sistemde Hobbes'in bahsettiği gibi genel bir gücün olmadığını ve sistemde her devletin her şeyi yapma özgürlüğünün olduğunu savunurlar. Diğer bir ifade ile klasik realizme göre sistem anarşiktir ve anarşi bir ön kabul değil, bir neden-sonuç ilişkisinin ürünüdür. Her devletin çıkarlarına ulaşma noktasında eşit olması ve bir sistem devletin olmaması anarşiye sebep olmuştur. Burada altı çizilmesi gereken nokta 'anarşi'nin, bir 'kaos' halini ifade etmediğidir. Zira klasik realizme göre anarşi, sistemde kuralların yokluğundan ziyade kurallara uymaya zorlayıcı, merkezi bir yönetimin olmaması durumudur (Goldstein ve Pevehouse, 2014: 49). Buna paralel olarak anarşi, hiyerarşik siyasi bir düzenin yokluğunu ifade eder (Burchill, 2005: 31). Sistemde bir neden-sonuç ilişkisinin ürünü olan anarşinin var olmasından dolayı klasik realizme göre bir devletin temel amacı, anarşik sistemde hayatta kalmaktır.

Yukarıda bahsedilenler ışığında cevaplanması gereken bir soru ortaya çıkmaktadır: Anarşik sistemde her devlet her istediğini yapabiliyorsa devletler hayatta kalma amacına nasıl ulaşacaklardır? Teoriye göre devletin hayatta kalma amacını gerçekleştirebilmesinin yollarından bir tanesi güçlü olmaktır. Nitekim insanın güç peşinde koşmasının nedeni sistemdeki çatışma olarak görülmektedir (Sterling-Folker, 2006: 17). Bu sebeple, klasik realistler analiz birimi olarak devleti ele almalarının yanı sıra, çalışmaların merkezine 'güç' kavramını yerleştirmişlerdir. Teorinin bu yaklaşımı ise Thucydides'in görüşlerinden beslenmektedir. Thucydides uluslararası ilişkiler disiplininde ve özellikle realizmde o kadar etkili olmuştur ki, *Peloponez Savaşları Tarihi* isimli çalışması, Soğuk Savaş olarak bilinen uzun soluklu ve yıkıcı karşılıklı meydan okuma döneminde dahi öncelikli konumunu korumuştur (Baev, 2006: 334). Thucydides, Atina ile Sparta arasında geçen Peloponez Savaşı'nı anlatırken güçlü olanın, zayıf olana hükmetmesinin bir gereklilik olduğunu ve bunun, Tanrılar ve insanlar için bir ilke olduğunu ifade etmiştir (Thucydides, 1881: 402-403).

Güçlü olma gerekliliğine dair yaklaşım her ne kadar Thucydides'e kadar dayandırılrsa da güç kavramının klasik realizmdeki merkezi konumunu sağlayan kişi Hans J. Morgenthau olmuştur. Morgenthau, uluslararası politikanın tıpkı diğer politikalar gibi güç mücadelesinden ibaret olduğunu ve uluslararası politikaların nihai amacı ne olursa olsun, birincil amacın güç sağlamak olduğunu ileri sürmüştür. Morgenthau'nun bahsettiği güç, insanın diğer insanların zihinleri ve eylemleri üzerindeki kontrolüdür (Morgenthau, 1997: 31-32). Ancak yapılan bu tanımdaki referans yalnızca askerî güce yönelik değildir. Morgenthau, askerî güç ile siyasi gücü birbirinden ayırmıştır. Ona göre siyasi güç, gücü uygulayan ile gücün uygulandığı taraf arasındaki psikolojik bir ilişkiyi ifade eder ve gücü uygulayan tarafa, gücün uygulandığı tarafın zihni üzerinde kontrol kurma imkânı tanır. Askerî hazırlıklar ve dış politikadaki hammadde kaynaklarının kazanımı, deniz yollarının kontrolü gibi materyal hedefler ise diğer devletlerde saldırının riskli olacağı düşüncesi yaratarak, devletleri politik hamlelerinden caydırma

amacı taşır. Yani askerî hazırlıkların siyasi amacı, düşman olması muhtemel bir devleti ikna ederek askerî güç kullanımından vazgeçirmek ve askerî güce başvurmayı gereksiz kılmaktır (Morgenthau, 1997: 36).

Bu bağlamda klasik realizmde güç, tek başına materyal kapasitelerin artırılmasını ifade etmez. Temel amaç, hayatta kalma gayesini sağlayabilmek adına caydırıcılık yaratabilmektir ve bu, siyasi ya da psikolojik bir üstünlük sağlamak ile de mümkündür. Ancak bu anlatımdan Morgenthau'nun ya da klasik realistlerin askerî gücü ikinci planda tuttuğu sonucu çıkarılmamalıdır. Çünkü klasik realizmde askerî güç hayatta kalma amacını sağlamak için en önemli faktördür. Öyle ki yine Morgenthau'ya göre bir ülkenin gücünün en önemli ölçütü askerî gücüdür (Morgenthau, 1997: 92). Belirtilenlere ek olarak klasik realizmde güce yapılan bu vurgu devletlere bir handikap yaratmaktadır. Devletler, Morgenthau'nun ifade ettiği gibi caydırıcılık yaratabilmek adına askerî güçlerini maksimize etme çabasına girişirler. Bu ise devletleri 'güvenlik ikilemi' şeklinde tanımlanan ve uluslararası sistemde anarşiyi daha hissedilir hale getiren bir güç maksimizasyonu döngüsünün içine sokar.

Güvenlik ikileminin içine düşülmesinin sebebi de yine insanın doğasında yatmaktadır. Morgenthau, bir insanın güç arzusunun, yalnızca son insanın da kendi hâkimiyeti altına girdiğinde ya da kendisini Tanrı gibi hissettiğinde tatmin olacağını iddia etmiştir (Morgenthau, 1947: 165). İnsan doğasından yola çıkan bu yaklaşım devletlere de uyarlanmıştır. Bir devletin diğer tüm devletleri egemenliği altına alması yani küresel hegemon haline gelmesi imkânsız olduğundan güvenlik için güçlenmeye devam etme arzusu devletleri güvenlik ikilemine sürükleyecektir. Bu ise anarşinin daha hissedilir olmasına neden olmaktadır.

Devletin hayatta kalma amacına hizmet eden bir diğer yol ise güç dengesi kurması ya da kurulmuş güç dengesinde yerini almasıdır. Güç dengesinin içerisinde bulunan ya da bulunmak isteyen devlet aslında yine yukarıda bahsedilen güç maksimizasyonu amacına ulaşmaya çalışmaktadır. Basit bir şekilde tanımlamak gerekirse güç dengesi, sistemde güçlenen ve revizyonist niyetleri olan bir devlete ya da devletlere karşı, statükocu devletlerin birleşmesi ve revizyonist yapıyı dizginlemesidir. Tek başına güvenliğini sağlayamayacak olan devletler başka devletlerin güçlerine katılarak hem kendilerini hem de karşı tarafı güçlendirirler. Bu sebeple güç dengesi bir kazan-kazan sistemidir. Bu açıklamadan yola çıkarak güç dengesinin, tarafların güçlerinin eşitlenmesi anlamına geldiği sonucuna ulaşmamak gerekir. Aksine bu dengeleme biçimi revizyonist hamle yapan tarafa karşı bir üstünlük sağlama çabasıdır. Dünya Savaşları incelendiğinde durum daha anlaşılır olacaktır. I. Dünya Savaşı'nda Almanya, Avusturya-Macaristan ve İtalya'ya karşı birleşen İngiltere, Çarlık Rusya ve Fransa bir üstünlük elde etmiştir. Aynı şekilde II. Dünya Savaşı'nda Nazi Almanyası, Japonya ve İtalya'ya karşı birleşen İngiltere, Fransa, SSCB ve ABD, revizyonist tarafların gücünü dengelemeyi değil, aksine onların sistemde güçsüz konuma getirilmesini amaçlamışlardır.

Klasik realizm, sistemdeki gerçeklikle ilgilenmesi, analiz birimi olarak üniter kabul ettiği devleti merkeze alması, güce vurgusu ve dünya siyasetini anlamayı kolaylaştırması gibi sebeplerle sistemde ana akım teori haline gelmiştir. İki kutuplu dünya düzeninin başlaması ile Kenneth Waltz'un öncülük ettiği, insan doğasından ziyade sistemin yapısına odaklanan yapısal realizm ortaya çıkmıştır. Bu gelişme ile realizm, daha bilimsel bir hal almış ve uluslararası ilişkilerdeki baskın konumunu sağlamlaştırmıştır.

2. Yapısal Realizm⁶

Waltz, yapısal realizmin ana hatlarını 1979 yılında yazdığı *Uluslararası Siyaset Teorisi* isimli kitabında ortaya koymuştur. Yapısal realizmin odaklandığı konular üzerindeki çalışmalar kendisinden önce de yapıyor olmasına karşın, teorinin kullandığı belli varsayımları tümdengelim dayalı, kendi içinde tutarlı ve kapsamlı hale getiren kişi Waltz olmuştur (Gözen, 2014: 172). Wohlforth'un ifadesiyle realizm, Kenneth Waltz'un gölgesi altında gelişmeye devam etmiştir (Wohlforth, 2011: 500-501).

Her şeyden önce yapısal realizmin, klasik realizmden tamamen farklı kavramlar kullandığı ya da ona karşıt bir teori olduğu düşünülmemelidir. Klasik realizmde var olan devlet tanımlaması Waltz tarafından reddedilmemiş ve devlet yine hayatta kalma arzusunda olan bütünleşik bir aktör olarak tanımlanmıştır (Waltz, 1996: 54). Ancak klasik realizmde olduğu gibi yapısal realizmde de devletin merkezi konumu kabul edilmekle birlikte yeni geliştirilen yaklaşımda da birtakım değişiklikler göze çarpmaktadır. Ancak yapıların, içindeki her bir aktör üzerinden tanımlanmadığını, yalnızca ana aktörler tarafından tanımlandığını savunur ve ona göre uluslararası yapıdaki bu ana aktör devlettir (Waltz, 1979: 93). Diğer bir ifade ile yapısal realizmde devlet, klasik realizmde olduğu gibi sistemin tek aktörü değildir ancak en önemlisidir. Bununla birlikte, klasik realizme paralel olarak, yapısal realizmde de devletin yegâne amacı hayatta kalmadır. Waltz'a göre devletler, varlıklarını sürdürmenin yollarını arar. Devletin, hayatta kalma güdüsü dışında kalan diğer amaçları sonsuz sayıda değişiklik göstermekle birlikte, herhangi bir amaca ulaşabilmenin önkoşulu hayatta kalmaktır (Waltz, 1979: 91). Yine Waltz anarşi içerisinde devletin, nihai amacının güvenliğini sağlamak olduğunu ve hayatta kalmanın garanti altına alınması durumunda eşitlik, çıkar ve güç arayışlarına girebileceğini savunmuştur (Waltz, 1979: 126).

Devlete dair bu yaklaşıma ek olarak yapısal realizmde her bir devlete ayrı ayrı odaklanılmaz. Tıpkı sistem içindeki her bir aktör tanımlanmadığı gibi, her bir devletin de birbiriyle ilişkisine odaklanılmamaktadır. Yapısal realizm karakteristik olarak, küçük güçlerin denge ya da ardıncılık⁷ (*bandwagoning*) politikası izleyip izlememesine bakmaksızın, büyük güçler arasındaki ilişkilere odaklanır (Götz, 2016: 301). Nitekim yapısal realistlere göre küçük ya da orta ölçekli devletler, Soğuk Savaş sırasında Türkiye gibi birçok devletin izlediği ardıncılık politikası ile kendilerini korumaya çalışırlar (Walt, 1987: 19-20). Her iki durumda da küçük ve orta ölçekli devletler realist geleneğin savunduğu gibi çıkarlarını korumaya -hayatta kalmaya- çalışırlar. Bu ise sistemin yapısında bir

⁶ Neorealizm gibi benzer bir kullanıma da sahiptir.

⁷ Uluslararası siyasette zayıf devletlerin güçlü devletlerin yanında yer alması şeklinde tanımlanabilir.

değişikliğe sebep olmamaktadır. Sistem ve yapıya vurgusu ile öne çıkan neorealizm bu sebepten ötürü araştırmanın merkezine büyük güçleri yerleştirir.

Yapısal realizmde, klasik realizmde olduğu gibi, sistem anarşik olarak tanımlanmıştır. Teorinin öncüsü Waltz'a göre ulusal sistem merkezi ve hiyerarşikken, uluslararası sistem adem-i merkeziyetçi ve anarşıktır. Her devlet eşittir ve birinin diğerine hükmetme ya da itaat etme zorunluluğu yoktur (Waltz, 1979: 88). Waltz'un bu görüşü yapısal realizmin, klasik realizmden çok da farklılaşmadığına dair bir diğer göstergedir. Anarşinin ortaya çıkışına dair okuma ise farklılık göstermektedir ve bu farklılık yapısal realizmdeki güç okumasıyla doğrudan ilişkilidir.

Realizmin bahsi geçen iki versiyonunda da devletler ana aktör olmaya devam eder ve birbirlerine karşı olan görelî güçlerine oldukça dikkat ederler. Tek başına maddî güce sahip olmak değil, güç dengesini değiştirmeye kalkışacak bir devlete karşı durabilmeyi sağlayacak kadar güce sahip olunmalıdır. Bu bağlamda neorealist paradigmanda görelî kazanç vurgusu yapılmaktadır (Schweller, 1996: 101). Bu ortak görüşe rağmen devletlerin neden güç peşinde koştuklarına dair açıklamalar farklılık göstermektedir.

Klasik realistlere göre cevap, daha önce de bahsedildiği üzere insan doğasında yatar. Yapısal realistlere göre ise devletlerin güç peşinde koşma arzularının, insan doğasıyla ilişkisi yoktur. Bundan ziyade sistemin yapısının devletleri güç peşinden koşmaya zorladığı savunulur. John Mearsheimer'e göre sistemdeki anarşik yapı devletleri bu hale getirmiştir ve hatta devletler -hayatta kalmak istiyorlarsa- birbirleriyle mücadele etmekten başka çarelerinin olmadığı demir bir kafesin içine hapsolmuşlardır (Dunne vd., 2013: 77-78). Kısaca şöyle bir iddiada bulunmak yanlış olmayacaktır; klasik realizme göre insan doğası kötüdür ve devlet de tıpkı insan gibi güç peşinden koşma arzusunda. Bu durum da sistemin anarşik bir yapıya bürünmesine sebep olur. Ancak yapısal realizme göre sistemin yapısı zaten anarşıktır ve devletler bu yapıda hayatta kalmak için güç peşinde koşmaya mecbur kalmışlardır.

2.1. Yapı

Yukarıdaki bilgiler ışığında yapısal realizm sistem düzeyinde açıklamalar yapıyor olması dışında klasik realizmden çok da farklı görünmemektedir. Temel farklılık analiz biriminde ortaya çıkmaktadır. Waltz, çalışmasında uluslararası siyaset teorilerinin 'indirgemeci' ve 'sistem' teorileri olarak ikiye ayrıldığını savunur. Ona göre ulusal düzeyde ya da birey düzeyindeki sorunlara odaklanan teoriler indirgemeci teoriler, uluslararası düzeydekilere odaklananlar ise sistem teorileridir. İndirgemeci yaklaşıma göre, bir 'bütün' parçalarının özellikleri ve birbirleri ile etkileşimleri sayesinde anlaşılabilir (Waltz, 1979: 18). Ayrıca bu şekildeki yaklaşımda uluslararası çıktılar, ulusal ya da ulus-altı düzeyde bulunan unsurlar tarafından açıklanır. Yani içeriden gelen girdiler dıştaki çıktıları belirlemektedir (Keohane, 1986: 47).

Yapısal realizme göre klasik realizm, birim düzeyinde açıklamalar yapması sebebiyle indirgemeci bir teoridir. Ancak Waltz devletlerin davranışlarının ulusal değil, uluslararası düzeyde

incelendiğinde açıklanabileceğini öne sürer (Waltz, 1996: 54) Buna ek olarak Waltz'a göre sistem, yapı ve etkileşim halindeki birimlerden meydana gelmektedir (Keohane, 1986: 70). Yani klasik realizmde olduğu gibi tek başına birim düzeyinde incelemeler yapılması, sistemi anlama noktasında yetersiz kalacaktır. Bu anlamda neorealizm ya da diğer adıyla yapısal realizm bir sistem teorisi olarak ortaya çıkmıştır ve bu yönüyle klasik realizmden kesin bir şekilde ayrılmaktadır.

Waltz'un sisteme yaptığı bu vurgu teorisinin bazı noktaları, araştırmaların dışında bırakmasına sebep olmuştur. Bunlardan bir tanesi dış politika konusudur. Waltz kurguladığı teorisinin ana görevlerinden bir tanesinin, dış koşulların devletleri nasıl yönlendirdiğini açıklamak olduğunu ve bu haliyle teorisinin, iç farklılıklarına bakılmaksızın devletlerin nasıl benzer şekilde davrandıklarını açıkladığını savunur. Buna karşın bir dış politika teorisi benzer şekilde konumlanmış devletlerin neden farklı davranışlar sergilediğini açıklayabilmektedir ve bu davranışlar iç yapılardaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Waltz, dış politikanın hükümetlere ait ürünler olduğunu savunmuştur (Waltz, 1996: 54). Bunun yanı sıra dış politika ile alakalı bir teorisinin ulusal düzeyde kaldığını iddia etmektedir (Waltz, 1979: 72). Onun kurguladığı teori ise yapı ile yani dış faktör ile ilgilenmektedir ve iç faktörler araştırma dışında bırakılmıştır. Kısacası neorealist teori uluslararası çıktılarının teorisidir (Lobell vd., 2009: 42). Realist ailede hem iç hem dış faktörleri araştırma konusu yapan yaklaşım ise NKR ile ortaya çıkmıştır ve ilerleyen kısımlarda tartışılacaktır. Yapısal realizme dair bu genel bilgilere ek olarak, teori yekpare kalamamıştır. Kendi içerisinde bir bölünme meydana gelmiş ve saldırgan ve savunmacı realizm olarak iki yaklaşım ortaya çıkmıştır.

2.2. Savunmacı ve Saldırgan Realizm

Savunmacı realizmin en önemli ismi Kenneth Waltz'tur. Ancak Waltz teorisini savunmacı realizm olarak değil, yapısal realizm şeklinde kurgulamıştır. Yine de devletlerin ne kadar güç istediğine ve anarşi içindeki devletin nasıl davranış sergileyebileceğine dair görüşlerinden dolayı savunmacı realist olarak görülmüştür. Waltz'a göre, güç kullanışlı bir araçtır. Bir devletin gücünün az olması durumu bir saldırıya davetiye çıkarabileceği gibi, aşırı güçlü olması durumu devletlerin, gücü artırana karşı birleşmesine sebep olabilecektir. Bu sebeple bir devlet adamı uygun miktarda güce sahip olmaya çalışacaktır çünkü devletlerin nihai endişeleri güç değil güvenlidir (Rothberg ve Rabb, 1989: 40). Yine daha önce bahsedildiği üzere Waltz'a göre anarşi içindeki devletin en nihai amacı güvenliğini sağlamasıdır ve bir devlet için ilk endişe gücü azamileştirmek değil sistemdeki konumunu korumaktır. Diğer arzular ve istekler ise bu şartın gerçekleşmesi durumunda sağlanabilecektir (Waltz, 1979: 126).

Hem savunmacı hem de saldırgan realizm dış politikada uluslararası sistemdeki yapının etkilerine odaklanmaktadır. Ancak devletlerin tipik davranışlarına dair bazı varsayımlar noktasında bir ayrım mevcuttur. Güvenliğin nasıl maksimize edileceği noktasında, savunmacılar devletlerin dengeleme politikalarını takip edeceği beklentisindeyken, saldırgan realistler bunun devletin kendi faydasına güç dengesini bozması ile mümkün olacağını tartışırlar (Wivel, 14.06.2019).

Saldırgan ve savunmacı realizmdeki temel ayrımlardan bir diğeri, devletlerin saldırı savunma dengesine göre nasıl politikalar oluşturdukları konusudur. Saldırı savunma dengesi teknolojik yenilikler, coğrafi farklılıklar, doğal kaynaklara erişim vb. yapısal belirleyicilerle tanımlanabilmektedir. Yaklaşımına göre devletlerin karşılaştıkları bir durum karşısında ortaya koydukları davranışlar, saldırı savunma dengesinde değerlendirildikten sonra oluşur. Diğer bir ifadeyle, bu dengede ağırlık saldırıdaysa yani saldırı devlet için avantaj sağlayacaksa, devlet saldırgan davranış sergileyecektir. Ancak ağırlık savunmadaysa devlet savunmacı bir davranış sergileyecektir (Akgül-Açıkmeşe, 2011: 52).

Savunmacı realizmin bir diğer önemli ismi ise Barry Posen'dir. Posen, anarşi içinde sağkalımın anahtarının, saldırgan doktrinler olduğunu savunanlara karşı çıkmıştır. Bunun nedeni Posen'in, göreceli gücün ölçümü zor olduğundan devlet için makul davranışın yayılcı politikalar olduğunu savunan bu görüşü hatalı görmesidir. Bu görüş devletleri vahşi bir ormanda yeni doğmuş çocuklar olarak görmekten farklı değildir ve tarihselliği de yoktur. Posen, -tamamı olmasa da- devletlerin geçmişlerinden ders çıkaracaklarını savunur ve bu sebeple statükocu politikaların istisna değil, kural olduğunu iddia eder (Posen, 1986: 69).

Yapısal realizmin en önemli isimlerinden bir diğeri olan Mearsheimer ise öncüsü olduğu saldırgan realizm ile anılmaktadır. Mearsheimer'a göre devletler, uluslararası sistemde kendi güvenliklerini sağlamak zorundadır ancak bu durum, ittifak kurulmasının önünde bir engel teşkil etmez (Mearsheimer, 2001: 33). Kısacası, saldırgan realizmde ağırlıklı olarak öz yardım (*self-help*) kavramına vurgu yapılmaktadır. Sebebi ise güvensizliktir ve bu durum kurulan ittifaklar için de geçerli olması gereken bir olgudur. Mearsheimer, bir devletin kendi güvenliğini artırmasının, diğerlerininkini düşürmesi gerektiği anlamına geldiğini ve bu durumun güvenlik ikileminin özünü oluşturduğunu ifade eder. Saldırgan realizmin özünde yatan güvensizlik üzerine gelişmiş bu yaklaşımın modern devletler ortaya çıkmadan önce dahi var olduğunu iddia etmek yanlış olmayacaktır. *Savaş Sanatı* isimli eserinde Sun Tzu, sürekli olarak düşmanın gelebileceği ihtimali üzerinde durulması gerektiğini ve hatta düşmanın gelmeyeceği ihtimali olan durumlarda dahi hazırlıklı olmanın en doğru yol olduğunu savunmuştur. Ona göre düşmanın saldıracağını ummak, her daim saldırıya hazır olmak ve saldırıya fırsat vermemek en doğru seçenektir (Tzu, 2018: 24).

Buradan hareketle Mearsheimer, anarşi sistemde hareket eden bir devlet için en iyi savunmanın saldırı olduğunu savunur (Mearsheimer, 2001: 33-34). Buradaki anlatımdan çıkarılması gereken, saldırgan realizmin yapısal realizm içerisinde gelişirken, klasik realizmden alınan yaklaşımları ön plana çıkardığıdır. Saldırgan realizm anarşiyi ve yapıyı kabul etmekle birlikte Waltz'un yaklaşımına eleştiri de getirmektedir. Mearsheimer, Waltz'un uluslararası politikayı saldırgan temelli yapan bazı noktaları gözden kaçırdığını savunur. Waltz, devletlerin dengeleyici yaklaşımlar sergilediğini iddia etmektedir. Mearsheimer ise bunun doğru olduğunu ancak devletlerin saldırgan yaklaşımlar da sergilediğini ve bununla birlikte yalnızca güvenlik değil, rakipleri üzerinde avantaj sağlamayı hedeflediğini savunmaktadır (Mearsheimer, 2001: 166).

Kısaca saldırgan realizm, devletler arası ilişkilerin güvensizlik üzerine kurgulandığını ve bu sebeple devletlerin her daim tetikte olması gerektiğini savunmaktadır. Bu genel bilgilere ek olarak bazı yazarlara göre sistem kaçınılmaz olarak ve geri dönüşü olmayacak şekilde savunmacı realizm dünyasına dönüşecektir. Ancak savunmacı realist bir dünyada da saldırgan realist devletler varlığını sürdürebilecektir (Tang, 2010: 32). Son yıllarda ise realist ailenin yeni bir uzantısı olan NKR ön plana çıkmaya başlamıştır ve devam eden kısmın temel konusunu oluşturmaktadır.

3. Neoklasik Realizm

NKR, literatürde farklı isimler ile kullanılmıştır. Örneğin Randall L. Schweller ‘yeni geleneksel realizm’ (*neotraditional realism*) kavramını kullanırken, Stephen G. Brooks post-klasik realizm (*postclassical realism*) şeklindeki adlandırmayı tercih etmiştir (Foulon, 2015: 635). Literatürde en yaygın haliyle ‘neoklasik realizm’ olarak yer bulan kavram, ilk kez 1998’de Gideon Rose tarafından “Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy” isimli makalede kullanılmıştır.

Yapısal realizm, Soğuk Savaş’ın sona ermesi ile birlikte büyük bir darbe almış ve sonraki süreçte birçok eleştiriye maruz kalmıştır (Smith, 2018: 742). NKR de bu doğrultuda ortaya çıkan ve yapısal realizmi birçok konuda eleştiren bir yaklaşımdır. Yapısal realistlerin aksine NKR’yi savunanlar, devletlerin niyet ve davranışlarının saldırı-savunma dengesi, anarşi, göreceli gücün dağılımı gibi devlet ve devlet adamlarının kontrolü dışında işleyen sistemik açıklamalarla anlaşılabilmesi düşüncesini reddetmişlerdir. Diğer bir ifadeyle teori, Waltz’un bahsettiği ‘anarşik çevrenin görünmez eli’nin sistemi düzenleyeceği yaklaşımına bir karşı çıkıştır (Akgül-Açıkmeşe, 2011: 53-54). NKR’nin bu karşı çıkışı, yapısal realizmin iddialarının tamamının reddi ya da klasik realizme kesin bir dönüş şeklinde anlaşılmalıdır. Teori, klasik ve yapısalcı öncüllerinden etkilenmekle birlikte araştırmaların daha net sonuçlar ortaya koyabilmesini sağlamak amacıyla realist aileye yabancı olan bazı kavramları -algı, stratejik kültür vb.- analizlere dâhil etmiştir.

Rose, isim verdiği teorinin, bir ülkenin dış politikasının kapsamı ve ihtirasının, o ülkenin öncelikli olarak sistemdeki yerinden ve özellikle göreceli güç kapasitesinden etkilendiği görüşüne destek verdiğini ve bu yüzden realist aileden olduğunu savunmuştur. Nitekim bu görüş, yapısal realizmin temel varsayımdır. Ancak Rose, güç kapasitelerinin dış politikadaki etkilerinin dolaylı ve karmaşık olduğunu savunmakla birlikte sistemsal baskıların, ara değişkenler aracılığıyla birim düzeyine dönüştürülmesi gerektiğini belirtir ve bu sebeple de teorinin ‘neoklasik’ olduğunu iddia eder (Rose, 1998: 146). Bir diğer ifade ile Rose, sistemsal baskıların ve güdülemelerin devletin dış çevreye karşı politik davranışının genel hatlarını ve yönünü belirlediğini ancak yalnızca sistemsal açıklamaların, spesifik detaylara ulaşmayı mümkün kılmadığını savunmuştur. Buradan hareketle NKR, devlet davranışlarını açıklamaya çalışırken, sistemsal uyarılar ile araştırmalara başlar ancak bu uyarı ya da baskıların, birim düzeyindeki etkilerinin incelenmesi gerektiğini savunur ve Şekil 1’de görüldüğü üzere bu yaklaşım, teorinin kurduğu

nedensellik ilişkisini yansıtmaktadır. Bu bağlamda, realist paradigmada birleştirici bir yaklaşımın ortaya çıkarıldığı savunulabilir.

Şekil 1: Neoklasik Realizmin Kurduğu Nedensellik İlişkisi



Kaynak: Meibauer: 2019

Açıkçası NKR, realist paradigmanın genel ilkelerinden tamamen bağımsız olmadığı gibi, bunlara zıt argümanlar da öne sürmemektedir. Tıpkı realizmin diğer versiyonlarında olduğu gibi NKR’de de kıt kaynakları olan ve belirsizliğin hâkim olduğu dünyada, devletler arasındaki materyal güç ve güvenlik için süren sonsuz mücadele kabul edilmektedir (Lobell vd., 2009: 4). Bu durum teorinin realist gelenekten kopmadığının açık bir göstergesidir. Dahası NKR, realist paradigmanın temel ilkelerinden olan devletler arasındaki ilişkilerde anarşinin etkili olduğu düşüncesini kabul etmektedir. Nitekim teorinin günümüzdeki savunucuları NKR’nin, realist geleneğin mantıksal bir uzantısı olduğunu savunmaktadır (Ripsman vd., 2016: 16).

NKR’nin realist öncüllerinden farkı, devlet davranışlarına yönelik kanun koyma noktasında ortaya çıkmaktadır. Realist gelenek devlet davranışlarına dair tekerrür ettiğini düşündüğü belli kalıplar belirlemiş ve bunları kanun olarak görmüştür. NKR ise belli bir zamanda ortaya çıkan belirli bir olaya odaklanarak, bu olaya dair açıklamalar geliştirme amacındadır (Simao, 2012: 485). Teorinin, bu şekilde bir yaklaşım geliştirmesi bir uluslararası ilişkiler teorisinden ziyade, bir dış politika yaklaşımı olması ile alakalıdır. Bununla birlikte anarşiye dair yaklaşımlarda da bir farklılaşmanın söz konusudur. Realist paradigmanın bu kolu anarşinin, yapısal realizmde savunulan belirleyiciliğini reddetmektedir. Daha önceki kısımda bahsedildiği üzere yapısal realistlere göre anarşi, rastlantısal bir olgudur ve devletlerin davranışlarında belirleyici role sahiptir. NKR’de ise bu görüş reddedilerek anarşi, izin veren koşul (*permissive condition*) olarak tanımlanmıştır.

Neoklasik realistler, anarşinin devletlere genellikle alakalı çıkarlarını tanımlarken hatırı sayılır ölçüde bir genişlik sağladığını savunurlar. Bununla bağlantılı olarak anarşi, devletlerin davranışlarının bu şekilde olmasına izin veren durumdur ve aslında bir anlamda klasik realizmdeki anarşi okumasına bir geri dönüşü ifade etmektedir (Lobell vd., 2009: 7). Basit şekilde ifade etmek gerekirse, yapısal realizmde anarşik yapı, devlet davranışlarını belirleyen faktör olarak görülmektedir. NKR’de ise anarşi, devletlerin gece bekçisi olmayan sistemdeki davranışlarına izin veren koşul olarak görülür yani belirleyici olduğu savunulan bakış açısı reddedilmiştir. Buradan hareketle anarşinin deterministik bir durum yaratacağı görüşünün reddedildiği ve bunun yerine belirsizlik yaklaşımının benimsendiği savunulabilir. Nitekim Rose da anarşinin önemli ancak etkilerinin belirsiz olduğunu iddia etmektedir.

Buna ek olarak Rose, anarşik düzenin devlet davranışına yaratacağı etkinin, lider algıları gibi ara değişkenler tarafından şekilleneceğini vurgulamaktadır (Rose, 1998: 152-154).

Teorinin, realizmin diğer versiyonlarından temel farkı, bir sistem teorisi kurgulamaktan ziyade, bir dış politika teorisi ortaya koyma amacıyla ortaya çıkmasıdır (Lobell vd., 2009: 19). Bu bilgi ışığında NKR'nin, kendisinden önceki realist yaklaşım olan yapısal realizme bir ekleme olmadığını savunmak yerinde olacaktır. Genel anlamda yapısalcılar bir devletin, anarşiden dolayı, benzer sistemsel olaylar karşısında benzer tepkileri vereceğine dair deterministik bir yaklaşımı benimsemektedir. Ancak NKR bu anlayışı reddetmekte ve benzer sistemsel zorlamalar karşısında farklı tepkiler veren devletleri açıklamaya çalışmaktadır (Ripsman vd., 2016: 18-21).

Benzer sorun klasik realizmde de görülmektedir. Bu bağlamda iki yaklaşımın da devlet davranışını açıklamaktan ziyade, onların davranışlarına yönelik kurallar koyma çabasında oldukları iddia edilebilir. Konuyu netleştirmek gerekirse, klasik ve yapısal realizmde bir devletin Batı karşıtlığına, ulusal çıkar ya da sistemde hayatta kalma şeklinde açıklamalar getirilecektir. Ancak bu açıklamalar, devletin davranışını açıklamakla birlikte izlenmesi gereken kuralları da ortaya koymaktadır. NKR ise yöneticilerin ulusal sağkalım yerine, rejimin sağkalımını amaç edinebileceklerini ileri sürmektedir (Lobell vd., 2009: 44-45). Diğer bir ifade ile NKR, devlet davranışının kurallarını bulmak yerine sadece açıklamayı hedefler. Nitekim teorinin günümüzdeki savunucuları da bu noktaya değinmiş ve NKR'nin en kullanışlı olduğu konunun, bir dış politika tercihinin açıklanması olduğunu savunmuşlardır (Lobell vd., 2009: 283).

3.1. Neoklasik Realizmin Kökenine Dair Yaklaşımlar

NKR, henüz gelişmekte olan bir teori olduğundan ötürü kökeninin ihtilafli olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Her ne kadar NKR'nin bir 'anne/baba figürünün' (*mother/father figure*) olmadığını iddia edenler (Freyberg-Inan vd., 2009: 208) bulunsa bile bu yaklaşımın da etkilendiği yerler vardır. Teori, en basit anlamda yapısal realizmin, klasik realizm süzgecinden geçirilmiş hali olarak düşünülebilir. Buradan hareketle öncülünün, yapısal realizm olduğunu savunanlar bulunmaktadır. Örneğin, Elena Kropatcheva NKR'nin, savunmacı realizmin bir uzantısı olduğunu iddia etmektedir. Kropatcheva'nın bu iddiasının nedeni savunmacı realizmin önemli isimleri olan William C. Wohlforth ve Jack L. Snyder'in sistemik faktörün yanı sıra iç faktörlere, algı ve ideoloji gibi kavramlara da odaklanılması gerektiği yönündeki görüşleridir (Tsygankov, 2018: 44-47). Ancak bu şekilde kurulan mantıksal ilişki sorunludur. Wohlforth ve Snyder'in çabaları, yapısal realizmi yeniden formüle ederek, yaklaşımı değişen dünyaya uyarlamaktır. Bu anlamda bahsedilen isimlerin NKR'nin öncül çalışmalarını yaptıkları iddia etmek bir noktaya kadar doğru olsa bile savunmacı realizmin, NKR'nin öncülü olduğunu iddia etmek Waltz'un da NKR'nin öncülü olduğu anlamına gelecektir.

Yukarıdaki bilgiye ek olarak yapısal realizmin bir diğer kolu olan saldırgan realizmin, NKR'nin öncülü olduğuna dair iddialar da bulunmaktadır. Elias Götz, 2016 yılındaki bir çalışmasında Rusya'nın

Ukrayna'ya yönelik davranışını Mearsheimer'in bölgesel hegemonyacılık yaklaşımı üzerinden değerlendirmiştir. Ancak iç faktörlerin de devlet davranışını şekillendirdiği iddiasıyla Götz, çalışmasında Mearsheimer'in yaklaşımını daha geniş bir perspektife yerleştirdiğini savunmuştur (Götz, 2016: 301). Götz'ün bahsettiği bu perspektif NKR'dir. Nitekim benzer yaklaşımı, 2017 yılında hazırladığı bir başka çalışmasında da kullanmış ve kullandığı yaklaşımı NKR olarak adlandırmıştır⁸. Yukarıdaki eleştiriye paralel olarak saldırgan realizmi, NKR'nin öncülü olarak ele almak, Mearsheimer'ı neoklasik realist olarak tanımlamak anlamına gelecektir. Böyle bir durumda ise Mearsheimer'in, devlet davranışını açıklarken basitleştirici sistemik ifadeler kullanmasından ziyade, daha kapsamlı ve ayrıntılı bir metodoloji ile iç ve dış faktörleri birlikte ele alması beklenirdi.

Son olarak NKR'nin yapısal realizme bir eleştiri olarak ortaya çıkmış olduğu gerçeği yukarıda bahsi geçen iddiaları tartışmalı hale getirmektedir. Nitekim Schweller, yapısal realizmi geliştirmenin ya da iyileştirmenin bir yolu olmadığını belirtir. Ona göre Waltz, teorisini her yönü ile ele almıştır ve yapısal realistlerin bu yaklaşımı geliştirmek adına yapacakları bir şey kalmamıştır (Colin Elman ve Miriam Elman, 2003: 311).

Tablo 1: Neoklasik Realizmin Öncülüne Dair Yaklaşımlar

Yazarlar	Teorinin Öncülü Olup Olmadığına Dair Görüş	Teorinin Öncülü
Jennifer Sterling-Folker	Yok	-
Elena Kropatcheva	Var	Savunmacı Realizm
Elias Götz	Var	Saldırgan Realizm
Richard Little	Var	Hans J. Morgenthau
Jeffrey W. Taliaferro, Norrin M. Ripsman & Steven E. Lobell	Var	Hans J. Morgenthau
Çalışmanın İddiası	Var	Hans J. Morgenthau

Bahsedilen yaklaşımların yanı sıra genel anlamda NKR'ye dair literatürde teorinin öncülü, Morgenthau olarak görülmektedir (Williams, 2007: 137). Teorinin günümüzdeki savunucularından Ripsman, Taliaferro ve Lobell da bu görüşü desteklemektedir (Ripsman vd., 2016: 5-6). Sistemik faktörlerin yanı sıra iç faktörlerin araştırmaya dâhil edilmesinin ve liderlik faktörünün ön plana

⁸ Detaylı bilgi için Bkz: Elias Götz, "Enemy at the Gates: A Neoclassical Realist Explanation of Russia's Baltic Policy", *Foreign Policy Analysis*, Cilt 15, Sayı 1, 2019, ss. 99-117.

çıkarılmasının sebebi, yeni nesil realistlerin Morgenthau'ya dönüş yapmasıdır. Morgenthau *Politics Among Nations* isimli kitabında realizmin altı ilkesinden bahsetmiş ve bu ilkelerden bir tanesini lider faktörüne ayırmıştır (Morgenthau, 1997: 7). Ayrıca Morgenthau güç dengesinin, Waltz'un daha sonradan iddia ettiğinin aksine sistemin bir zorlaması sonucu değil, diplomasinin gücü ve devlet adamının bilgeliği ile oluşacağını iddia etmiştir (Williams, 2007: 138). Bu bağlamda Morgenthau'nun iç faktörlere yaptığı göndermelerin ve özellikle lider konusundaki görüşlerinin NKR için bir başlangıç noktası oluşturduğunu savunmak yanlış olmayacaktır.

Özetle, her ne kadar bazı yazarlar yapısal realizmi ya da onun uzantısı olan yaklaşımları NKR'nin öncülü olarak görse de teorinin asıl öncülü Morgenthau'dur. Ancak NKR'de Morgenthau'nun görüşleri olduğu gibi benimsenmemiş, günümüz dünyasına uyarlanmaya çalışılmıştır. Bu doğrultuda devam eden kısımda yukarıda tartışılanlara ek olarak NKR'nin, realist geleneğe nasıl bir farklılık getirmeye çalıştığı ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

3.2. Neoklasik Realizmin Getirdiği Yenilikler

NKR, günümüz dünyasında meydana gelen değişimleri daha iyi açıklayabilmek adına dış politika analizlerine, realizme yabancı bazı kavramları dâhil etmiştir. Aşağıda bu yeniliklerden bahsedilmiş ve NKR'nin realist paradigmanın önceki versiyonlarından ayrıldığı noktaların ortaya koyulması amaçlanmıştır.

3.2.1. Birleştirici Yaklaşım

Waltz bir çalışmasında uluslararası politika incelenirken, iç ve dış politikaların ayrılması durumunda daha başarılı olunacağını savunmuştur (Waltz, 1996: 57). Schweller ise buna karşı çıkmakta ve yapısal realizmin bir sistem teorisi olması sebebiyle dış politikaya dair bir iddiada bulunmamasını, NKR'nin ortaya çıkışının öncelikli nedeni olarak görmektedir (Colin Elman ve Miriam Elman, 2003: 316-317). Bu bağlamda NKR, Waltz'un yaklaşımına karşı çıkarak, bir devlet davranışının anlaşılabilirliği adına iç ve dış faktörlerin birlikte incelenmesi gerektiğine dair birleştirici bir yaklaşım geliştirmiştir.

NKR, realist geleneğin diğer versiyonlarında etkili olduğu üzere, devletin önemine dair yaklaşımı reddetmemiştir. Evrensel bir devlet tanımlamasının olmadığını kabul edilmekle birlikte, Weber'in devlet tanımlamasına yakın durulur. Buna göre devlet, 'belli bir toprak parçası üzerinde, fiziksel güç kullanımının tek bir yasal güte toplandığı insan topluluğudur' (Lobell vd., 2009: 24-25). Ancak devlet davranışının yalnızca sistem ya da iç faktörler tarafından belirlendiği görüşü reddedilmiştir. Buna ek olarak NKR'yi benimsemiş bazı yazarlar uluslararası ilişkilerde, devletten ziyade lider algılarının öncelikli olduğunu savunmaktadır. Çünkü devletin dış politikası, siyasi seçkinler tarafından belirlenmektedir (Zakaria, 1998: 42).

Neorealizm uluslararası sistemin yapısına odaklanarak, iç karakteristiğinden soyutladığı devleti, 'kara kutu' olarak değerlendirmiştir. Ancak böyle bir yaklaşım "siyasi gündemi kontrol etme, siyasi

opsiyonları seçme ve sistemik tahriklere cevap vermek için kaynakları harekete geçirme kabiliyetinin devletten devlete değişebileceğini” dikkate almamaktadır (Lobell vd., 2009: 17-19). Diğer bir ifade ile devletlerin farklı davranışlar sergileyebileceği göz ardı edilmiştir. NKR ise devlet davranışlarının yalnızca dış çevre tarafından şekillenmediği, iç faktörlerin de yapılan analize dâhil edilmesi gerektiğini savunur. Bu durum yaklaşımın, ani değişimleri açıklama amacı ile bağlantılıdır. Yapısal realizm, determinizmden dolayı devletin, benzer sistemik gelişmeler karşısında benzer tepkiler vereceğini savunur. Bu yaklaşım, Ukrayna’nın NATO üyeliği 2014’ten önce de konuşulurken Rusya’nın neden müdahale etmediğini açıklamakta zorlanacaktır.

Yukarıdaki bilgilere ek olarak NKR, yapısal realizmde esas varsayım olan, uluslararası çevrenin yapısının ve zorlamalarının devletlerin siyasi tercihlerini etkileyebildiği düşüncesini kabul etmektedir (Lobell vd., 2009: 18-19). Daha önce bahsedildiği üzere dış çevre, devletin dış politikasının çerçevesini belirliyor olsa da analiz birimi sistem değildir. Sonuç itibarıyla NKR, yapısal realizmin ortaya koyduğu sisteme dair varsayımlar ile klasik realizmdeki devletin iç faktörlerine dair iki farklı düzeydeki analizi birleştiren bir yaklaşım geliştirilmiştir. Diğer bir ifadeyle NKR, bir taraftan yapısal realizmin sistemsel ve yapısal geleneğini sürdürürken diğer taraftan devletlerin, dışarıdaki gelişmelere karşı tepkilerinin önceden tayin edildiği düşüncesini reddederek iç faktörlere de odaklanmıştır (Romanova, 2019). Kısaca ifade etmek gerekirse NKR, yapısal realizmin klasik realizm süzgecinden geçirilmiş hali ya da klasik realizmin günümüz dünyasına uyarlanmış şeklidir. Burada kesin olan, teorinin iki yaklaşımdan da beslendiğidir. Aslında teorinin ‘neoklasik’ olarak adlandırılmasının sebebi, bu birleştirici yaklaşımdır.

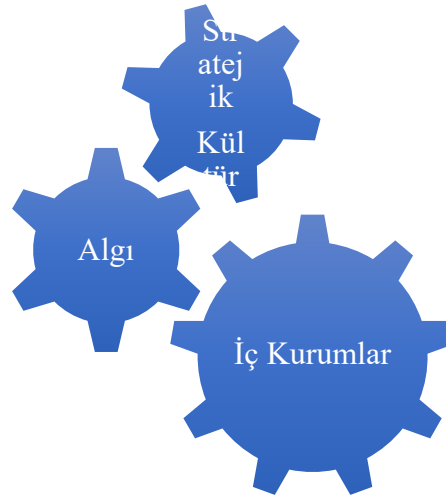
3.2.2. Ara Değişkenler

Uluslararası ilişkiler disiplinde bir araştırma yapılırken genellikle bağımlı ve bağımsız değişkenler üzerinden bir sonuca ulaşılmaya çalışılır. NKR ise açıklamalarını üç değişken üzerinden gerçekleştirir ve analizlere ara değişken kavramını ekler. Daha önce bahsedildiği üzere NKR, sistemin dış politikayı nasıl etkilediğini ara değişkenler üzerinden incelemektedir. Dolayısıyla dış politika, araştırılan konu yani teorinin belirlediği bağımlı değişkendir. Bazı araştırmacılar ara değişkeni oldukça geniş ve muğlak bir şekilde ele almaktadırlar. Örneğin Tatiana Romanova, ara değişkenleri “bir ulus devletin tüm iç etmenleri” olarak değerlendirmektedir (Romanova, 2019). Ancak Romanova’nın ara değişkenler konusundaki ifadesi oldukça geniş ve belirsizdir. Bu çalışma ise Ripsman, Taliaferro ve Lobell’in daha geniş kabul görmüş bölümlendirmesini esas almıştır. Buna göre ara değişkenler 4 ana kategoride toplanmalıdır (Ripsman vd., 2016: 58):

- Liderlerin algıları
- Stratejik Kültür
- Devlet-Toplum İlişkisi
- İç Kurumların Düzenlenişi

Daha önce bahsedildiği üzere NKR, devletlerin dış politikalarındaki ani değişimleri ve kriz dönemlerindeki karar alma süreçlerini açıklama amacındadır. Rose'un ifade ettiği üzere NKR, sistemik zorlamaların birim düzeyindeki etkilerini ara değişkenler üzerinden inceler ve bu değişkenlerden hangisi ya da hangilerinin dış politikadaki ani değişikliğe sebep olduğunu bulmaya çalışır. Bununla birlikte stratejik kültür ara değişkeni üzerinden yapılacak bir inceleme, revizyonist görünen bir hamlenin statükocu bir boyutunun da olduğunu ortaya koyabilecektir. Bu bağlamda NKR'nin ara değişkenler üzerinden açıklamalar yapması bir dış politika hamlesine yönelik daha tutarlı açıklamalar elde edilmesini sağlayacaktır.

Şekil 2: Ara Değişkenlerin Etkileşimi



Kaynak: Smith: 2016: 6

Açıkçası dış politikanın belirlenmesinde önemli rolü olan ara değişkenler birbirlerinden tamamen bağımsız şekilde kategorize edilmemiştir. Şekil 2'den de anlaşılacağı üzere ara değişkenler birbirlerini etkilemektedir. Yerleşik bir stratejik kültür, liderin algılarını etkileyebilir ve onu şekillendirebilir. Aynı şekilde devlet-toplum ilişkisi de benzer etkiyi yaratabilir. Bununla birlikte bahsedilen etkinin, tam tersi doğrultuda gerçekleşmesi de mümkündür. Lider algısı ise devlet-toplum ilişkisini etkileyebildiği gibi devletin stratejik kültüründe ya da iç kurumların düzenlenişinde bir değişikliğe ya da devlette var olan düzenin daha da güçlenmesine sebep olabilir.

3.2.3. Stratejik Kültür

Stratejik kültür konusunun önde gelen isimlerinden olan Alastair Johnston stratejik kültürün, uluslararası sistemdeki anarşi ve materyal kapasite dağılımının devlet davranışlarını belirlediği yönündeki deterministik yaklaşımlara bir karşı çıkış olduğunu savunmaktadır (Johnston, 2008: xviii). Buradan hareketle stratejik kültürün NKR'ye dâhil edilmesinin, yapısal realizme bir karşı çıkış olduğu iddia edilebilir. Neorealist çerçevede, ileriye dönük çıkarların hesaplanmasında geçmişin birikimini

dikkate almamaktadır (Johnston, 1995: 35). Neorealist teorinin bu yaklaşımı bir sistem teorisi olması ile alakalıdır ve bu yaklaşım NKR’de reddedilmiştir. NKR, stratejik kültürün devlet davranışlarını etkilediğini savunmaktadır (Ripsman vd., 2016: 33).

Basit şekilde ifade etmek gerekirse stratejik kültür, liderlerin yaptıkları tercihlerin nedenlerini anlamaya yardımcı olan etkenler kümesidir (Tellis vd., 2016: vii). Kaynağını ise devletin coğrafyası, öz kaynakları, siyasi yapısı, savunma organizasyonları, mitler ve semboller oluşturur (Lentis, 2015: 7). Bu bileşenler üzerinden oluşturulan stratejik kültür, devletin davranışına sebep olan faktörlerin bulunması noktasında önemlidir. Bu bağlamda NKR, lider algısının ve devlet davranışının yalnızca uluslararası sistemden değil, devletin sahip olduğu stratejik kültürden de etkilenebildiğini savunmaktadır. Öyle ki stratejik kültür, bir devletin saldırgan politikalar izlemesi için uygun şartlar oluştuğunda onu dizginleyebildiği gibi, savunmacı politikalar izlemesi daha yerinde iken saldırgan bir politika izlemesine de sebep olabilmektedir (Ripsman vd., 2016: 60-70).

Yukarıda bahsedilen bileşenlere ek olarak NKR, ideoloji, güç kullanma isteği ve milliyetçiliği de stratejik kültürün bileşenleri olarak görmektedir (Ripsman vd., 2016: 69). NKR’de stratejik kültür, devletin rasyonel şekilde işleyen bir mekanizma olduğunu kanıtlamak için değil, yalnızca davranışının nedenini açıklamak amacıyla kullanılmaktadır. Bu bağlamda SSCB’nin davranış kalıbı güzel bir örneği teşkil etmektedir. ABD ile olan çekişmesinde SSCB, mücadelenin ne pahasına olursa olsun devam etmesi gerektiği yönünde bir stratejik kültür geliştirmiştir. Nitekim ABD uzay araştırmaları için harcama yapmaya başladığında SSCB, ekonomisi halihazırda kötü olmasına rağmen ABD ile mücadeleye girmiş ve bu durum ekonomisinin, dolaylı olarak da devletin çöküşünün başlangıcını oluşturmuştur. Bu örnek üzerinden bakıldığında stratejik kültürü, Rusya’nın irrasyonel bir hamle yapmasına neden olmuştur.

3.2.4. Algı

NKR’de, realist aileye yabancı bir kavram olan algı araştırmalara dâhil edilmiştir çünkü karar alıcıların inanışlarına başvurmadan önemli kararları ve politikaları açıklamaya çalışmanın çoğu zaman imkânsız olduğu savunulmaktadır (Jervis, 2017: 28). Öyle ki neoklasik realist perspektif ile bir devletin davranışı incelenirken ilk adım, dış politikayı kimin ya da kimlerin oluşturduğunun belirlenmesidir (Ripsman vd., 2016: 123). Yaklaşımın karar alıcıların algılarını önemli görmesinin sebebi, benzer durumla karşı karşıya kalan devletlerin her zaman aynı tepkileri vermemesi ile bağlantılıdır.

Daha önce bahsedildiği üzere teori, diğer realist yaklaşımlara benzer şekilde materyal kapasitelerin önemini kabul etmekte ve hatta bir devletin dış politikasının temel parametrelerini belirlediğini savunmaktadır. Ancak yine de materyal kapasitelerin bir dış politika davranışına doğrudan etki ettiğine dair görüş reddedilmiştir. NKR’ye göre bir dış politika tercihi, lider ve/veya siyasi seçkinler tarafından yapılır ve önemli olan, sahip olunan fiziksel kaynakların ya da gücün niteliği değil, liderin ya da seçkinlerin bu görelî gücü nasıl algıladıklarıdır (Rose, 1998: 146-147). Thomas Christensen, liderlerin materyal kapasitelerin dağılımını yanlış anlamaları durumunda önemsiz tehditlere aşırı tepki

gösterebileceğini ya da örneğin bir savaşta yanlış tarafta yer alabileceğini iddia etmiştir (Christensen, 1997: 68). Daha önce belirtildiği gibi NKR, yapısal realizmdeki deterministik yaklaşıma karşı çıkar ve aynı şartlar altındaki iki aktörün aynı şekilde davranacağını bir garantisi olmadığını savunur (Christensen, 1997: 31). Buradan hareketle bir dış politika çıktısı ara değişkenler üzerinden incelenir ve farklı davranışlara neyin ya da nelerin sebep olduğu araştırılır. Kısacası NKR’de, birim düzeyindeki değişkenler araştırmalara dâhil edilmiş ve realizmin sistemik determinizminden uzaklaşmıştır (Becker, 2015: 5).

Diğer taraftan NKR, klasik realizmden de bazı önemli noktalarda ayrılmaktadır. Örneğin NKR devlet davranışını, klasik realizmin aksine insan doğasından yola çıkarak açıklamak yerine, ortaya çıkan eylemi inceleyerek bir açıklama geliştirmeye çalışır. Ayrışmanın, algı meselesinde de ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Realist geleneğin en önemli isimlerinden Morgenthau, -klasik- realizmin liderin güdülerinden, diğer bir ifade ile aldığı bir karara sebep olan faktörlerden bağımsız olması gerektiğini çünkü bu konular üzerinde yapılacak araştırmaların nafile ve yanıltıcı olduğunu savunmuştur (Morgenthau, 1997: 5). Ancak yukarıdaki bilgilerden hareketle NKR, algıdan bağımsız araştırmaların imkânsız olacağını savunmaktadır. Algıların, dış politika ve devlet davranışlarını açıklamada ne kadar önemli olduğuna dair sayısız örnek verilebilecek olsa da aşağıda birkaç tanesinden bahsedilecektir.

Yalnızca görelî gücün dağılımının devlet davranışlarını belirlediği düşüncesinden hareketle, I. Dünya Savaşı sonrasında İngiltere ile ABD arasında, ABD ile SSCB arasındakine benzer bir çekişme yaşanması beklenirdi. Ancak ikisi de oldukça güçlü olmasına rağmen müttefik olarak kalmışlardır. Christensen devletlerin beklenenden farklı davranmasını lider algıları üzerinden açıklar ve ona göre yanlış algılamalar devletlerin dengeleyiciden (*balancer*) ziyade, ardıncı (*bandwagoner*) olarak hareket etmesine sebep olabilir (Christensen, 1997: 68). Benzer şekilde ABD açısından, sınır komşusu olan Kanada’nın nükleer programı sorun teşkil etmezken, kendisinden oldukça uzakta olan İran’ın nükleer programı tehdit olarak görülmektedir. Yapısal realist perspektiften bakılarak gücün görelî dağılımı ve yalnızca sistemik düzeydeki vurgu ile yapılacak açıklama eksik olacaktır. Ancak NKR’nin ara değişkenleri ile bu duruma daha tatmin edici açıklama getirmek mümkündür. ABD politika yapıcılarının algısı İran’ın tehdit olduğu yönündedir çünkü Rusya, ABD stratejik kültüründe bir tehdit unsurudur. Dolayısı ile Rusya’nın yanında duran bir devletin görelî gücünden ziyade, bu gücün nasıl algılandığının ABD’nin politikalarında etkili olduğu iddia edilebilir.

Dünya savaşları da bir diğer örnek olarak da gösterilebilir. Yükselen Alman gücünü bazı devletler tehdit olarak görüp ona karşı cephe almışken, bazı devletler bunu yapma gereksinimi duymamış, hatta Nazi Almanya’sına destek olmuştur. Stephen Walt devletlerin, kendilerine benzer yapıdaki devletleri potansiyel dost, benzemeyenleri ise potansiyel düşman olarak görebileceklerini savunarak, bu durumu algı üzerinden açıklar (Walt, 1985: 25-26). Bununla paralel şekilde Walt, devletlerin aslında tehdit dengesi kurduğunu ve tehdit seviyesinin, devletlerin algılanan niyetlerinden etkilendiğini savunur (Walt, 1987: 5).

Bununla birlikte algının devlet davranışlarında etkili olduğuna dair bir diğer örnek de 2014 Ukrayna meselesi üzerinden verilebilir. Nicholas Smith bir çalışmada AB ile Ukrayna arasındaki ticaret ortaklığını NKR üzerinden incelemiş ve AB'nin bir devlet gibi davrandığını ve çıkarlarından dolayı Ukrayna ile ilişki kurmaya çalıştığını öne sürmüştür. Ukrayna ile ortaklık kararının alınmasında ise Ukrayna'nın potansiyel bir ortak, Rusya'nın ise güçsüz olarak algılanmasının etkili olduğunu savunmuştur (Smith, 2016: 23) Bu bağlamda algı, devlet davranışlarının anlaşılabilmesi adına önemli bir değişken olarak karşımıza çıkmaktadır. Diğer bir ifade ile tek bir faktör üzerinden yapılan incelemelerin eksik sonuçlara götürdüğünü savunmak yanlış olmayacaktır.

Yukarıdaki bilgiye ek olarak algı kavramının realist paradigmaya uygunluğu da ayrı bir tartışma konusudur. NKR, lider algılarının devletin davranışlarında önemli bir değişken olduğunu savunduğu için rasyonelliği reddettiği yönünde eleştiriler almaktadır (Legro ve Moravscik, 1999: 13-15). Ancak bu eleştiri realist aileye dair yanlış bir genellemeden kaynaklanmaktadır. Elbette, algıyı araştırmalara dâhil eden bir teorinin rasyonelliği kabul ettiğini savunmak yanlış olacaktır. Çünkü algıya göre değiştiği iddia edilen bir davranış irrasyonel de olabilir. Diğer taraftan realist yaklaşımlarda devletin rasyonel davrandığına dair yaklaşımlar olsa bile bu, paradigmanın çekirdeğini oluşturmamaktadır. Nitekim realizmin en önemli ismi olan Morgenthau rasyonelliği reddetmektedir (Lobell vd., 2016: 22).

Morgenthau insan davranışına hâkim olan işleyişin, rasyonellik ve irrasyonel zorlamalar arasındaki ilişki olduğunu iddia etmekle birlikte tecrübenin, bu işleyişi tersine çevirebileceğini savunmuştur (Morgenthau, 1947: 135). Örneğin dış politikanın daima rasyonel ve objektif olmadığını iddia etmiştir. Bununla birlikte rasyonelliği hedefleyen bir teorinin irrasyonel bileşenlerden ayrı tutulması gerektiğini savunmaktadır (Morgentahu, 1997: 7). Buradan çıkarılacak sonuç, belli koşullar altında irrasyonel davranışların da ortaya çıkabileceğidir. Başka bir deyişle Morgenthau'nun, devletin rasyonel olacağına dair kural koymak yerine, rasyonel davranışın gerekliliğine dair tavsiyede bulunduğu söylenebilir.

Bu noktada Morgenthau'nun rasyonellikten kastının ne olduğuna bakmak durumu daha anlaşılır hale getirecektir. Morgenthau, rasyonelliğin iki bileşeni olduğundan bahsetmektedir. Biri insanın, anlama yeterliliğine sahip olması ve diğeri bu anlayışına göre hareket edeceğidir (Morgenthau, 1947: 108). NKR ise bahsedilen anlama yeteneği ile bu anlama yeteneğine göre ortaya çıkan eylemi algı üzerinden açıklar. Bir diğer ifade ile bazı çalışmalarda bahsedildiği gibi realizmde salt bir rasyonellik ya da tek bir doğru davranış kalıbı yoktur. Bu bağlamda, algının realist gelenekte zaten var olan bir kavram olduğu söylenebilir. Buradan hareketle NKR'nin, realist geleneğe getirdiği bir diğer yeniliğin devletin rasyonelliği ile alakalı olduğu söylenebilir. Stratejik kültür ve algı konusu beraber düşünüldüğünde NKR'nin, devletlerin her zaman rasyonel davranacağına dair genellemeye destek vermediği söylenebilir. Bu bağlamda realist ailede baskın olan, devlet her zaman rasyonel davranır ve belli koşullar altında aynı tepkileri verir yaklaşımları reddedilmiştir. Bu durum NKR'nin, kendisinden önceki realist yaklaşımların basit bir uzantısı olmadığını göstermektedir.

Güvelik ikilemi üzerinden verilecek bir örnek rasyonellikle alakalı tartışmaya netlik kazandıracaktır. Devletin güvende olma ihtiyacından dolayı materyal kapasiteler, realist geleneğin tüm versiyonlarında önemli bir yer tutmaktadır. Uluslararası sistemde devletler kendilerini güvende hissetmemektedir ve bu durum onları silahlanma gibi güvenliği artıracak önlemlere itmektir. Bir devletin silahlanması güvenliğini artıracak bir önlem olması açısından rasyonel olmakla birlikte böyle bir hamle komşu devletlerin de silahlanması ile sonuçlanacaktır. Uluslararası ilişkiler disiplinde ‘güvenlik ikilemi’ şeklinde tanımlanan bu durum devletlerin güvensizliğini tırmandıracaktır ve bu açıdan alınan önlemler irrasyonel bir sonuç üretecektir. Bu açıdan bakıldığında realizm kendi içinde çelişiyor görüntüsü vermektedir. Ancak gelenek kendi içinde tutarlıdır. Çünkü hem klasik realizmin hem de NKR’nin benimsemiş olduğu rasyonellik, zihinlerden bağımsız salt bir rasyonellikten ziyade, Morgenthau’nun bahsettiği gibi anlama yeterliliğine sahip olma ve bu anlayış çerçevesinde hareket etme ile alakalıdır. Bu bağlamda algının realist geleneğe dâhil edilmesinde bir sorun yoktur.

3.3. Uluslararası İlişkilerde Neoklasik Realizm

NKR’nin günümüzdeki en önemli isimleri, dikkatlerini teorik çalışmalara vermiştir. Bu sebeple teorinin disiplinde yer edinmesini sağlayan Taliaferro, Ripsman, Lobell ve Rose gibi isimler NKR’nin bir uygulamasını yapmamış bundan ziyade yol haritasını çizmişlerdir. Bu durum ise NKR’nin vaka analizlerine yönelik kullanıldığı çalışmalarda bir belirsizlik yaratabilmektedir. Örneğin Kropatcheva, NKR üzerinden incelediği Rus dış politikasının öngörülebilir olduğundan bahsetmektedir (Kropatcheva, 2012: 38). Ancak daha önce de bahsedildiği üzere NKR’nin temel amacı belli bir zamanda meydana gelen belli bir olayı incelemektir. Buradan hareketle yapılan çalışma tam anlamıyla NKR’ye uygun görünmemektedir. Bunun yanı sıra yine NKR’yi kullanan bir başka isim olan Götz’ün daha önce bahsedilen çalışmaları da bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Yukarıdaki bilgilere ek olarak uluslararası ilişkiler disiplinde ortaya çıkmış NKR’ye dair çalışmalarda bazı temel benzerlikler bulunmaktadır. Çalışmalarda ağırlıklı olarak münferit olaylara odaklanıldığı ve bununla birlikte yapılan çalışmaların, ele aldıkları olayları incelerken iç ve dış faktörlerin birlikte incelenmesi gerektiği iddiasında olduğu göze çarpmaktadır. Bu doğrultuda sistemik faktör ile ara değişkenler birlikte incelenmiş ancak bu incelemeler çoğunlukla iki ara değişken üzerinden yapılmıştır. Örneğin İsrail’in Irak’a yönelik politikasının ele alındığı bir çalışmada dış faktör olarak bölgesel dinamikler ile ABD faktörü incelenmiş ve ara değişkenlerden algı ile topluma odaklanılmıştır (Ağdemir, 2014). Suriye’deki iç savaşa yönelik Türk dış politikasını inceleyen bir başka çalışmada ise TSK, muhalefet ve kamuoyu gibi yerel faktörler ile algıya odaklanılmıştır (Kiraz, 2018a) Bunlara ek olarak bir yüksek lisans tezinde 1 Mart tezkeresi NKR ile incelenmiş ve TBMM’nin tezkereye onay vermemesi iç faktörler üzerinden açıklanmıştır (Yılmaz, 2014).

Yukarıdaki bilgilerden hareketle NKR’nin, yalnızca güncel olaylara yönelik bir yaklaşım olduğu düşünülmemelidir. Yaklaşımın tarihsel olayları açıklamak amacıyla kullanıldığı çalışmalar da

bulunmaktadır. Bir çalışmada, Osmanlı'nın I. Dünya Savaşı'na girme kararı NKR üzerinden incelenmiş ve sistemik faktör ile birlikte stratejik kültür, algı, liderlik kavramlarına odaklanılmıştır (Balcı vd., 2018). Bunun yanı sıra Kanada'da hazırlanmış bir yüksek lisans tezinde 1930'larda tehdit oluşturmaya başlayan Nazi Almanyası'na karşı Büyük Britanya'nın izlediği politika (*appeasement policy*) ve karar alma süreçleri yine NKR üzerinden incelenmiştir (Oswell, 2013). Bir diğer çalışmada ise Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşı sırasındaki dış politikası NKR üzerinden incelenmiş ve savaştan kaçınma şeklinde ortaya çıkan dış politika davranışında İnönü'nün algılarının etkili olduğu savunulmuştur (Kiraz, 2018b: 433). Kısacası NKR'nin kullanıldığı olaylar özelinde önemli olan, incelenen olayın güncelliği değildir. Yukarıdaki bilgiler ışığında yaklaşımın, dış politikadaki ani ve beklenmedik dönüşümlere odaklandığı, bununla birlikte kriz ve savaş dönemlerinde kararların nasıl alındığı sorusuna cevap aradığı iddia edilebilir.

Yukarıdaki bilgilere ek olarak NKR'nin, bir dış politika hamlesinde özellikle lider algılarının ön planda olduğu vakalarda kullanıldığı da söylenebilir. Çalışmaların çoğunda liderlerin güçlü ve karar almada önemli bir faktör olduğu ülkelere odaklanılmaktadır. Bu doğrultuda literatürde Rusya, Çin ve İran özelindeki çalışmalar öne çıkmaktadır. Bu ülkelere yönelik çalışmaların öne çıkmasının nedeni NKR'nin, iç ve dış faktörleri birlikte inceleme ve liderliği ön plana alma gibi özelliklerinin, bu devletlerin dış politika süreçlerini açıklama konusunda detaylı bilgiler sağlamasıdır.

Örneğin Tuğba Bayar, İran dış politikasını neoklasik realist perspektif ile incelemiştir. Çalışmada İran dış politikasını şekillendiren dış faktör olarak, devletin jeopolitik konumu ele alınmış ve bunun yarattığı güvenlik endişeleri, milliyetçilik ve ideoloji gibi düşünsel faktörler ile birlikte incelenmiştir (Bayar, 2019). Bunun yanı sıra ortak çalışmalarında Alexander Korolev ve Vladimir Portyakov, Rusya-Çin ilişkilerini yine NKR üzerinden incelemiştir. Bu çalışmaya göre iki ülke arasında artan stratejik işbirliği, sistemik şartlardan kaynaklanmaktadır. Bununla birlikte iki ülkenin bu ilişkide gönülsüz davranmasının nedeni, ara değişkenler üzerinden incelenmiş ve gönülsüzlüğe ekonomi ve tarihi hafızanın neden olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Korolev ve Portyakov, 2019). Bu doğrultuda yine iç ve dış faktörler birlikte incelenmiştir. Korolev ve Portyakov'un bir başka ortak çalışmasında ise Rusya-Çin ilişkisinin kriz zamanlarındaki seyri yine NKR üzerinden incelenmiştir. Çalışmada iki ülkeden birinin kendi bölgesinde izlediği saldırgan politikaya diğerinin sessiz kaldığı savunulmuş ve bu durum Batı karşıtlığı olarak ele alınan dış faktör ile iç politika şeklinde ifade edilen ara değişken üzerinden incelenmiştir (Korolev ve Portyakov, 2019: 430).

Yukarıda bahsedilen çalışmalara ek olarak NKR'yi Rusya özelinde kullanan Kropatcheva, dış politikadaki hamlelerin öngörülebilirliğini sistem üzerinden açıklarken, Rusya'nın materyal kapasitelerinden çok bunları nasıl algıladığının önemli olduğunu altını çizmiştir. Ona göre Rusya, materyal kapasitesi yetersizken bile kendine güveniyorsa riskli ve iddialı politikalar izleyebilmektedir (Kropatcheva, 2012). Diğer bir ifade ile çalışmada -NKR'nin ara değişken olarak tanımlandığı- iç faktörlerden biri olan algı, sistemik düzey ile birlikte incelenmiştir. Romanova ise çalışmasında devlet

ile toplum arasındaki ilişkiye ve Putin'in algılarına odaklanarak Rus dış politikasının, Batı'nın politikaları neticesinde saldırgan bir görünüm verdiğinden bahsetmiştir (Romanova, 2018). Kısacası NKR'nin uygulandığı Rus dış politikasına yönelik çalışmaların ortak özellikleri, Batı'nın politikalarının Rusya açısından sistemik bir tetikleyici olduğu ve Putin'in algılarının Rus dış politikasını önemli ölçüde şekillendirdiğidir.

Bu bilgiler ışığında NKR'nin kullanıldığı çalışmalarda bazı konuların araştırma dışında bırakıldığı, bazı kavramların ise tartışılmadan kabul edildiği, ayrıca teorik tartışmalardan da uzak durulduğu savunulabilir. Örneğin çalışmaların -Ali Balcı ve diğerlerinin çalışması hariç- hiçbirinde stratejik kültüre dair bir inceleme yapılmamış ve bu değişken kullanılmamıştır. Bununla birlikte yapılan çalışmalarda algının realist geleneğe uygunluğu tartışılmamış, yalnızca karar almada etkili olduğu savunulmuştur. Ayrıca NKR'nin inşacı teori karşısında nasıl konumlandığı konusuna ise yüzeysel olarak değinilmiştir. Örneğin Michael Becker, Matthew Cohen, Sidita Kushi ve Ian McManus ortak çalışmalarında NKR'yi inşacı ve liberal teoriler ile karşılaştırmıştır. Çalışmada norm, değer, tarihsellik gibi konuların askerî konulara kıyasla geri planda olduğundan, yine de dış politikada etkili olduklarından bahsedilmiştir (Becker vd., 2015). Çalışmada böyle bir iddiada bulunulmasının nedeni NKR'nin, realist bir yaklaşım olması ancak iç ve dış faktörleri birlikte incelemesidir.

Sonuç

Realist gelenek, uluslararası ilişkiler disiplinde her dönem etkili olabilmektedir. Yine de klasik realizm, özellikle insan doğasından yola çıkması noktasında eleştirilmiş ve bu eleştiriler yapısal realizmin ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır. Yapısal realizmin yalnızca sisteme ve materyal kapasitelere odaklanarak açıklamalar yapması, onun hem gücünü hem de zayıflığını oluşturmuştur. Çünkü neorealizm, deterministik bir yaklaşım geliştirerek genellemelere gitmekte ve bu yaklaşım aynı sistemsel gelişme karşısında farklı tepkiler veren bir devleti açıklama noktasında eksik kalmaktadır. Geleneğin en güncel hali olan NKR ise devlet davranışlarını incelerken bir dış politika teorisi olarak ortaya çıkması, iç ve dış faktörleri birlikte incelemesi, stratejik kültür ile algı konusunu realist geleneğe dâhil etmesi, liderliği ön plana çıkarması gibi sebeplerden ötürü özellikle günümüz devletlerinin dış politika davranışlarını, kendisinden önceki realist versiyonlardan daha iyi açıklayabilmektedir. Bunun sebebi günümüzde dış politika karar alma süreçlerinde liderlerin baskın olmaya başlamasıdır. Bu doğrultuda uluslararası arenadaki eğilim NKR'nin açıklayıcılığını olumlu yönde etkilemektedir.

Kaynakça

- Ağdemir, A. M. (2014), Neoklasik Realizm Çerçevesinde İsrail'in Irak Politikası, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Kara Harp Okulu/Savunma Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Akgül-Açıkmeşe, S. (2011), Algı mı, Söylem mi? Kopenhag Okulu ve Yeni-Klasik Gerçekçilikte Güvenlik Tehditleri, Uluslararası İlişkiler, 8 (30), 43-73.
- Aydın, M. (2004), Uluslararası İlişkilerin 'Gerçekçi' Teorisi: Kökeni, Kapsamı, Kritiği, Uluslararası İlişkiler, 1 (1), 33-60.
- Baev, P. K. (2006), Thucydides' Three Security Dilemmas in Post-Soviet Strife, Journal of Military Ethics, 5 (4), 334-352.
- Balcı, A. ve Kardaş, T. ve Ediz, İ. ve Turan, Y. (2018), War Decision and Neoclassical Realism: The Entry of the Ottoman Empire into the First World War, War in History, cilt bilgisi yok, 1-28.
- Bayar, T. (2019), Multiple Dualities: Seeking the Patterns in Iran's Foreign Policy, All Azimuth, 8 (1), 37-54.
- Becker, M. E. ve Cohen, M. S. ve Kushi, S. ve McManus, I. P. (2015), Reviving the Russian Empire: The Crimean Intervention Through a Neoclassical Realist Lens, European Security, 25 (1), 112-133.
- Burchill, S. ve Linklater, A. ve Devetak, R. ve Donnelly, J. ve Paterson, M. ve Reus-Smit, C. ve True, J. (Ed.) (2005), Theories of International Relations, New York: Palgrave.
- Carr, E. H. (1946), The Twenty Years' of Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations, Londra: Macmillan.
- Chistensen, T. J. (1997), Perceptions and Alliances in Europe, 1865-1940, International Organization, 51 (1), 1997, 65-97.
- Dunne, T. ve Kurki, M. ve Smith, S. (Ed.) (2013), International Relations Theories: Discipline and Diversity, New York: Oxford University Press.
- Elias J. ve Sutch, P. (2007), International Relations: The Basics, New York: Routledge.
- Foulon, M. (2015), Neoclassical Realism: Challengers and Briding Identities, International Studies Review, 17 (4), 635-661.
- Goldstein, J. S. ve Pevehouse, J. C. (2014), International Relations, New Jersey: Pearson.
- Gözen, R. (Ed.) 2014, Uluslararası İlişkiler Teorileri, İstanbul: İletişim.
- Götz, E. (2016), Neorealism and Russia's Ukraine Policy, 1991-Present, Contemporary Politics, 22 (3), 301-323.
- Götz, E. (2019), Enemy at the Gates: A Neoclassical Realist Explanation of Russia's Baltic Policy, Foreign Policy Analysis, 15 (1), 99-117.
- Hobbes, T. (2007), Leviathan, Semih Lim (Çev.), İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Jervis, R. (2017), Perception and Misperception in International Politics, New Jersey: Princeton University Press.
- Johnston, A. I. (1995), Thinking about Strategic Culture, International Security, 19 (4), 32-64.
- Johnston, A. I. (2008), Social States: China in International Institutions, 1980-2000, New Jersey: Princeton University Press.
- Korolev, A. ve Portyakov, V. (2018), China-Russia Relations in Times of Crisis: A Neoclassical Realist Explanation, Asian Perspective, 42 (3), 411-437.
- Korolev, A. ve Portyakov, V. (2019), Reluctant Allies: System-Unit Dynamics and China-Russia Relations, International Relations, 33 (1), 40-66.

- Kiraz, S. (2018a), Suriye İç Savaşı Sırasındaki Türk Dış Politikasının Neoklasik Realizmin Bakı Açısından Analizi (2011-2017), (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Kiraz, S. (2018b), Dış Politika Analizi Modeli Olarak Neoklasik Realizm: İkinci Dünya Savaşı Sırasındaki Türk Dış Politikasının Analizi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 20 (2), 417-440.
- Kropatcheva, E. (2012), Russian Foreign Policy in the Realm of European Security through the Lens of Neoclassical Realism, Journal of Eurasian Studies, 3 (1), 30-40.
- Kropatcheva, E. (2018), Power and National Security, Tsygankov, A. P. (Ed.), Routledge Handbook of Russian Foreign Policy içinde (s. 43-59), New York: Routledge.
- Lentis, J. S. (2015), Strategic Cultures and Security Policies in the Asia-Pacific, Jeffrey S. Lentis (Ed.), Strategic Cultures and Security Policies in the Asia-Pacific içinde (s. 166-186), New York: Routledge.
- Little, R. (2007), The Balance of Power in Politics Among Nations, Michael C. Williams (Ed.), Realism Reconsidered: The Legacy of Hans J. Morgenthau in International Relations içinde (s. 134-165), New York: Oxford University Press.
- Lobell, S. E. ve Ripsman, N. M. ve Taliaferro, J. W. (2009) (Ed.), Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy, New York: Cambridge University Press.
- Meibauer, G. (2018), Rethinking Neoclassical Realism, The London School of Economics and Political Science, URL: <https://blogs.lse.ac.uk/internationalrelations/2018/12/04/rethinking-neoclassical-realism-workshop-at-lse/>, 27.03.2019.
- Mearsheimer, J. J. (2001), Tragedy of Great Power Politics, New York: W. W. Norton & Company.
- Mearsheimer, J. J. (2013), Structural Realism, Dunne, T. ve Kurki M. ve Smith S. (Ed.), International Relations Theories: Discipline and Diversity (3. Baskı) İçinde (s. 77-93), New York: Oxford University Press.
- Morgenthau, H. J. (1947), Scientific Man vs. Power Politics, Londra: Latimer House Limited.
- Morgenthau, H. J. (1997), Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace, Beijing: Peking University Press.
- Oswell, J. A. (2013), Opening the Black Box: An Examination of Structural Realist and Neoclassical Realist Explanations of Foreign Policy, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), University of Alberta/Faculty of Graduate Studies and Research, Edmonton.
- Posen, B. (1986), The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany between the World Wars, New York: Cornell University Press.
- Ripsman, N. M. ve Taliaferro, J. W. ve Lobell, S. E. (2016), Neoclassical Realist Theory of International Politics, New York: Oxford University Press.
- Rose, G. (1998), Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy, World Politics, 51 (1), 144-172.
- Romanova, T. (2012), Neoclassical Realism and Today's Russia, Russia in Global Affairs, URL: <http://eng.globalaffairs.ru/number/Neoclassical-Realism-and-Todays-Russia-15681>, 05.10.2018.
- Romanova, T. (2018), Russia's Neorevisionist Challenge to the Liberal Order, The International Spectator, 53 (1), 76-91.
- Roskin, M. G. ve Berry, N. O. (2012), Uluslararası İlişkiler: Uluslararası İlişkilerin Yeni Dünyası, Özlem Şimşek (Çev.), Ankara: Adres Yayınları.
- Schweller, R. L. (1996), Neorealism's Status-Quo Bias: What Security Dilemma?, Security Studies, 5 (3), 90-121.

- Schweller, R. L. (2003), The Progressiveness of Neoclassical Realism, Elman, C. ve Elman, M. F. (Ed.) içinde (s. 311-347), *Progress in International Relations Theory: Appraising the Field*, Londra: MIT Press.
- Simao, L. (2012), Do Leaders Still Decide? The Role of Leadership in Russian Foreign Policymaking, *International Politics*, 49 (4), 482-497.
- Smith, N. R. (2016), The EU under a Realist Scope: Employing a Neoclassical Realist Framework for the Analysis of the EU's Deep and Comprehensive Free Trade Agreement offer to Ukraine, *International Relations*, 30 (1), 3-28.
- Smith, N. R. (2018), Can Neoclassical Realism Become a Genuine Theory of International Relations, *The Journal of Politics*, 80, (2), 742-749.
- Sterling-Folker, J. (2006), Realism, Sterling-Folker, J. (Ed.), *Making Sense of International Relations Theory* içinde (s. 15-20), Colorado: Lynne Rienner Press.
- Sterling-Folker, J. (2009), Forward is as Forward does: Assessing Neoclassical Realism from a Traditions Perspective, Freyberg-Inan, A. ve Harrison, E. ve James, P. (Ed.) içinde (s. 191-218), *Rethinking Realism in International Relations: between Tradition and Innovation*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Tang, S. (2010), Social Evolution of International Politics: From Mearsheimer to Jervis, *European Journal of International Relations*, 16 (1), 31-55.
- Tellis, A. J. ve Szalwinski, A. ve Wills, M. (2016) (Ed.), *Understanding Strategic Cultures in the Asia-Pacific*, Washington: The National Bureau of Asian Research.
- Thucydides (1881), *History of Peloponnesian War*, Benjamin Jowett (Çev.), Londra: Oxford University Press.
- Tsygankov, A. P. (Ed.) (2018), *Routledge Handbook of Russian Foreign Policy*, New York: Routledge.
- Tzu, S. (2018), *Savaş Sanatı*, Pulat Otkan ve Giray Fidan (Çev.), İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Walt, S. M. (1985), Alliance Formation and the Balance of World Power, *International Security*, 8 (4), 3-43.
- Walt, S. M. (1987), *The Origins of Alliances*, Londra: Cornell University Press.
- Waltz, K. N. (1979), *Theory of International Politics*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- Waltz, K. N. (1986), Reductionist and Systemic Theories, Robert Keohane (Ed.) içinde (s. 47-69), *Neorealism and its Critics*, New York: Columbia University Press.
- Waltz, K. N. (1989), The Origins of War in Neorealist Theory, Rotberg, R. L. ve Rabb T. K. (Ed.) içinde (s. 39-52), *The Origin and Prevention of Wars*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Waltz, K. N. (1996), International Politics is not Foreign Policy, *Security Studies*, 6 (1), 54-57.
- Wivel, A. (2017), Realism in Foreign Policy Analysis, *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, URL: <http://politics.oxfordre.com/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-475>, 14.06.2019.
- Wohlforth, W. C. (2011), Gilpin Realism and International Relations, *International Relations*, 25 (4), 499-511.
- Yılmaz, S. (2014), *Neoklasik Realizm ve Dış Politika: 1 Mart Tezkeresi Örneği*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Zakaria, F. (1998), *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton: Princeton University Press.

6183 Sayılı Kanunda Yer Alan “Tecil” Düzenlemesi ile Diğer Hukuk Dallarındaki Düzenlemelerin Karşılaştırmalı Olarak Değerlendirilmesi¹
Comparative Evaluation of the Regulations Regarding “Postponement” in Law No. 6183 and Other Laws

Doç. Dr. Neslihan COŞKUN KARADAĞ²

Fatih KARABUĞA³

Başvuru Tarihi: 09.08.2019

Kabul Tarihi: 13.11.2019

Özet

Kelime olarak erteleme anlamına gelen tecil, hukuk sisteminin önemli kurumlarından birisidir. Borçlar hukukunda, ceza hukukunda, icra iflas hukukunda ve vergi icra hukukunda değişik gerekçelerle tecil düzenlemesi yapıldığı dikkati çeker. Borçlar hukukunda tecil ile; vadesi gelen borcun ifa tarihinin ertelenmesi, ceza hukukunda; iddianamenin düzenlenmesinin ertelenmesi, muhakemenin ertelenmesi, hükmün açıklanmasının ertelenmesi ve hapis cezasının infazının ertelenmesi, icra iflas hukukunda; haczin veya hacizli malların satışının ertelenmesi, vergi icra hukukunda ise; vade tarihinin, haciz işleminin veya haczedilen malların satışının ertelenmesi söz konusudur. Hepsinin ortak özelliği ise, tarafların faydası ya da kamu yararı çerçevesinde borçluya kolaylık sağlamaktır. Bu çalışmada değişik hukuk dallarındaki tecil düzenlemesi ele alınarak farklı ve benzer özellikleri ile karşılaştırmalı olarak değerlendirilecektir.

Anahtar Kelimeler: Erteleme-Taksitlendirme, Tecil Müessesesi, Vergi Hukukunda Tecil, Hukuk Sisteminde Tecil

JEL Sınıflandırması: H20, H26

Abstract

Postponement, which means deferring as a word, is one of the important institutions of the legal system. It is worth noting that in the law of obligations, criminal law, enforcement bankruptcy law and tax enforcement law, postponement arrangements are made for different reasons. With deferment in the law of obligations; the execution date of the due debt is postponed. With postponement in criminal law; postponement of the indictment, postponement of judgment, postponement of the announcement of the verdict and postponement of imprisonment. With postponement in enforcement bankruptcy law; postponement of the sale of foreclosures or foreclosure. with deferral in tax enforcement law; postponement of maturity date, foreclosure process or sale of confiscated goods. The common feature of all is the provide convenience to the borrower in the interest of the parties or in the public interest. In this study, postponement regulation in different branches of law will be discussed and evaluated with different and similar features.

Keywords: Installment, Postponement, Postponement in Tax Law, Postponement in the Legal System

JEL Classification: H20, H26

¹ Bu çalışma Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde “Tecil Uygulamasının Vergi İcra Hukuku Açısından Değerlendirilmesi” ismiyle tamamlanarak 02.08.2019 tarihinde savunulan yüksek lisans tezinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

² Çukurova Üniversitesi, ncoskun@cu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-0215- 0486

³ Maliye Bilim Uzmanı, fatihkaraboğa06@gmail.com, ORCID ID: 0000-0001-8052-6368

Giriş

Tecil, Türk Dil Kurumu Büyük Türkçe Sözlüğüne göre (TDK, 2019) “erteleme” anlamına gelmektedir. Arapça “acl” kökünden gelen “bekletme” sözcüğünden alıntı olduğu görülen⁴ bu kelimenin Osmanlıca’da “başka zamana bırakma” “acele etmeme” anlamlarında kullanıldığı anlaşılmaktadır.⁵

İngilizce’de “postponement” “sus-pension”, Fransızca’da “sursis” sözcükleriyle ifade edilen bu kavram, Almanca’da mühlet, tecil, erteleme anlamlarına gelen “stundung” “nufschaub” kelimeleriyle ifadesini bulmaktadır (Tuncer, 2006, s.162).

Gerek bireyler arasında gerekse bireyler ile kamu kurumları arasında karşılıklı yükümlülüklerin yerine getirilmesi söz konusudur. Yükümlülüklerin yerine getirilmesi belli zaman aralıklarında olduğu gibi bir defaya mahsus, belli bir süre ile sınırlı yükümlülükler şeklinde de olabilmektedir. Bu yükümlülüklerin yerine getirilmesinde bazen zorluklarla karşılaşılması da söz konusu olabilmektedir.

Karşılaşılan zorlukların aşılması amacıyla kanun koyucunun her hukuk dalında bir takım düzenlemelerde bulunduğu görülmektedir. Tecil müessesesi bunlardan birisidir. Kelime olarak erteleme anlamına gelen tecile her hukuk dalında kendi içeriğine göre ayrı bir anlam yüklenmiştir. Buna göre tecil;

1) Sonraya bırakma, acele etmeme,

2) Ödenmesi gereken ticari alacağın vadesinin uzatılması ya da vadeye bağlanması,

3) İlk kez suç işleyen kişi için verilen mahkumiyet cezasının şarta bağlı olarak infazının geri bırakılmasını ve TCK’da belirlenen süre içinde suç işlenmezse suçu gerçekleştirmemiş sayan bir önlem olması (Özcan, 1980),

4) Kamu borcunun vadesinde ödenmesi, haciz uygulanması ya da hacz olunmuş malların paraya çevrilmesi borçluyu zor duruma düşürecekse, borçlunun yazılı istemi ve teminat göstermesi üzerine yetkili makamlar ya da onların yetki devrettiği makamlarca kamu alacağının ertelenmesi,

gibi anlamlar yüklenerek farklı şekillerde tanımlanabilmektedir (Kırbaş, 1992, s.115).

Bu bağlamda geniş anlamda tecil, yetkili makam ve mercilerin icranın geciktirilmesi kararına ya da kanun hükümlerine göre, tahsil edilebilir duruma gelmiş olan kamu alacağının ödenmesinin ya da cebri icra ile takip ve tahsilinin belli süreliğine geri bırakılması olarak tanımlanmaktadır (Şeker, 1987, s.39).

1. Vergi Hukukunda Tecil ve Tecile İlişkin Düzenlemeler

Vergi hukukunda tecil uygulamasına mali, sosyal, ekonomik ve teknik amaçlarla başvurulduğu görülmektedir. Örneğin; 6183 sayılı Kanun kapsamında zor durumda olan vergi borçlusunun borcunun

⁴ <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/tecil> (Erişim tarihi, 13.01.2019)

⁵ <http://www.osmanlicaturkce.com/?k=tecil&t=%40> (Erişim tarihi, 13.01.2019)

ertelenmesi yoluyla *mali*; veraset ve intikal vergisi kapsamında ihtilafli borç ve alacaklarda verginin tahakkuk ettirilip ertelenmesi yoluyla *sosyal*; Ar-ge ve teşvik belgeli yatırımlarda KDV ertelenmesi gibi *ekonomik*; ihraç kayıtlı teslimlerde KDV ertelenmesi gibi *teknik* amaçlarla tecil uygulaması yapılmaktadır. Bu çerçevede, vergi hukuku bakımından belirtilen amaçların gerçekleştirilebilmesi adına, kanuni düzenlemelerle kendiliğinden, yargısal ve idari kararlar vasıtasıyla verginin normal vadesinde tahsilinden vazgeçilerek karşılıklı ya da karşılıksız bir şekilde belirli ya da belirsiz bir süreliğine ertelenmesi bir vergileme tekniği aracı olarak “vergi ertelenmesi” sistemi ile olanaklı kılınmış, uygulama alanı bulmuştur (Özden, 1998, s.151-152).

6183 sayılı Kanun kapsamında zor durumda olan vergi borçlusunun borcunun ertelenmesi vergi hukukunda mali amaçlarla oluşturulmuş bir tecil uygulaması olduğu görülmektedir.

Tahsilatın devamlılığı için devletin, tahsilatın yapılmasından sonra borçlunun ekonomik durumunu da gözetmesi gerekmektedir. Bu sebeple, vergi tahsilatında mükelleflere kolaylık sağlanması ilkesi çerçevesinde verginin ödeme zamanı, şekli ve yeri konularında avantaj sağlayan yasal düzenlemeler getirilmiş, bunun yanında ise zamanaşımı, tahsilatın geri bırakılması, verginin tecili ve terkinin gibi müesseselerden mükelleflerin yararlanmasına olanak sağlanmıştır (Gerçek, 2003, s.97).

Vergiler dahil tüm kamu alacaklarını kapsayacak şekilde düzenlenen kanun maddesiyle getirilen tecil uygulaması bir “vergisel avantaj”dır (Arıkan, 2004, s.15). Bununla birlikte vergi alacakları dışında kalan kamu alacaklarının tecil edilmesine uygulamada pek rastlanmamaktadır (Yılmaz, 2015, s.488).

Ülkemizde kamu alacaklarının tahsili noktasında uygulanan özel bir takip sistemi benimsenmiştir. 1909 yılından 1954 yılına dek Tahsili Emval Kanunu’na⁶ göre yürütülen, ancak takibin geciktirilmesi ve durdurulması gibi birçok konuda hüküm içermemesi nedeniyle özel bir kovuşturma sistemi kurma, sosyo-ekonomik ihtiyaçları karşılama noktasında yetersiz olan, genel icra usullerine göre ilerleyen bu usulün yerini, günümüzde de geçerliliğini koruyan ve 21.07.1953 tarihinde kabul edilerek 1.1.1954 tarihinde yürürlüğe giren 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun(A.A.T.U.H.K.)⁷ almıştır (Serim, 2007, s.3-5). 6183 Sayılı Kanun kapsamında tecil müessesesi Kanununun 48. ve 48/A maddelerinde düzenlenmiştir. Her iki maddede de bir çok açıdan benzerlik bulunmakla birlikte, “çok zor durumda” bulunan vergiye gönüllü uyumlu mükelleflere “daha çok kolaylık” sağlamak adına 48/A maddesi kabul edilmiştir.

1.1. Çok Zor Durumda Tecil: 48. Madde

6183 Sayılı Kanununun 48.maddesinde mali ve ekonomik olarak çok zor durumda bulunan mükelleflerin borçlarının teciline ilişkin hükümler yer almaktadır. İlgili maddede tecil uygulamasının

⁶ 5 Ağustos 1325 tarihli Tahsili Emval Kanunu

⁷ 28.7.1953 tarihli ve 8469 sayılı Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun tam metni için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.6183.pdf>, Erişim tarihi 01.10.2018

genel çerçevesi çizilmiş olup, kanun metninde Cumhurbaşkanı ile Hazine ve Maliye Bakanlığına verilen yetkiye istinaden konuya dair detaylar ikincil mevzuat ile düzenlenmiştir⁸.

Kanunun gerekçesi incelendiğinde, hükümet tarafından getirilen metnin “fevkalade zor durum” ibaresi içerdiği ancak komisyon tarafından bugünkü hali verilerek yasalaştığı görülmektedir (6183 Sayılı Kanun Gerekçesi, s.815-840). Vergi borcunun ödenmesi, haciz ve paraya çevirme durumlarının borçlu bakımından dar ya da geniş manada zorluk yaratabilecektir. Bu aşamada, sadece “zor durum” şeklinde bir öneri getirilmişse de, her icra takibinin borçluyu az ya da çok zor duruma düşüreceği, bu nedenle de bu hallerde tecile gidilemeyeceği gerekçesiyle reddedilmiştir. Diğer yandan, hükümet tasarısında geçen “fevkalade zor durum” ibaresinin çok istisnai durumlarda hayat bulabileceği ve bu sebeple de tecil müessesesinden beklenen faydanın elde edilemeyeceği değerlendirilmiş, bu ibare geçici komisyonca “çok zor durum” ibaresiyle değiştirilerek madde hükmü tadil edilmiştir (İstanbul VDB, 2006, s. 241). Neticede, çok zor durum ibaresinden, borcun vadesinde ödenmesi, haciz tatbiki ya da haczolunan malın paraya çevrilmesi durumlarında borçlunun faaliyetine devam etme imkanı kalmaması veya faaliyetinin ağır biçimde sekteye uğramasının anlaşılması gerektiği sonucuna varılarak uygulamaya yön verilmiştir (Gülseven, 1999, s.275). Burada belirtilen çok zor durum hali, mali ve ekonomik zorluğu ifade etmektedir. Çok zor durum hali, Tahsilat İç Genelgeleri ile düzenlenen, borçlunun ekonomik göstergelerine göre hesap edilen likidite oranı, kaldıraç oranı gibi bir takım objektif kriterlere göre belirlenmektedir.

6183 Sayılı Kanunun 48.maddesinin 1.fikrasına göre, amme borcunun vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczolunmuş malların paraya çevrilmesi amme borçlusunu çok zor duruma düşürecekse, borçlu tarafından yazı ile istenmiş ve teminat gösterilmiş olmak şartıyla, alacaklı amme idaresince veya yetkili kılacağı makamlarca amme alacağı 36 ayı geçmemek üzere ve faiz alınarak tecil olunabilir.

İlgili madde metnine göre tecil olunacak borçlara karşılık teminat aranır. Şu kadar ki, amme borçlusunun alacaklı tahsil daireleri itibarıyla tecil edilen borçlarının toplamı 50.000 TL (bu tutar dahil) aşmadığı takdirde teminat şartı aranılmaz. Bu tutarın üzerindeki amme alacaklarının tecilinde, gösterilmesi zorunlu teminat tutarı 50.000 TL’yi aşan kısmın yarısıdır. Cumhurbaşkanı bu tutarı on katına kadar artırmaya, yarısına kadar indirmeye, yeniden kanuni tutarına getirmeye ve alacaklı amme idareleri itibarıyla bu hadler arasında farklı tutar belirlemeye yetkili kılınmıştır (6183 S.K. md.48/f2).

Borçlu tarafından tecil talebinin yapılması, idarenin durumu değerlendirmesi ve takdir yetkisi çerçevesinde tecile uygunluğun tespiti uzun zaman alabilir. Bu durumda tecil talep eden ancak tecil koşullarını taşımadığı için talebi reddedilen iyi niyetli borçluların çıkarını korumak adına süreli red uygulamasına yer verilmiştir. Buna göre, borcunun tecilini talep eden ancak, talepleri uygun

⁸ Konuya dair güncel tali mevzuata ilişkin temel düzenlemeler A-1 Seri-Sıra Nolu Tahsilat Genel Tebliği ve tahsilat iç genelgeleriyle yapılmıştır.

görülmeyerek reddedilen borçlular söz konusu borçlarını reddin tebliği tarihinden itibaren idarece 30 güne kadar verilebilecek ödeme süresi içinde ödedikleri takdirde bu amme alacağı ödendiği tarihe kadar faiz alınmak suretiyle tecil olunur (6183 S.K. md.48/f3). Süreli red ile “iyi niyetli borçluya” sağlanan avantaj yüksek oranlı gecikme zammı yerine daha düşük oranlı tecil faizi uygulanmasına imkan vermesidir.

Kanun hükmü tecil kararını verme ve devretme yetkisini, devlete ait amme alacaklarında ilgili bakanlara, il özel idarelerine ait amme alacaklarında valilere, belediyelere ait amme alacaklarında belediye başkanlarına vermiştir (6183 S.K. md.48/f4). Tecil yetkisini kullanacak ve bu yetkiyi devredecek olan makamlar; tecil edilecek amme alacaklarını tür ve tutar olarak belirlemeye, amme borçlusunun faaliyetine devam edip etmediğini esas alarak tecil edilecek alacakları tespit etmeye, tecilde taksit zamanlarını ve diğer şartları tayin etmeye ayrıca 213 sayılı Kanuna göre Maliye Bakanlığınca ilan edilen mücbir sebep hali kapsamındaki amme borçlularının, mücbir sebep halinin sona erdiği tarihe kadar ödemeleri gereken amme borçları ile mücbir sebep nedeniyle ödeme süreleri ertelenen amme borçlarını faiz alınmaksızın veya yürürlükteki faiz oranından daha düşük faiz oranıyla tecil etmeye yetkili kılınmıştır (6183 S.K. md.48/f6). 1 Sıra Nolu Tahsilat Genel Tebliğine göre, devlete ait olup Hazine ve Maliye Bakanlığınca 6183 sayılı Kanun uyarınca takip edilen alacaklar için teşkilata devredilen tecil ve taksitlendirme yetkisi, devrolunan makamlar ya da vekilleri tarafından kullanılabilir, yetki devrinde belirlenmiş süre, tutar, alacak türüne uygun işlem yapılabilecektir. Yetkiyi aşan talepler, yetkili makama bildirilecektir.

Bu kapsamda, “Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre kamu alacaklarının taksitlendirme, tecil ve terkin işlemlerini yürütmek” görevinin, 4 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesininin 144. maddesinde yapılan düzenlemeye göre Gelir İdaresi Başkanlığı Tahsilat ve İhtilafli İşler Daire Başkanlığına, taşrada ise 153.maddeye göre, Vergi Dairesi Başkanlığına verilmiştir. 152.maddeye göre de, “Başkanlığın taşra teşkilatı, doğrudan merkeze bağlı vergi dairesi başkanlıkları ile vergi dairesi başkanlığı kurulmayan yerlerde bu Bölümde Vergi Dairesi Başkanlığı ve Vergi Dairesi Başkanına verilen görev ve yetkileri haiz vergi dairesi müdürlüklerinden oluşur.” denildiğinden tecil yetkisi adı geçen birimlere verilmiştir. 2018/3 Seri Nolu Tahsilat İç Genelgesi ile tecile yetkililer bu çerçevede sıralanmıştır.

Tecil, talep edildiğinde tahsil daireleri veya alacaklı kamu idareleri tarafından yapılması zorunlu bir uygulama değildir. (İstanbul VDB, 2006, s.242) Tecil işleminin yapılmasında, işlemin amme alacağının tahsilini tehlikeye sokmaması ve teminat altına alınması gerekmektedir.

Haciz yapılmasından sonra tecil talep edilmiş olabilir. Bu durumda haciz yapılmışsa mahcuz mal, değeri tutarınca teminat yerine geçer. Tecil edilen amme alacakları ile ilgili olarak daha önce tatbik edilen ve borcun tamamını karşılayacak değerde olan hacizler, yapılan ödemeler nispetinde kaldırılır ve buna isabet eden teminat iade edilir. Ancak, mahcuz malların değeri tecil edilen borç tutarından az,

zorunlu teminat tutarından fazla olması halinde, tatbik edilen hacizler, tecil şartlarına uygun olarak yapılan ödemeler neticesinde kalan tecilli borç tutarı mahcuz mal değerinin altına inmediği müddetçe kaldırılmaz. Tecilli borca karşılık alınan teminat ise, tecil şartlarına uygun olarak yapılan ödemeler neticesinde kalan tecilli borç tutarının zorunlu teminat tutarının altına inmesi durumunda, yapılan ödemeler nispetinde kaldırılır (6183 S.K. md.48/f5).

Borç tecil edilmiş ancak tecil şartlarına uyulmamışsa, değerini kaybeden teminatın veya mahcuz malların tamamlanmaması veya yerlerine başkalarının gösterilmemesi söz konusu ise amme alacağı muaccel olur. Tecil edilen amme alacağının gecikme zammı tatbik edilmeyen alacaklardan olması halinde, ödenen tecil faizleri iade veya mahsup edilmez (6183 S.K. md.48/f7).

1.2. Vergiye Uyumlu Mükelleflerin Çok Zor Durumda Olması Halinde Tecil : 48/A Maddesi

Vergi tahsilatının sağlanmasına yönelik düzenlemeler ve tedbirler, bazı hallerde vergi kayıp kaçığına mani olamamaktadır. Söz konusu kayıpların bir kısmına vergi yasalarını çok iyi bilen ancak vergi uyumu düşük olan mükelleflerin vergi kaçırımları sebebiyet vermektedir. Diğer bir kısma ise, işlemlerin zaman alması, bilgi eksikliği ve mevzuatın karmaşık olması dolayısıyla vergi kaçırma niyetinde olmayan ancak neticesi vergi kaybıyla sonuçlanan vergiye uyumlu mükelleflerin davranışları sebep olabilmektedir. Bu açıdan bakıldığında, vergi idaresine mevzuatta ve organizasyon yapısında, mükelleflerin vergi kanunlarına uygun davranması olarak ifade edilebilecek olan vergiye gönüllü uyumu artırarak bu kaybı önleyecek değişimler yaratma noktasında önemli görevler düşmektedir (Kahrıman, 2016, s.230).

Son yıllarda vergi mevzuatımızda vergiye uyumlu mükelleflerin gönüllü uyumunu artıracak ve teşvik edecek vergi indirimi gibi bazı düzenlemeler yapılmıştır. 18.5.2017 tarihli ve 7020 Sayılı Kanunun 7. maddesi ile 6183 Sayılı Kanuna eklenen 48/A maddesi de bu çerçevede yapılmış bir düzenlemedir. Kanunun genel gerekçesi incelendiğinde, vergisel yükümlülüklerini süresinde yerine getiren ancak öngörülemeyen sebeplerle son bir yıl içinde borçlarını ödeyememiş borçluların borçlarını *48.maddeye göre daha uygun şartlarda* ödemelerinin sağlanması amaçlanmıştır. (<https://www.ozdogrular.com/v1/content/view/35519/180/>, 2017)

48/ maddesi kapsamında tecil edilebilecek alacaklar, devlete ait olup Maliye Bakanlığına bağlı tahsil dairelerince takip edilen ve 213 sayılı Kanun kapsamına giren vergi, resim, harç ve cezalar ile bu alacaklara bağlı gecikme faizi ve gecikme zammından oluşmaktadır. Bu alacakların vadesinde ödenmesi veya haczin tatbiki veyahut haczolunmuş malların paraya çevrilmesi amme borçlusunu çok zor duruma düşürecekse, borçlu tarafından yazı ile istenmiş olmak ve aşağıdaki şartları taşımak koşuluyla vadesi bir yılı geçmemiş alacaklar, Maliye Bakanınca 36 ayı geçmemek üzere faiz ve teminat alınarak tecil olunabilir (6183 S.K. md.48/A/f.1).

Madde hükmünden yararlanacak borçlunun;

1) Başvuru tarihi itibarıyla en az 3 yıl süreyle; ticari, zirai veya mesleki faaliyetleri nedeniyle yıllık gelir veya kurumlar vergisi mükellefi olması,

2) Başvuru tarihinden geriye doğru 3 yıla ait vergi beyannamelerini kanuni sürelerinde vermiş olması (Kanuni süresinde verilen bir beyannameye ilişkin olarak kanuni süresinden sonra düzeltme amacıyla veya pişmanlıkla verilen beyannameler bu şartın ihlali sayılmaz.),

3) Bu madde kapsamına giren ve başvuru tarihi itibarıyla vadesi 1 yılı geçmemiş borcunun borç ödemedeki hüsünüyet sahibi olmasına rağmen ödenememiş olması,

şarttır. Bu madde ile 48 inci maddeye göre tecil edilen veya özel kanunlara göre ödeme planına bağlanan borcun bulunması madde hükmünden yararlanılmasına engel değildir. 48/A maddesi kapsamında tecil edilen alacaklara, 48. maddeye göre belirlenen oranda tecil faizi uygulanır (6183 S.K. md.48/A/f.3).

İlgili madde metnine göre tecil olunacak borçlara karşılık teminat aranır. Amme borçlusunun alacaklı tahsil daireleri itibarıyla tecil edilen borçlarının toplamı 500.000 TL'yi (bu tutar dâhil) aşmadığı takdirde teminat şartı aranmaz. Bu tutarın üzerindeki amme alacaklarının tecilinde, gösterilmesi zorunlu teminat tutarı 500.000 TL aşan kısmın %25'idir.

48/A maddesi kapsamında tecil ile ilgili düzenleme yapma yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir (6183 S.K. md.48/A/f5). Cumhurbaşkanı;

1) Teminatsız tecil tutarını; yarısına kadar indirmeye, yeniden kanuni tutarına getirmeye, zorunlu teminat oranını %50'ye kadar artırmaya, sifıra kadar indirmeye, yeniden kanuni orana getirmeye,

2) Borçlunun çok zor durum hâlinin tespitinde kullanılmak üzere varlıklar, yükümlülükler ve nakit akımlarını esas alan mali göstergeler ile mali durumu tespite yarayan diğer ölçütlere dayalı kriterleri belirlemeye, belirlenen kriterler çerçevesinde çok zor durum hâlini derecelendirmeye ve bu dereceleri dikkate alarak;

a) Tecil süresini 60 aya kadar uzatmaya,

b) Farklı faiz oranları belirlemeye,

3) Tecil edilecek gecikme zammını, Türkiye İstatistik Kurumunun her ay için belirlediği Yurt İçi Üretici Fiyat Endeksinin (Yİ-ÜFE) aylık değişim oranları esas alınarak hesaplatmaya,

4) Madde hükmünü, alacaklı diğer amme idarelerini, alacak türlerini ve uyumlu borçlu kapsamına girebilecek borçlu kriterlerini belirleyerek uygulatmaya (Devlete ait olup Maliye Bakanlığına bağlı olanlar dışındaki tahsil dairelerince takip edilen alacaklar dâhil),

yetkilidir. Bu fıkranın (4) numaralı bendindeki yetkinin kullanılması hâlinde bu madde ile Maliye Bakanına tanınan yetkiler 48 inci maddede tanımlanan alacaklı amme idarelerinin tecile yetkili makamları tarafından kullanılır.

Maliye Bakanı;

1) Tecil edilecek amme alacağını tür ve tutar olarak belirlemeye,

2) Tecilde taksit zamanlarını, ödemelerin başlayacağı ayı, tecil talep tarihini takip eden aydan başlamak üzere 12 ayı geçmeyecek şekilde belirlemeye, ödeme dönemlerini, azami altı ayda bir yapılacak şekilde düzenlemeye,

3) Tecilde diğer şartları belirlemeye,

yetkilidir.

Maliye Bakanı, tecil yetkisini, sınırlarını açıkça belirtmek ve yazılı olmak şartıyla oluşturulacak tecil komisyonlarına devredebilir. Komisyonların teşkili ile çalışma usul ve esasları Maliye Bakanınca belirlenir.

Tecil şartlarına riayet edilmemesi nedeniyle muaccel olan amme alacağının tecili, talep edilmesi hâlinde en fazla iki defa geçerli sayılabilir.

Haciz yapılmışsa mahcuz mal, değeri tutarınca teminat yerine geçer. Tecil edilen amme alacakları ile ilgili olarak daha önce tatbik edilen ve borcun tamamını karşılayacak değerde olan hacizler, yapılan ödemeler nispetinde kaldırılır ve buna isabet eden teminat iade edilir. Ancak, mahcuz malların değeri tecil edilen borç tutarından az, zorunlu teminat tutarından fazla olması hâlinde, tatbik edilen hacizler, tecil şartlarına uygun olarak yapılan ödemeler neticesinde kalan tecilli borç tutarı mahcuz mal değerinin altına inmediği müddetçe kaldırılmaz. Tecilli borca karşılık alınan teminat ise, tecil şartlarına uygun olarak yapılan ödemeler neticesinde kalan tecilli borç tutarının zorunlu teminat tutarının altına inmesi durumunda, yapılan ödemeler nispetinde kaldırılır.

Tecil edilen amme alacağının 2.000.000 TL'yi (bu tutar dâhil) aşmaması, mahcuz malın 6183 sayılı Kanunun md.10/f.1-5'de sayılan mal olması⁹ ve bu Kanuna göre belirlenmiş değerinin %50'sinden aşağı olmamak üzere satış bedelinin %50'sinin tahsil dairesine ödenmesi şartıyla mahcuz malın satışına izin verilir. Bu takdirde, kalan tecilli borç tutarı için zorunlu teminat tutarını karşılayacak mahcuz mal ve/veya teminat bulunması şartıyla satılan mal üzerindeki haciz kaldırılır. Bu hüküm 2.000.000 TL'yi aşan tecilli borçlarda, değeri 2.000.000 TL'ye kadar olan mahcuz mallar için uygulanır.

⁹ “5. İlgililer veya ilgililer lehine üçüncü şahıslar tarafından gösterilen ve alacaklı amme idaresince haciz varakasına müsteniden haczedilen menkul ve gayrimenkul mallar.”

Tecil şartlarına riayet edilmemesi hâlinde tecil talep tarihinden itibaren 5 yıl geçmedikçe bu madde hükümlerinden yararlanılamaz.

Görüldüğü gibi, gerek 48.madde gerekse 48/A maddesinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde, 6183 sayılı Kanunun 1. maddesi ile belirlenen vergi, resim, harç, mahkeme masrafı ile bunların ceza, gecikme zammı ve faizleri, kamu hizmeti alacakları ve takip masraflarına tecil uygulanabilmektedir.

2. Türk Hukuk Sisteminde Tecile İlişkin Diğer Düzenlemeler

Mecelleden başlayan bir silsile içerisinde değişik kanunlarda, tecil kavramına ilişkin bazı düzenlemelere doğrudan ya da dolaylı olarak yer verildiği, bu nedenle de söz konusu terimin sıkça karşımıza çıkan önemli bir hukuk terimi olduğu görülmektedir (Özdemir, 2009).

Hukuk sistemi içinde tecil müessesesine borçlar hukukunda, ceza hukukunda, icra iflas hukukunda ve vergi hukukunda yer verildiği görülmektedir. Genel olarak tecil işleminin belli düzenlemelere ve şartlara bağlanması hukuki bir zorunluluktur. Bu düzenlemeler, borçlunun borcunu ödemede kendisine bir şans tanınmasına veya bir suç işleyen topluma yeniden kazandırılması için işlemiş olduğu suça ilişkin cezanın ertelenmesi ve belli bir süre sonra da bu suçun hiç işlenmemiş sayılmasını sağlamaya yönelik düzenlemelerdir. Başka bir ifadeyle hukuk sistemi içinde yer alan tecilin esasları belli bir hukuki çerçeve içerisine yerleştirilmiştir. Borçluya veya suçluya iyi niyetli olması durumunda bir takım kolaylıkların sağlanması amaç edinilmiştir. Dolayısıyla tecil işlemlerinin hukuki niteliğini fertlerin birbirleri ile ve kamu ile olan karşılıklı ilişkileri belirlemektedir.

2.1. Borçlar Hukuku Açısından Tecil

6098 Sayılı Türk Borçlar Kanunu'nun (TBK)¹⁰ İkinci Ayrımı'nda yer alan borçların ifası ve ifa edilmemesinin sonuçları kısmında, temerrüde düşme ve süre verilmesi ile ifade edilmiş olan tecil müessesesi, borçların ifa zamanı ile ilgili olarak borcun vadeye bağlanmasında mevcut vadenin uzatılması olarak ele alınmıştır. Nitekim 818 sayılı mülga Borçlar Kanunu'nun¹¹ 79. ve TBK'nın 95.maddeleri bu çerçevede sürenin uzatılmasını düzenlemektedir.

Özel hukukta, kişilerin edimlerini yapma noktasında karşılaştıkları güçlükler dikkate alınarak iki tarafın kabulü ile edimin belli bir süre ertelenmesi kural olarak benimsenmiştir. Bu düzenleme, vergi hukukunda yer alan ve belli koşullar altında borç vadelerinin tecilini mümkün kılan düzenlemeye benzer niteliktedir (Gerçek, 2003, s.97).

¹⁰ 4.2.2011 tarihli ve 27836 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun tam metni için bkz. <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6098.pdf> Erişim tarihi 01.08.2018

¹¹ Mülga 818 sayılı Borçlar Kanununun tam metni için bkz. <https://www.lexpera.com.tr/mevzuat/kanunlar/borclar-kanunu-818>, Erişim tarihi 01.08.2018

Borçlar Hukukunda tecil işleminin hüküm ifade etmesi tarafların karşılıklı anlaşmaya varmalarına bağlıdır. Tecil aynı zamanda borçlunun temerrüde düşmesinden sonra yapıldığı takdirde temerrüdü sona erdiren bir hukuki işlemdir.

Toplum halinde yaşayan insanların birbirlerine olan edimlerinde güçlüklerle karşılaşmaları durumunda her iki tarafta belli bir fedakarlığı göze alarak bu edimin yerine getirilmesini erteleyebilmekte böylece bir taraf edimini yerine getirmek için yeni bir süre kazanırken edimin yerine getirilmesini isteyen tarafta bu edimin belli bir süre ertelenmesini kabullenerek edimin yerine getirilmesini garanti altına almış olmaktadır.

Borçlar Hukukunda TBK md.123'e göre taraflar, bir borcun doğumundan önce ve özellikle o borca ait akitte borcu vadeye bağlayabilecekleri gibi, bu husustaki bir anlaşmayı sonradan da yapabilmektedirler. Bir borcun sonradan vadeye bağlanmasına ve özellikle mevcut vadenin uzatılmasına tecil (erteleme) anlaşması denir (Oğuzman, 1987, s.205).

Tecil, alacaklının iki tarafın anlaşmasına bağlıdır. Tecil anlaşması alacağın vadesinde bir değişiklik meydana getirir ve alacaklı tecil süresince alacağını talep edemez. Eğer tecil, alacak muaccel olduktan sonra yapılmışsa işleyen zaman aşımını durdurur. Zira alacak yeni bir vadeye bağlanarak yenilenmiş olmaktadır. Şayet tecil borçlu temerrüt halinde iken yapılmış ise temerrüt sona ermiş olur (TBK md.117 ve md.123).

2.2. Ceza Hukuku Açısından Tecil

Ceza Hukukumuzda tecil; işlediği bir suçtan dolayı hüküm giyen suçluya ait cezanın infazının belirli bir süre geri bırakılması ve bu süre zarfında yeni bir suç işlemediği takdirde suçlunun, mahkûmiyetinin hiç olmamış sayılması olarak tanımlanabilir. Türk Ceza Kanunu'nun 51.maddesi bu kapsamda yapılan düzenlemelere örnektir.

Hukukumuzda, yargılamanın aşamasına göre farklı erteleme müesseseleri düzenlenmiştir. Bunların iddianamenin düzenlenmesinin ertelenmesi, muhakemenin ertelenmesi, hükmün açıklanmasının ertelenmesi ve hapis cezasının infazının ertelenmesi alt başlıkları ile sıralanması mümkündür (Şare, 2014, s.164-234).

Erteleme ve benzeri yapıların oluşturulma amacı, ilk kez suç işleyen ya da bu kurumdan yararlanması uygun görülenlerin iyi hal ile geçireceği belli bir süre sonrasında ıslah olmasını temin ederek ceza almaması ya da cezanın infazından vazgeçilerek failin cezaevinden kurtarılması oluşturmaktadır (Önder, 1963, s.5). Erteleme yoluyla ceza bireyselleştiği gibi, kısa süreli hapis cezalarını gerektiren durumların sakıncaları da giderilmektedir (Şare, 2014, s.164).

Hukuk kurallarına aykırı hareketleri nedeniyle cezalandırılmaları gereken bireylerin topluma kazandırılmalarını sağlamak amacıyla ilk defa suç işleyenlerin suçlarına bağlı olarak almış oldukları cezalar şartlı olarak geri bırakılmakta, daha sonra suçlu, sanki hiç suç işlememiş gibi toplum içine geri

getirilmektedir. Bunu da belli bir süre suç işlememeleri şartına bağlamaktadırlar. Belli edilen süre içerisinde suç işlemeyen kişinin ilk işlemiş olduğu suç silinmektedir.

Bu konu kapsamında ele alınması gereken bir diğer konu da kabahatler hakkında yapılan düzenlemelerdir. Toplumsal düzeni derinden sarsmayan, hızlı ve pratik ceza verilmesi gereken hafif suçlara yaptırım yetkisi, kabahatleri suç olmaktan çıkarma eğilimi sonucu yargıdan idareye geçmiştir (Gişi, 2017, s.132) Bu çerçevede, hangi kanunda olursa olsun, idari yaptırım uygulanan haksızlıklar 5326 sayılı Kabahatler Kanunu¹² kapsamındadır (Zafer, 2007, s.667-680).

Kanun kapsamında düzenlenen yaptırımlar için de 17.maddede kendine özgü bir düzenleme yapılmış, bu kanuna göre ekonomik durumu müsait olmayan kişiler için yapılacak taksitlendirmelerin 6183 sayılı Kanununun 48.maddesi ile ilgisi olmadığı belirtilerek, yapılacak taksitlendirmede teminat ve tecil faizi aranmayacağı da tebliğ ile düzenlenmiştir.¹³

Bu noktada, genel bütçeye gelir kaydedilmesi gereken idari para cezalarının 6183 sayılı Kanuna göre takip ve tahsil edilebilmesi için bu cezalara ait idari yaptırım kararlarının kesinleşmesi gerektiğini de belirtmekte fayda vardır (Coşkun, 2016, s.501).

2.3. İcra İflas Hukuku Açısından Tecil

Özel hukuka bağlı işlemlerden doğan borç-alacak ilişkilerinde alacakların tahsili sırasında çıkan ihtilafların çözümü ile alacakların kamu gücüne dayanarak cebren tahsilini düzenleyen genel kurallar 2004 sayılı İcra İflas Kanununda¹⁴ (İİK) düzenlenmiştir.

Borçlunun borcunu ödememesi nedeniyle alacağını tahsil edemeyen özel hukuka tabi kişi ya da kuruluşlar bu alacaklarını tahsilde kamu gücünden istifade ederler. Alacakların tahsili için borçlulara, borçlarını ödeme konusunda kamu gücü yaptırımları (haciz, satış vb.) öngörmüştür. Bu koruyucu hükümlerin yerine getirilmesi de yine kamu gücü ile de güçlendirilmiştir.

İcra İflas Kanununda tecil yerine “talik” kavramı kullanılmaktadır (İİK md.52-56). Arapça kökenli¹⁵ talik kelimesinin anlamlarına bakıldığında, “belli bir zamana bırakma” “erteleme” ve “bir işin yapılmasını herhangi bir şarta bağlı tutma” anlamlarına geldiği görülmektedir (TDK Güncel Türkçe Sözlük, 2019).

Talik halleri, İcra İflas Kanununun borçlunun yararına olacak şekilde kabul ettiği erteleme halleridir. Bu hallerin devamı süresince, kural olarak hiçbir icra takip işlemi yapılması mümkün değildir.

¹² 31.03.2005 tarihli ve 25772 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kanun metni için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5326.pdf>, Erişim tarihi 01.07.2019

¹³ 12.5.2007 tarih ve 26520 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 442 Nolu Tahsilat Genel Tebliği ile yapılan düzenleme için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Asp?MevzuatKod=9.5.11305&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=tahsilat%20genel%20tebliği>, Erişim tarihi 1.7.2019

¹⁴ 19.6.1932 tarihli ve 2128 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır. Kanunun tam metni için bkz. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.2004.pdf>, Erişim tarihi 11.10.2018

¹⁵ Kelimenin etimolojik kökeni için bkz. <https://www.etimolojiturkce.com/kelime/talik> (19.07.2019)

Borçlunun yakınlarının ölümü (md.52), borçlunun ölümü (md.53), borçlunun tutuklu, hükümlü ya da asker olması (md.54), borçlunun ağır hastalığı (md.55) durumlarında kanunda belirtilen şartlar dahilinde icra takip işlemlerinin ertelenmesi genel talik hallerini oluşturmaktadır. Yine kanunun 52 ila 56. maddelerinde düzenlenmemekle birlikte, konkordato süresi (md.287-289) iflasın ertelenmesi (md.179) ve fevkalade hallerde süre ve tatil (md.317) durumlarına ilişkin yapılan düzenlemelere bakıldığında da bu hallerin devamı süresince de borçluya kural olarak hiçbir icra takip işlemi uygulanmadığı görülmektedir. Bu hallere ise, özel talik halleri denilmektedir (Kuru, 2016, s.88-90).

İcra takip işlemlerinin yapılmasına cevaz vermeyen ve sınırlı sayıda düzenlenen talik hallerinde, borçlunun mal kaçırma ihtimali varsa haczin yapılması mümkündür. Yine, söz konusu erteleme halleri işleyen süreleri durdurmamakla birlikte, borçlu ya da icra makamları için belirlenen sürenin son günü erteleme süresine denk gelirse, ertelemenin bitiminden itibaren süre bir gün daha uzamaktadır (Boran Güneysu, 2012, s.55)

Bu çerçevede ele alınması gereken bir diğer konu ise “icra taahhüdü”, yani borçlunun borcunu belli koşullarda taksitle ödeme taahhüdüdür (md.78-111-340). İcra İflas Kanunu çerçevesinde yapılan düzenlemeyle borçlu, borcunu eşit taksitlerde ödeyerek kurtulabilmektedir. Borcun taksitle ödenmesi noktasında yapılan düzenlemeler incelendiğinde, bu işlemin hacizden önce¹⁶ ve hacizden sonra taksitlendirme başlıkları altında irdelendiği görülmektedir. Borç haciz öncesi taksitlendirilmek istendiğinde haciz işlemi; haciz sonrasında taksitlendirilmek istendiğinde ise satış işlemi durmaktadır (İİK md.78 ve md.111).

Hacizden önce, borçlunun talebi üzerine alacaklının kabulüyle yapılacak taksitlendirme işlemlerinde, taksit miktarı ve ödeme zamanı serbestçe belirlenebilir. 111.maddedeki şartlara riayet edilmesi gerekmez de 340.maddeye göre icra taahhüdü ihlalinin cezalandırılması için taksit miktar ve ödeme tarihlerinin açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Haciz öncesi taksitlendirme anlaşması yapılmasıyla icra işlemi durmaktadır. Ancak belirlenen taksitlerden birinin ödenmemesi halinde, alacaklının haciz işlemi yapılmasını isteme hakkı mevcuttur. Ayrıca, taksitin süresinde ödenmemesinin geçerli bir mazereti yoksa 340.maddeye göre borçlunun cezalandırılması da istenebilir.

Hacizden sonra yapılacak anlaşma ile borcun taksitlendirilmesi mümkün olup bu işlemin şartları İİK'nın 111.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; borçlunun yeterli miktarda malının haczedilmiş olması, taksitle ödeme taahhüdü ile birlikte ilk taksidi derhal vermesi, aydan aya ödenecek taksitlerin borcun dörtte birinden aşağı tutara denk gelmemesi ve nihayet sürenin üç aydan fazla olmaması şarttır. Borçlunun teklifi maddede sayılan şartları taşıyorsa alacaklının rızasına bakılmaksızın, taşıyorsa alacaklının rızası alınmak suretiyle taksitlendirme işlemi yapılmaktadır. Taksitlendirme ile takip işlemi durmakta ise de, taksitlerin birinin ödenmemesi halinde devam etmektedir (İİK md.111/f.4). Makul

¹⁶ İcra İflas Kanununda temelde hacizden sonra taksitlendirme (md.111) işlemi düzenlenmişse de, Kanunun 78 ve 340.maddelerinden hareketle hacizden önce taksitlendirme işlemi yapılmasının da mümkün olduğu görülmektedir.(ÇELİK Hukuk & Danışmanlık, 2019)

gerekçe olmaksızın ödeme taahhüdünün ihlali durumunda alacaklının talebi üzerine borçlunun tazyik hapsi talep edebilir (İİK md.340/f1).

2. 6183 Sayılı Kanunda Yer Alan Tecil Düzenlemesi ile Diğer Hukuk Dallarındaki Tecil Düzenlemelerinin Karşılaştırılması

Vergi Hukukunun bir bölümü olan vergi icra hukuku, icra ve iflas hukuku ile benzer ve farklı yönler taşır. Her iki hukuk dalının benzer ve farklı yönlerine tecil müessesesinde de rastlamak mümkündür.

Vergi icra hukukunda yer alan tecil müessesesi kapsamında kamu borcunun ödenmesi, haczin uygulanması ve haczedilen malların paraya çevrilmesinin borçluyu çok zor duruma düşürecek olması halinde tecil talep edilebilmektedir. Bu şarta bağlı düzenlemeler kapsamında, icra iflas hukukunda ise, genel ve özel talik halleri bulunmakla birlikte, haczin uygulanmasından önce ya da sonra takip işlemlerini durduran icra taahhüdünde bulunulabilme halleri düzenlenmiştir. Vergi hukukunda yapılan düzenlemeye benzer şekilde, ortaya çıkan güçlüklerin aşılması amacıyla Borçlar hukuku çerçevesinde de tecil anlaşması yapılabilmektedir. Ceza hukuku bağlamında, kişinin yargılama aşamasında kanunda sayılan şartları taşıması durumunda cezasının ertelenmesi talep edilebilir. Kabahatler kanununa göre de kişinin ekonomik durumunun müsait olmaması durumunda taksitlendirme yapılması olanaklıdır.

Borçların tecilinde bir borç ödemesi, belli şartlarda ertelenmekte ancak sonuçta söz konusu borç, borçlu tarafından ödenmektedir. Bu durum Borçlar Hukukunda ve Vergi İcra Hukukunda söz konusu olmaktadır.

Borçlar kanununa göre erteleme iki tarafın anlaşmasına bağlı kılınmıştır. Vergi İcra Hukukunda da alacaklı kamu idaresinin borçlunun tecil başvurusunu kabul etme ya da etmemesi kendi ihtiyarındadır.

İcra hukukunda, borçlunun alacağın taksitlendirilerek ödeneceğini taahhüt etmesi, taahhüdün ihlali durumunda hapisle tazyik edilmesinin istenebileceği düzenlenmiştir. Diğer hukuk dallarındaki gibi vergi icra hukukunda da taahhüt olmakla birlikte, tecilin ihlal edilmesi hapisle tazyik cezasını doğurmaz. Ancak ceza hukukunda yer alan erteleme müessesesi kapsamında, denetim koşullarına riayet etmeyen kişi hakkında ertelenen cezasının kısmen ya da tamamen infaz kurumlarında çektirilmesine karar verileceği belirtilmiştir.

Vergi icra hukukunda yer alan tecil ve taksitlendirme talebinin kabul veya reddi konusunda tecile yetkili alacaklı kamu idaresine takdir hakkı tanınmış iken, icra ve iflas hukukunda menkul ve gayrimenkul malları haczedilmiş borçlu, alacaklının hacizli malları satış talebinden önce borcunu muntazam taksitlerle ödemeyi taahhüt eder ve birinci taksiti peşin öderse icra işlemi durdurulur. Bu taktirde icra dairesinde borçlu ile alacaklının yapacağı taksitlendirme sözleşmesinin devamı süresince; alacaklı hacizli malların satışını talep edemez (İİK.md.111/1 ve 3). Başka bir deyişle, haciz sonrası taksitlendirme talepleri İİK'nın 111.maddesine uygun ise alacaklının rızasına bakılmaksızın, uygun

değilse rızası alınarak hayat bulur. Haciz öncesi taksitlendirme yapılabilmesi içinse alacaklının rızası gerekir. Ceza hukukunda yapılan erteleme düzenlemesi incelendiğinde, maddede belirtilen şartları taşıyan kişilerin cezasının ertelenebileceği, başka bir deyişle takdir hakkının yargı organına bırakıldığı görülmektedir. Kabahatler Kanunu çerçevesinde de maddede belirtilen şartlar dahilinde taksitlendirme yetkisinin idarenin takdirine bırakıldığı görülmektedir. Borçlar hukuku kapsamında ise tecil anlaşmasının yapılabilmesi için her iki tarafın kabulü gerekmektedir.

Amme alacaklarının tecilinde aranması gereken şartlardan bir tanesi de kamu borçlusunun teminat göstermesi veya borca yeter miktarda hacizli (mahcuz) malının bulunması gereğidir. İcra ve iflas hukukundaki taksitlendirme; haciz öncesi ve sonrasında yapılabilir. Haciz safhası ile haczedilen malların satışının alacaklı tarafından talep edilmesi arasında geçen süre zarfında yapılabilmekte olan taksitlendirme talebi noktasında yeterli miktarda mal haczedilmiş olması başta olmak üzere, maddede belirtilen şartlar mevcutsa alacaklıya herhangi bir tercih hakkı tanınmayarak hacizli mal satışı durdurulup taksitlendirmeye gidilmektedir (İİK.md.106-111). Ceza hukuku bağlamında, erteleme işleminin yapılabilmesi, mağdurun ya da kamunun zararının giderilmesi şart koşularak uygulanabilmektedir. Böylece, zararın tazmini güvence altına alınabilmektedir.

Borçların taksitlendirilmesinde de süre yönünden farklı düzenlemeler mevcuttur. Amme alacaklarında, temel olarak 36 aya kadar taksitlendirme benimsenmişse de yeni düzenlemelerde vergiye uyumlu mükellefler bakımından kamu alacağının göre en fazla beş yıla (60 ay) kadar tecil ve taksitlendirilmesi söz konusudur.¹⁷ İcra ve İflas Hukukuna tabi alacaklarda ise haciz sonrasında yapılacak taksitlendirmeler için üç aylık bir taksitlendirmeye gidilebileceği hükme bağlanmıştır (İİK.md.111/2). Haciz öncesi taksitlendirme anlaşmalarında taksit miktarı ve ödeme tarihi belirlenmesinde serbestlik tanınmıştır. Borçlar hukuku bağlamında sürenin uzatılması tarafların anlaşmasına bağlanmışken, kabahatler hukuku çerçevesinde ise idari para cezasının ilk taksiti peşin olmak üzere, bir yıl içinde dört taksitte ödeme yapılması mümkündür.

Vergi icra hukuku ile icra ve iflas hukukunun tecil ve taksitlendirme konusundaki hükümlerinin benzer yönlerinin yanında farklı yönlerinin de bulunduğu görülmektedir. Bu farklı hükümlerden en önemlisinin; kamu alacağına ait erteleme ve taksitlendirmede yetkili makamın re'sen hareket etme, icra kararı alma ve takdir hakkını kullanma konusunda olduğu görülmektedir. Bunun nedeni ise, kamu alacaklarının kamu menfaatine yönelik alanlarda kullanılmasından kaynaklanmaktadır. Bu konuda kamu idaresi lehine ayrıcalıklı ve zorlayıcı düzenlemeler getirilmiştir.

Vergi icra hukukuna göre kamu alacaklarının tahsilinde idareye icrai karar yetkisi verilmiş olmakla beraber kamu borçlusuna da tecil ve taksitlendirme talebinde bulunma, tehiri icra kararı

¹⁷ 6183 sayılı Kanununun 48.maddesinin ilk fıkrasının ilk haline göre, her türlü kamu alacağının iki yılı geçmemek kaydıyla tecili mümkündür. Bu konuda, 1985 yılında yapılan düzenleme ile vergi, resim, harç, ceza tahkik ve takiplerine ait muhakeme masrafı, vergi cezası, para cezası ve gecikme zammı alacakları ile diğer kamu alacakları için süre farklılaştırmasına gidilerek bunlar için süre beş yıla kadar uzatılmıştır (Sonsuzoğlu, 2013, s.75).

aldırma, süreli red yönteminden yararlanma gibi bir takım koruyucu haklar tanınmıştır. Borçluyu koruyan bu tür hakların İcra İflas Hukukunda daha geniş ve kapsamlı tutulduğu görülmektedir.

6183 Sayılı Kanunda yer alan tecil düzenlemesi ile diğer hukuk dallarında yer alan tecile ilişkin düzenlemeler karşılaştırılarak, özet halinde aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 1: Vergi İcra Hukuku, İcra İflas Hukuku, Borçlar Hukuku ve Ceza Hukukunda Yer Alan Tecile İlişkin Düzenlemelerin Karşılaştırılması

Vergi İcra Hukuku	İcra İflas Hukuku	Borçlar Hukuku	Ceza Hukuku
Kamu borcunun ödenmesi, haciz uygulanması ve haczedilen malların paraya çevrilmesinin borçluyu çok zor duruma düşürecek olması halinde talep edilebilir.	Genel ve özel talik halleri ile icra taahhüdünde bulunması halinde söz konusudur.	İki tarafın kabul etmesi koşuluyla, tecil anlaşması yapılabilir. Mevcut vade uzatılabilir ya da vadeye bağlanabilir.	İddianamenin düzenlenmesinin, muhakemenin, hükmün açıklanmasının ve hapis cezasının infazının ertelenmesi mümkündür. Kabahatler Kanununa göre ise kişinin ekonomik durumunun müsait olmaması durumunda taksitlendirme yapılması düzenlenmiştir.
Kabul edip etmeme idarenin takdirindedir.	Talik hallerinde ve menkul ve gayrimenkul malları haczedilmiş borçlu, alacaklının hacizli malları satış talebinden önce borcunu muntazam taksitlerle ödemeyi taahhüt eder ve birinci taksiti peşin öderse kanun hükmüne istinaden uygulanır.	İki tarafın anlaşmayı kabul etmesi gerekir.	Şartları taşıyanlar için takdir hakkı yargı merciine aittir. Kabahatler Kanununa göre ise taksitlendirme idarenin takdirindedir.
48.maddeye göre tahsil daireleri itibarıyla 50000-TL'yi aşan borcun yarısı, 48/A maddesine göre de 500.000-TL'yi aşan borcun %25'i kadar teminat aranır.	Talik hallerinde teminat aranmaz. Haciz safhası ile haczedilen malların satışının alacaklı tarafından talep edilmesi arasında geçen süre zarfında yapılabilmekte olan taksitlendirme talebi noktasında yeterli miktarda mal haczedilmiş olması başta olmak üzere, maddede belirtilen şartlar mevcutsa alacaklıya herhangi bir tercih hakkı tanınmayarak hacizli mal satışı durdurulup taksitlendirmeye gidilmektedir.	İki taraf arasında yapılan anlaşmaya bağlıdır.	Ceza hukukunda mağdurun ya da kamunun zararının giderilmesi şart koşulabilir.
48 ve 48/A maddelerinde belirlenen yasal tecil süresi 36 aya kadardır. Ancak, 48/A maddesi kapsamında tanınan yetkiye istinaden tecil süresi, çok zor durum derecesine göre tecil süresi 60 aya kadar belirlenebilmektedir.	Haciz öncesi taksitlendirme anlaşmalarında taksit miktarı ve ödeme tarihi belirlenmesinde serbestlik tanınmıştır. Haciz sonrasında ise 3 aya kadar taksitlendirme mümkündür.	Süre uzatımı tarafların anlaşmasına bağlıdır.	Ceza hukukunda denetim süresine bağlı erteleme söz konusudur. Kabahatler hukuku çerçevesinde idari para cezasının ilk taksiti peşin olmak üzere, bir yıl içinde dört taksitte ödenmesi mümkündür.

Kaynak: İlgili kanunlarda yer alan hükümler çerçevesinde tarafımızdan oluşturulmuştur.

Sonuç

6183 Sayılı Kanunda yer alan düzenlemelere bakıldığında, kamu alacağının vadesinde ödenmesi, haciz uygulanması veya haczedilen malın paraya çevrilmesi durumlarının kamu borçlusunu çok zor duruma düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, Kanunun ve alacaklı kamu idarelerinin öngördüğü şartlarla, amme alacağının 36 ayı geçmemek üzere tecil edilerek taksite bağlanabileceğinin düzenlendiği görülmektedir. Düzenleme kamu idareleri için bir mecburiyet getirmemektedir. Belli koşulların varlığı halinde yapılan tecil talebinin kabulü veya reddedilmesi, belirli esas ve ölçütlere göre karara bağlanmaktadır.

Kamu idarelerine olan borçların, yasal düzenlemelerde öngörülen sürelerde ödenmesi esas olmakla birlikte, kamu idarelerine bırakılan takdir yetkisi kapsamında idareler, borçlu hakkında yapılacak icra takibine başlanmasının ya da devam ettirilmesinin, borçlunun gelir kaynaklarının ortadan kalkması ya da faaliyetlerinin devamının engellenmesi ihtimallerini bir ölçü olarak gözeterek bu işlemlerin borçluyu çok zor durumda bırakacağını öngörürlerse kanunda belirtilen diğer şartlar dahilinde tecil yetkisini kullanabilmektedir. Tecil, talep edildiğinde tahsil daireleri veya alacaklı kamu idareleri tarafından yapılması zorunlu bir uygulama değildir (İstanbul VDB, 2006, s.242). Tecil işleminin yapılmasında, işlemin amme alacağının tahsilini tehlikeye sokmaması ve teminat altına alınması gerekmektedir.

Kısaca genel hatları ile değerlendirilecek olursa amme alacaklarına tecil uygulanabilmesi için;

- Borçlu zor durumda bulunmalıdır.
- Tecil talebi yazı ile istenmiş olmalıdır.
- Asli ve fer'i kamu alacağını karşılayacak kadar teminat gösterilmiş olmalıdır.
- Tecil talebi kamu alacaklısı veya yetkili kılacağı makamlarca kabul edilmelidir.
- Tecil müddeti; otuz altı ayı geçmemelidir.
- Faiz alınmalıdır.

Gerek özel hukuk ve gerekse kamu hukuku dallarında yer alan tecil kavramı, taraflara yeni haklar ve yükümlülükler yüklemektedir. Tarafların yeni yükümlülükler altına girmesi ise yeni hukuki sonuçlar doğurmaktadır.

Vergi icra hukukunda tecil teminat alınmak suretiyle, amme borçlusunu zor durumdan kurtararak borcun yeni bir vadeye bağlanıp faiz alınarak ödenmesini sağlar. Bu yeni ödeme süresini alacaklı kamu idaresi belirler. Tecil talebinin kabul veya reddedilmesi hususunda alacaklı kamu idaresine tam yetki verilmiştir. Tecil kamu borçlusuna borcunu ödeme konusunda yeni bir fırsat daha tanımış bulunmakta böylece, borçluyu çok zor duruma düşmekten kurtarmış olmaktadır.

Alacaklı kamu idaresi de kamu alacağını belirli bir süreyle ertelemekle gelir kaynağının devamlılığını sağlamaktadır. Ayrıca alacaklı kamu idaresi tecil talebinde bulunan borçludan borcun ertelenmesi süresince belli bir oran üzerinden faiz ödemesini ve teminat gösterme yükümlülüğünü yerine getirmesini istemektedir. Böylece hem alacağını garantiye almakta hem de faiz tahsil etmektedir.

Borçlar Kanunu hükümlerine göre tecil anlaşması alacağın vadesinde bir değişiklik meydana getirir. Alacaklı tecil süresince alacağını talep edemez. Eğer tecil, alacak muaccel olduktan sonra yapılmışsa işleyen zaman aşımını durdurur.

İcra İflas Hukukunda ise genel ve özel talik hallerinin mevcut olduğu ve genellikle borçlu için ölüm, askerlik, iflas gibi zor durum hallerini ifade eden durumlarda, kural olarak tüm takip işlemleri

borçlunun nefes almasını sağlayacak şekilde durmaktadır. Sadece, borçlunun mal kaçırma ihtimali bulunan durumlarda haczin yapılması mümkündür.

Buna ek olarak, icra iflas hukukunda hacizden önce ya da hacizden sonra satış işlemi gerçekleşmeden önce, borçlu borcunu taksitlerle ödemeyi taahhüt ederse takip işlemleri durmaktadır. Böylece, hacizden önce taksitlendirme yapılması halinde haciz, satıştan önce taksitlendirme yapılması halinde ise satış işlemi durmaktadır. Bu işlem, borçlu bakımından planlama yapma, zaman kazanma, nefes alma imkanı sağlarken, alacaklı için de alacağın kısa sürede tahsilini sağlamaktadır. Ancak, icra taahhüdü denilen bu taksitlendirme imkanı kapsamında, taksitlerin süresinde ödenmemesi durumunda alacaklı tarafından takip işlemlerinin devamı istenebileceği gibi, taahhüdün makul bir sebep olmaksızın ihlali gerekçesiyle tazyik hapsi uygulanması da istenebilmektedir.

Tecil müessesesinin uygulandığı hukuk dallarında taraflara menfaat sağladığı savunulmuştur. Bu da tecilin yüklendiği işlev olarak her iki tarafı da koruyan faydalı bir yöntem olduğunu göstermektedir.

Kaynakça

- Arıkan, Z. (2004) Vergi Borçlarında Tecil, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Konferansları 46.Seri, <https://dergipark.org.tr/iuamank/issue/744/8024> (Erişim tarihi 10.08.2018)
- Boran Güneysu, N. (2012) İcra Takip İşlemleri, TBB Dergisi 2012 (101), s.31-60, <http://tbbdergisi.barobirlik.org.tr/m2012-101-1197>, Erişim tarihi 19.07.2019
- Coşkun, M. (2016) Açıklamalı-İçtihatlı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Ankara:Seçkin
- Gerçek, A. (2003) Türk Vergi Hukukunda Tahsilat İşlemi ve Etkinliği, Bursa: Ekin
- Gişi, S. (2017) Kabahatleri Suç Olmaktan Çıkarma Eğilimi Ve Kabahatler Kanunu, İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi –İnÜHFD- Cilt:8 Sayı:1, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/307980>, Erişim tarihi 1.7.2019
- Gülseven, M. (1999) Açıklamalı İçtihatlı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Ankara: Seçkin
- İstanbul VDB (2006) 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, 2. Bası, İstanbul :Arıkan
- Kahriman, H. (2016) Vergiye Gönüllü Uyum Çerçevesinde Türkiye’de Gelir İdaresinin Organizasyon Yapısı Üzerine Bir Değerlendirme, Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, Cilt 12, Yıl 12, Sayı 1, <http://iibfdergi.ibu.edu.tr/index.php/ijesr/article/view/908/1280>, Erişim tarihi 21.07.2019
- Kırbaş, S. (1992), Vergi Hukuku Temel Kavramlar - İlkeler ve Kurumlar, Ankara: Adım
- Kuru, B. (2016) İstinaf Sistemine Göre Yazılmış İcra ve İflas Hukuku, Ankara: Legal
- Oğuzman, K. (1987), Borçlar Hukuku Dersleri, 4. Baskı, İstanbul
- Önder, A. (1963) Ceza Hukukunda Tecil ve Benzeri Müesseseler, İstanbul: Fakülteler Matbaası
- Özdemir, M. (2009, 13 Mart) Tecil Faizi, <http://www.alomaliye.com/2009/03/13/tecil-faizi/> Erişim tarihi 01.08.2018
- Özden, T.M. (1998) Amaçları Açısından Türk Vergi Hukukunda Vergi Ertelemesi Uygulamalarının Değerlendirilmesi, <https://dergipark.org.tr/download/article-file/296646> (Erişim tarihi 01.07.2018)
- Serim, N. (2007) 6183 Sayılı Kanunda Amme Alacaklarının Korunması, İstanbul: Türkmen
- Sonsuzoğlu, E. (2013) Türk Vergi Hukukunda Fer’i Borç ve Alacak Olarak Faiz ve Zam, İstanbul: Türkmen
- Şeker, S. (1987) Kamu Alacaklarının Erteleme ve Taksitlendirilmesi, Vergi Sorunları, Yıl 6, 1987/4
- Şare, E. (2014) Türk Hukuk Sisteminde Kabul Edilen Erteleme Kurumları Üzerine İnceleme, TBB Dergisi, Sayı 111, s.163-236
- Tuncer, S. (2006) Vergi Hukukunda Tecil ve Taksitlendirme, Yaklaşım Dergisi, Haziran, www.yaklasim.com (Erişim tarihi 10.08.2018)
- Türk Dil Kurumu (2019) Güncel Türkçe Sözlük, <http://sozluk.gov.tr/?q=&aranan=> (Erişim tarihi 10.08.2018)
- Yılmaz, K. (2015) Açıklama ve Örnek Yargı Kararları İle 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Uygulaması, İstanbul: Maliye Hesap Uzmanları Derneği
- Zafer, H. (2007) İdari Yaptırım Usulü, İstanbul
- İlgili Kanunlar ve Alt Mevzuatı

Türkiye’de Muhasebe Meslek Mensupları ile Mükellefler Arasında Gerçekleşen Etkileşimlerin Vergi Uyumu Bağlamında İncelenmesi¹

An Analysis of the Interaction between the Accounting Professionals and Taxpayers in the Context of Tax Compliance in Turkey

Araş. Gör. Dr. Aytül BİŞGİN²

Dr. Öğr. Üyesi Sema ÜNLÜER³

Başvuru Tarihi: 11.08.2019

Kabul Tarihi: 13.11.2019

Özet

Bu çalışmada, Türkiye’de bulunan muhasebe meslek mensupları ile mükellefler arasında gerçekleşen etkileşimlerin vergi uyumu bağlamında incelenmesi amaçlanmıştır. Bu temel amaç doğrultusunda derinlemesine bir betimlemenin yapılabilmesi için çalışma nitel araştırma yöntemiyle gerçekleştirilmiş ve durum çalışması (case study) olarak desenlenmiştir. Çalışma verilerinin analizi, tümevarım analizi yoluyla bilgisayar destekli nitel veri analizi programı NVivo 11 Pro ile gerçekleştirilmiştir. Çalışmada öncelikle vergi uyumuna ilişkin temel açıklamalar, ardından çalışmada kullanılan yöntemle ilişkin bilgiler, bulgulara ilişkin yorumlar ve değerlendirmeler ile sonuç kısmı yer almaktadır.

Anahtar Sözcükler: Vergi uyumu, Muhasebe meslek mensupları, Vergi mükellefleri, Nitel araştırma yöntemi, Durum çalışması.

JEL Sınıflandırması: H20, H26, M40, M41

Abstract

In this study, with taxpayers between professional accountants in Turkey aimed to investigate the interaction takes place in the context of tax compliance. For this purpose, in order to make an in-depth description, the study was carried out with qualitative research method and designed as a case study. The analysis of the study data was carried out with NVivo 11 Pro, a computer-aided qualitative data analysis program through induction analysis. In this study, firstly the basic explanations about tax compliance, then the information about the method used in the study, the comments and evaluations of the findings and the conclusion are included.

Keywords: Tax compliance, Accounting professionals, Taxpayers, Qualitative research methodology, Case study.

JEL Classification: H20, H26, M40, M41

¹ Bu çalışma Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde “Türkiye’de Muhasebe Meslek Mensupları ile Mükellefler Arasında Gerçekleşen Etkileşimlerin Vergi Uyumu Bağlamında İncelenmesi” ismiyle tamamlanarak 10.08.2018 tarihinde savunulan doktora tezinden türetilmiştir.

² Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi, aytulbisgin@gmail.com, ORCID ID: 0000-0003-2488-3541

³ Anadolu Üniversitesi, semaaktas@anadolu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0003-2958-9798

Giriş

Devletin en temel finansman kaynağı olan vergiler aynı zamanda karmaşık karar alma süreçleri tarafından yönetilmektedir. Vergilendirme sürecinin en önemli aktörlerinden birisi de vergi kanunlarına göre kendisine vergi borcu düşen kişi olarak tarif edilen mükelleflerdir. Mükelleflerin vergiye karşı takındıkları tutum ve davranışlar üzerinde birçok faktör belirleyici olmaktadır. Söz konusu faktörlerden birisi de muhasebe meslek mensuplarıdır. Muhasebe meslek mensupları ile vergisel işlemler konusunda onlardan hizmet alan mükellefler arasında gerçekleşen ilişkiler oldukça mühimdir. Yani muhasebe meslek mensuplarının mükelleflere hizmet verdikleri süreçte mükelleflerin vergiye karşı tutum ve davranışları üzerinde etkili olabilme olasılığı çok yüksektir. Bu bağlamda muhasebe meslek mensuplarının mükelleflerin vergiye uyumlu olmalarını sağlamada bir rol üstlenebilecekleri tezi üzerinden hareketle bu çalışma şekillendirilmiştir.

Bu çalışmanın temel amacı: muhasebe meslek mensupları ile mükellefler arasında gerçekleşen her tür etkileşimin vergi uyumuna olumlu veya olumsuz etki ettiği tezinden hareket ederek, vergi uyumuna etki eden unsurların tespit edilmesi, olumlu etkenlerin güçlendirilmesi ve artırılması, olumsuz etkenlerin ise ortadan kaldırılmasını sağlamaya yönelik ipuçlarını elde etmektir. Bu temel amaç doğrultusunda çalışmanın soruları şu şekildedir: *“Muhasebe meslek mensuplarının mesleki motivasyonları ile mükelleflerin iş yaşamlarındaki motivasyonları, kurulan ilişkilere ne şekilde yansımaktadır? Bu durum vergi uyumunu nasıl etkilemektedir?”*, *“Muhasebe meslek mensupları ve mükelleflerin beklentileri nelerdir? Gerçekleşenler nelerdir? Bu beklentilerin karşılama düzeyinin vergi uyumuna etkisi nedir?”*, *“Muhasebe meslek mensupları ile mükelleflerin sahip olduğu özellikler ve yeterliklerin vergi uyumuna etkisi nedir?”*, *“Verginin tarafları arasında kurulan ilişkilerin vergi uyumuna etkisi nedir?”*, *“Muhasebe meslek mensuplarının görevlerinin niteliği nasıl algılanmaktadır? Algılanan bu nitelik muhasebe meslek mensuplarının faaliyetlerini nasıl etkilemektedir? Bu durumun vergi uyumuna etkisi ne şekildedir?”*, *“Muhasebe meslek mensuplarının mükellefler ile kurdukları ilişkide kullandıkları iletişim yollarının vergi uyumunun sağlanmasında nasıl bir etkisi vardır?”*, *“Muhasebe meslek mensupları ile mükelleflerin karşılaştıkları sorunlar nelerdir? Mükellefler bir sorunla karşılaştığında, muhasebe meslek mensuplarının bu sorun karşısındaki tutumu ve çözüm önerileri vergi uyumunu nasıl etkilemektedir?”*, *“Muhasebe meslek mensupları ile vergi mükelleflerinin vergi ödevleri, denetim ve vergi sistemi hakkındaki görüşleri ve önerileri nelerdir? Bu görüşler ve öneriler vergi uyumu perspektifinden nasıl değerlendirilmelidir?”*.

Tüm bu açıklamalar çerçevesinde bu çalışmada, öncelikle vergi uyumuna ilişkin genel açıklamalar yapıldıktan sonra yöntem kısmına geçilmiş ve ardından bulgular ilişkin yorumlar ve değerlendirmeler ile sonuç kısmına yer verilmiştir.

1. Vergi Uyumunu

Vergi uyumu kavramı, vergiler kadar eski ve önemli bir konudur (Andreoni et al., 1998, s. 818). Vergi mükelleflerinin vergi kanunlarına uyum gösterme derecesi olarak tanımlanan vergi uyumu kavramı (James and Alley, 2002), başka bir tanımda ise mükellefin beyannamesini ülkede geçerli olan yasalara, vergi düzenlemelerine, yargı kararlarına uygun ve zamanında hazırlayarak ilgili yerlere vermesi olarak ifade edilmiştir (Roth et al., 1989). Bu tanımlardan hareketle vergi uyumu, vergi mükelleflerinin vergiye ilişkin yükümlülüklerini doğru, eksiksiz ve süresinde yerine getirmesi olarak ifade edilebilir.

Diğer taraftan vergi uyumu aynı zamanda vergi uyumsuzluğunu da kapsamaktadır. Vergi uyumsuzluğu (tax noncompliance, taxpayer noncompliance) ise, vergilerin hem düşük gösterilmesini (underreporting) hem de yüksek gösterilmesini (overreporting) içerir. Mükelleflerin vergisel yükümlülüklerini yerine getirebilmeleri için birtakım becerilere (okuma, kayıt altına alabilme, muhakeme yeteneği vb.) sahip olması gerekmektedir. Bu yüzden vergi uyumsuzluğu zaman zaman kasıtlı davranışlardan kaynaklansa da bazen de dikkatsizlikten ve hatalardan da kaynaklanabilmektedir (Roth et al., 1989, s. 21).

Yapılan açıklamalar vergi uyumu ve uyumsuzluğu kavramlarının birlikte değerlendirilmesi gerektiğini göstermektedir.

1.1. Vergi Uyumunu Etkileyen Faktörler

Literatürde vergi uyumunu etkileyen faktörler çeşitli şekillerde sınıflandırılmıştır. Fischer, Wartick ve Mark (1992) tarafından yapılan çalışmada vergi uyumunu etkileyen faktörler dört gruba ayrılmıştır. Bu faktörler, demografik faktörler, vergi kaçırma fırsatı, tutum ve algılar ile vergi sistemi olarak sınıflandırılmıştır.

Alm, Kirchler ve Muehlbacher (2012) yapmış oldukları çalışmada vergi uyumu konusunda çok farklı aktörlerin olduğunu ve bu aktörlerin birbirleriyle olan etkileşimlerinden vergi ikliminin oluştuğunu belirtmişlerdir. Vergi ikliminin belirleyicileri, yönetim ve düzenleme, vergi mükellefleri, vergi mevzuatı, vergi oranları, devlet, muhasebe meslek mensupları, denetim ve cezalar, vergi idaresi, vergi ahlakı, kişisel, toplumsal ve sosyal normlar ile mükelleflerin vergi hukuku bilgisi olarak belirtilmiştir.

Vergi uyumunu etkileyen faktörler bu çalışmada “Demografik faktörler”, “Ekonomik ve idari faktörler”, “Sosyopsikolojik faktörler” ve “Muhasebe meslek mensupları” olmak üzere dört gruba ayrılmıştır. Demografik faktörler; yaş, cinsiyet ve medeni durum, eğitim düzeyi ve meslek ile dini inanıştır. Ekonomik ve idari faktörler; gelir düzeyi ve vergi oranı, denetim olasılığı ve cezalar, vergi afları ile vergi idaresi ve vergi sistemidir. Sosyo-psikolojik faktörler; vergi bilinci, vergi ahlakı, sosyal faktörler ve politik faktörlerdir. Muhasebe meslek mensupları ise çalışmanın temelini oluşturmakla birlikte bu çalışmada teorik açıklamalardan ziyade çalışmanın yöntemsel kısmına ağırlık verilmiştir.

2. Yöntem

Bu kısımda çalışmada kullanılan modele, katılımcılara, veri toplama teknikleri ve sürecine, verilerin analizi ile etiğe ilişkin bilgiler yer almaktadır.

2.1. Model

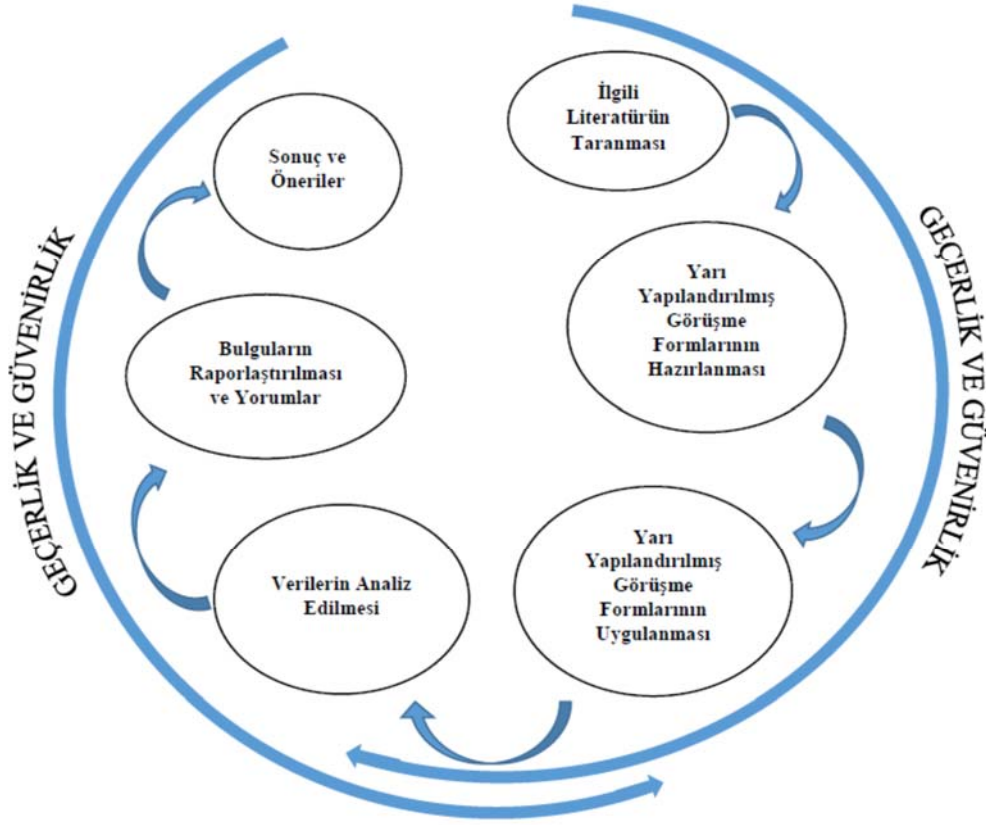
Nitel araştırma şemsiye bir kavram olup bu şemsiye altında yer alabilecek birçok kavram (kültür analizi, antropoloji, durumsal araştırma, yorumlayıcı araştırma, kuram geliştirme, tümevarım analizi vb.) ise değişik disiplinlerle yakından ilişkilidir. Nitel araştırma, gözlem, görüşme ve doküman analizi gibi nitel veri toplama tekniklerinin kullanıldığı, algıların ve olayların doğal ortamda gerçekçi ve bütüncül bir biçimde ortaya konmasına yönelik nitel bir sürecin izlendiği araştırma olarak tanımlanabilir. Nitel araştırmada yer alan desenler ise: “kültür analizi”, “olgubilim”, “kuram oluşturma”, “durum çalışması” ve “eylem araştırması”dır (Yıldırım ve Şimşek, 2013).

Bu çalışmada, muhasebe meslek mensupları ile mükellefler arasında gerçekleşen etkileşimlerin vergi uyumu bağlamında incelenmesi amaçlandığından, çalışma nitel araştırma yöntemiyle gerçekleştirilmiş ve durum çalışması (case study) olarak desenlenmiştir. Nitel durum çalışmasının en temel özelliği bir ya da birkaç durumun derinliğine araştırılmasıdır. Yani bir duruma ilişkin etkenler (ortam, bireyler, olaylar, süreçler, vb.) bütüncül bir yaklaşımla araştırılır ve ilgili durumu nasıl etkiledikleri ve ilgili durumdan nasıl etkilendikleri üzerine odaklanılır (Yıldırım ve Şimşek, 2013, s. 83). Öte yandan durum çalışması bir olgunun daha iyi anlaşılması için de kullanılmaktadır. Bu olgular arasında birey, grup ve toplumla ilgili olgular yer almaktadır. Durum çalışması çok karmaşık görünen olgularla derinlemesine çalışmalar yapmayı kolaylaştırırken, onların yapılarının daha iyi anlaşılmasına da yardımcı olur (Yin, 2003).

Literatürde “durum çalışması” için birçok tanımlama yapılmıştır. Cresswell (2007) durum çalışmasını, araştırmacının sınırları belli bir sistemi, belli bir zaman dilimi içerisinde farklı kaynaklar kullanarak (gözlemler, görüşmeler, işitsel görsel materyaller, belgeler ve raporlar) detaylı bir şekilde betimlenmesi ve bu duruma dayalı temaların ortaya konması olarak tanımlamıştır. Merriam (1998) ise nitel durum çalışmasını yoğun ve bütüncül bir betimleme olarak ve tek bir olayın, olgunun ya da toplumsal bir birimin analizi olarak tanımlamıştır.

Durum çalışması yapılırken izlenecek aşamalar aşağıda şekil yardımıyla açıklanmıştır. (Bkz. Şekil 3.1.)

Şekil 3.1. Durum Çalışmasında İzlenen Aşamalar



2.2. Katılımcılar

Bu çalışmanın amacına ulaşabilmek için amaçlı örnekleme yöntemlerinden “kartopu örnekleme” kullanılmıştır. Kartopu örnekleme, araştırmacının problemine ilişkin olarak zengin bilgi kaynağı olabilecek birey veya durumların saptanmasında özellikle etkilidir. Süreç çok basit bir soruyla başlar: “Bu konuda en çok bilgi sahibi kimler olabilir? Bu konuyla ilgili olarak kim veya kimlerle görüşmemi önerirsiniz?” (Patton, 1987, s. 139). Süreç ilerledikçe elde edilen isimler veya durumlar tıpkı bir kartopu gibi büyüyerek devam edecek, belirli bir süre sonra belirli isimler hep öne çıkmaya başlayacak, araştırmacının görüşmesi gereken birey sayısı veya ilgilenmesi gereken durum sayısı azalmaya başlayacaktır (Yıldırım ve Şimşek, 2013, s. 139).

Kartopu örnekleme yöntemiyle seçilen iki katılımcı grubunu muhasebe meslek mensupları ve vergi mükellefleri oluşturmaktadır. Görüşme yapılacak muhasebe meslek mensuplarının seçiminde alanında deneyimli olmasına, vergi mükelleflerinin seçiminde ise işinde uzun yıllar faaliyet göstermiş olmasına özen gösterilmiştir.

Çalışmanın katılımcı grubundan biri olan 25 muhasebe meslek mensubundan, 18'i serbest muhasebeci mali müşavirler iken 7'si ise yeminli mali müşavirlerden oluşmaktadır. Muhasebe meslek mensuplarının mesleki deneyimleri 3 ile 39 yıl arasında değişmektedir. 15 vergi mükellefinden oluşan bir diğer katılımcı grubu ise gelir vergisi mükellefleri ile kurumlar vergisi mükellefiyeti ile ilgisi bulunan mükelleflerden oluşmaktadır. Görüşme yapılan vergi mükelleflerinden 5'i⁴ büyük ölçekli işletme sahibi iken, kalan 10'u⁵ ise küçük ve orta ölçekli işletme sahibidir. Araştırmada veri çeşitliliğini artırmak için farklı sektörlerde (inşaat, otomasyon, bilişim, tarım, giyim sanayi vb.) faaliyet gösteren tecrübeli vergi mükellefleri ile görüşülmüştür. Mükelleflerin iş deneyimleri ise 2 ile 64 yıl arasında değişmektedir.

2.3. Veri Toplama Teknikleri ve Süreci

Bu çalışmada veriler “görüşme” tekniği kullanılarak toplanmıştır. Hem muhasebe meslek mensupları ile hem de mükellefler ile yapılan derinlemesine yarı yapılandırılmış görüşmeler yüz yüze, ses kayıt cihazı kullanılarak gerçekleştirilmiştir. Görüşme sorularının hazırlanması, uygulanması ve raporlaştırılması aşamalarının her birinde belirli aralıklarla, alan uzmanı, nitel araştırma uzmanı ve araştırmacının yer aldığı geçerlik komitelerinde, geçerlik ve güvenilirlik çalışmaları yapılmıştır. Görüşmeler Eskişehir, Ankara ve İstanbul olmak üzere üç ilde gerçekleştirilmiştir. Veri toplama süreci ise 02.12.2017-05.08.2017 tarihleri arasında kapsamaktadır.

2.4. Verilerin Analizi

Bu çalışmada elde edilen veriler, nitel veri analizi yöntemlerinden tümevarım analizi yoluyla çözümlenmiştir. Tümevarım analizinde temel amaç, toplanan verileri açıklayabilecek kavramlara ve ilişkilere ulaşmaktır. Tümevarım analizinde birbirine benzeyen veriler belirli kavramlar ve temalar çerçevesinde bir araya getirilir ve bu veriler okuyucunun anlayabileceği bir şekilde düzenlenerek yorumlanmaktadır. Analiz süreci ise verilerin kodlanması, temaların bulunması, kodların ve temaların düzenlenmesi ile bulguların tanımlanması ve yorumlanması şeklindedir (Yıldırım ve Şimşek, 2013). Çalışma verilerinin analizi bilgisayar destekli nitel veri analizi programından biri olan NVivo 11 Pro yardımı ile gerçekleştirilmiştir.

2.5. Etik

Çalışmanın başlangıcından itibaren tüm verilerin geçerli bir şekilde toplanmasına özen gösterilmiştir. Gerçekleştirilen yarı yapılandırılmış görüşmeler ses kayıt cihazı ile kayıt altına alınmıştır. Yarı yapılandırılmış görüşmelerin öncesinde tüm katılımcılardan yazılı izin alınmıştır. Ayrıca çalışmaya dâhil olan katılımcıların isimleri kesinlikle deşifre edilmemiş, görüşme verilerinin analizinde katılımcı isimleri yerine SMMM (1), YMM (3) ve Mükellef (9) gibi kod isimler kullanılmıştır.

3. Bulgulara İlişkin Yorumlar ve Değerlendirmeler

⁴ Mükellef (6), Mükellef (7), Mükellef (8), Mükellef (9), Mükellef (11).

⁵ Mükellef (1), Mükellef (2), Mükellef (3), Mükellef (4), Mükellef (5), Mükellef (10), Mükellef (12), Mükellef (13), Mükellef (14), Mükellef (15).

Çalışmanın bu kısmında 25'i muhasebe meslek mensubu 15'i ise vergi mükellefi olmak üzere toplamda 40 katılımcıdan toplanan verilerden elde edilen bulgulara ilişkin yorumlar ve değerlendirmeler yer almaktadır. Muhasebe meslek mensuplarından elde edilen veriler neticesinde temelde 8 ana temaya ulaşılmıştır. Bu temalar şu şekildedir: Mesleki motivasyonlar, beklentiler, özellikler ve yeterlikler, verginin tarafları arasındaki ilişkiler ve ilişkileri etkileyen unsurlar, görev tanımı ve niteliği, iletişim yolları, sorunlar ile görüşler ve öneriler'dir. Vergi mükelleflerinden elde edilen verilerden ise temelde 6 ana temaya ulaşılmıştır. Bu temalar ise şu şekildedir: İş yaşamlarındaki motivasyonlar, beklentiler ve alınan hizmetler, özellikler ve yeterlikler, verginin tarafları arasındaki ilişkiler ve ilişkileri etkileyen unsurlar, sorunlar ile görüşler ve öneriler'dir.

Çalışmanın birinci sorusu kapsamında muhasebe meslek mensupları ile mükelleflerin iş yaşamındaki motivasyonlarının neler olduğu tespit edilmiştir. Öncelikle muhasebe meslek mensuplarının motivasyonlarını olumlu olarak etkileyen faktörler, mesleğin sevilerek yapılması, mutluluk düzeyinin fazla olması ayrıca maddi ve manevi anlamda tatmin olunmasıdır. Diğer taraftan mesleğin sevilmemesi, mutluluk düzeyinin düşük olması, maddi ve manevi anlamda tatmin olunmaması, mesleğin içinde barındırdığı tahsilat sorunu, emek ve sorumluluk konusundaki sıkıntılar, angarya iş olarak tabir edilen işlerin yoğunluğu, mevzuat değişiklikleri gibi faktörler ise muhasebe meslek mensuplarının mesleki motivasyonlarını etkileyen olumsuz faktörlerdir.

Muhasebe meslek mensupları kendi ölçütlerine göre ne kadar çok para kazanıyorsa aynı zamanda o kadar mutlu ve bir o kadar da mesleğini severek icra etmektedirler. Dolayısıyla muhasebe meslek mensuplarını mutlu birey yapan şey onların refah düzeylerinin ne kadar iyi olduğu ile ilgilidir. Muhasebe meslek mensubunun kendi ölçütüne göre yeteri düzeyde kazancı varsa bu durumun onun motivasyonunu olumlu anlamda etkilemektedirler. Muhasebe meslek mensuplarının refah düzeylerinin iyi olması onlarda içsel bir motivasyon kaynağı oluşturmakla birlikte bu durumun mesleki verimliliklerini artırıp mükellefler ile olan iletişimlerini, ilişkilerini iyileştirmeleri anlamında da vergi uyumunu olumlu yönde etkileyebileceği kanaatine ulaşılmıştır.

Diğer taraftan maddi anlamda tatmin olmayan, mesleğini sevmeyen ve mesleğinde mutlu olmayan, mesleğin getirdiği birtakım problemlerin muhasebe meslek mensuplarının mesleki motivasyonlarını olumsuz etkileyebileceği, dolayısıyla bu durumun onlarda motivasyon kaybı oluşturarak çalışma isteklerini düşüreceğini ve sonuç olarak vergi uyumu üzerinde olumsuz bir etki oluşturabileceği söylenebilir. Şöyle ki yeteri kadar kazanç elde edemeyen muhasebe meslek mensubunun bu durumu mükellefler ile olan ilişkisine de yansıtacak ve tahsilat sorununu halledemeyen meslek mensubunun hizmet kalitesi de düşecektir. Yine angarya iş olarak tabir edilen iş yükünün fazla olması, mükellefler ile bazı sıkıntıların yaşanması, stres düzeyinin fazla olması, sosyal ve özel hayatlarına yeterince zaman ayıramamaları, mesleğin sorumluluk yükleyen bir meslek olması ve emeklerinin karşılıklarını alamamaları muhasebe meslek mensuplarının mesleklerinden almaları gereken hazzı alamamalarına ve çalışma istekliliğinin düşmesine neden olabilmektedir. Piyasadaki

tahsilat sorununun muhasebe meslek mensupları için en büyük problem olduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla tüm bu durumlar muhasebe meslek mensuplarında bir motivasyon kaybı oluşturarak mükellefler ile olan iletişimlerini, ilişkilerini olumsuz yönde etkilemekte ve akabinde hizmet kalitesini de düşürmektedir. Bu durumun vergi uyumuna olumsuz etkilerinin olacağı söylenebilir.

Mükelleflerin iş yaşamlarındaki motivasyonlarını olumlu olarak etkileyen faktörler, görece yüksek veya yeterli kazanç elde edilmesi, işin severek icra edilmesi, mutluluk düzeylerinin fazla olması olarak sıralanabilir. Bu olumlu faktörler, mükelleflerin vergisel yükümlülüklerini yerine getirmeleri anlamında içsel bir motivasyon kaynağı oluşturup vergi uyumunu artırabilir.

Mükelleflerin motivasyonlarını olumsuz etkileyen faktörler ise, piyasada hâkim olan güvensizlik durumu, piyasadaki alacakların zamanında tahsil edilmeyişi, yapılan işlerdeki risk seviyesinin fazla olması, nitelikli eleman bulmakta zorlanılması ve bürokratik işlerin yoğunluğu olarak sıralanabilir. Mükelleflerin iş yaşamında karşılaştıkları sorunlar, vergiye karşı olan tutumları ve davranışları üzerinde olumsuz bir etki oluşturup vergi uyumsuzluğuna sebebiyet verebilir. Bu durum mükelleflerin muhasebe meslek mensupları ile olan ilişkilerine de yansıyabilmektedir. Mükelleflerin motivasyonlarını olumsuz etkileyen bu faktörler aynı zamanda piyasa darlığı nedeniyle mükellefleri vergi ödememe isteksizliğine sürükleyebilir. Dolayısıyla ekonominin genel düzeyinin de vergi uyumunu etkileyebileceği söylenebilir.

Muhasebe meslek mensupları ile mükelleflerin ilişkili kişi ve kurumlardan beklentilerinin neler olduğu ve bu beklentilerin vergi uyumuna olumlu veya olumsuz yansımalarının neler olabileceği çalışmanın ikinci sorusu kapsamında tespit edilmiştir. Muhasebe meslek mensupları açısından bakıldığında, mükelleflerden öncelikli olarak anlaştıkları ücretin zamanında tahsil edilmesi, sonrasında ise yasal yükümlülüklerinin zamanında yerine getirilmesi anlamında beklentilerinin olduğu tespit edilmiştir. Mükelleften zamanında ücretini alan muhasebe meslek mensubu için bu durum mükellefe daha kaliteli bir hizmet vermesini sağlayabilen teşvik edici bir unsur olup vergi uyumuna olumlu yansıyabilir. Ancak muhasebe meslek mensuplarının en büyük probleminin tahsilat sorunu olduğu göz önüne alındığında mükellefler bu beklentiyi gerçekleştirememektedirler.

Mükellefler açısından bakıldığında ise, öncelikli beklentilerinin vergi yükümlülüklerinin muhasebe meslek mensuplarınca doğru bir şekilde gerçekleştirilmesi ve bunun sonucu olarak da mükelleflerin devlet ile karşı karşıya gelmelerine neden olabilecek bir sorun yaşamak istememeleridir. Mükellefler adına bu beklentiler kısmen de olsa karşılanmakta ancak muhasebe meslek mensuplarına bu konuda önemli bir rol düşmektedir. Muhasebe meslek mensupları burada hem mükelleflerin vergisel yükümlülüklerini zamanında ve doğru bir şekilde yerine getirilmesi anlamında yönlendirici hem de mükelleflerin vergi bilinci ve ahlakının gelişmesi anlamında da eğitici bir rol üstlenip vergi uyumunun sağlanmasına katkı sağlayabilirler. Dolayısıyla yasal yükümlülükler açısından muhasebe meslek mensuplarının beklentisini yerine getiren mükelleflerin hesaplarının doğru bir şekilde tespiti mümkün

olabileceğinden bu durum hem mükelleflerin hem de muhasebe meslek mensuplarının devletle karşı karşıya gelmesini engelleyebilecek ve vergi uyumuna olumlu katkıları olabilecektir.

Muhasebe meslek mensupları ayrıca mesleki kuruluşların faaliyetlerini genel olarak yeterli bulmadıklarını, özellikle asgari ücret tarifesinin uygulandığındaki sorunların var olduğunu, haksız rekabet ortamının oluştuğunu ve meslek ahlakına aykırı davranan muhasebe meslek mensupları hakkında da mesleki kuruluşlar tarafından yeterli disiplin cezalarının verilmediği gibi problemlerin olduğunu belirtmiştir. Mesleki kuruluşların kuruluş amaçlarından birinin de meslek disiplini ve ahlakını korumak olduğu düşünüldüğünde mesleki kuruluşların özellikle Odaların bu amacı gerçekleştiremediği anlaşılmaktadır.

Çalışmanın üçüncü sorusundan hareketle muhasebe meslek mensuplarının sahip olduğu birtakım özellikler ve yeterliklerin vergi uyumuna etkisi tespit edilmiştir. Yapılan görüşmeler neticesinde muhasebe meslek mensuplarının sahip olması gereken özelliklerin dürüstlük, ahlak ve etik ilkelere uygun davranmak olduğu görülmektedir. Muhasebe meslek mensupları her ne kadar sahip olunması gereken bu değerleri ifade etmiş olsalar da, maddi kazanımlar söz konusu olduğunda bu değerlere göre davranamayabildiklerini de belirtmişlerdir. Dolayısıyla meslek etiği kurallarının muhasebe meslek mensuplarının bilinmesinin yanında uygulamada da benimsenmesi vergi uyumunun sağlanması konusunda büyük önem taşımaktadır.

Diğer taraftan muhasebe meslek mensuplarının sahip oldukları mesleki bilgi ve tecrübe de vergi uyumunun sağlanmasında önemli bir rol oynamaktadır. Muhasebe meslek mensupları genel olarak mesleki bilgi ve tecrübe anlamında kendilerini yeterli bulmaktadırlar. Yeterli mesleki bilgi ve tecrübeye sahip muhasebe meslek mensupları vergi yükümlülüklerinin gereği gibi yerine getirilmesine katkı sağlayacaktır. Muhasebe meslek mensupları genelde mesleki bilgi anlamında kendilerini yenilemektedirler. Bu durum piyasada var olabilmenin bir gereğidir. Aksi takdirde verdikleri hizmetin alıcısı olmayacak dolayısıyla para kazanamayacaklardır.

Vergi mükelleflerinin ise vergi bilincine sahip olmadıklarını söylemek zordur. Ancak bunu içselleştirip uygulama noktasında sorunlar vardır. Bu sorunların temelinde ise ekonomik nedenler yatmaktadır. Mükellefler vergi maliyetini en aza indirmek istemektedirler. Vergi uyumunu sağlamada vergi mükelleflerinin basit anlamda vergi bilinci üzerine değil, ödenmesi gereken vergi tutarının kendilerine ait olmadığı, devletin olduğu düşüncesinin benimsenmesi gerekmektedir.

Çalışmanın dördüncü sorusu kapsamında ise verginin tarafları olarak ifade edebileceğimiz mükellef, vergi idaresi ve muhasebe meslek mensupları arasındaki ilişkilerin vergi uyumunu nasıl etkilediği tespit edilmiştir. Muhasebe meslek mensupları mükellefler ile uzun süreli ve yakın ilişkiler kurmaktadırlar. Muhasebe meslek mensupları ile mükellefler arasında kurulan bu ilişkilerin iki farklı yansıması olabilir. Bir taraftan güven üzerine kurulan sağlıklı bir ilişkinin kurulması da mümkün olabileceğinden muhasebe meslek mensubunun mükellefi eğitime noktasında bu ilişki vergi uyumuna

olumlu yansiyabilir. Diğer taraftan ise mükellefler ile kurulan bu uzun süreli ve yakın ilişkiler mükellefin muhasebe meslek mensubundan taleplerini gerçekleştirme noktasında bir baskı unsuru oluşturup meslek mensubunu etik dışı bir davranışta bulunmaya itebileceği dolayısıyla bu durumun vergi uyumuna olumsuz yansiyabileceği düşünülebilir. Ancak mükelleflerin yasa dışı yollarla daha az vergi ödeme isteği, muhasebe meslek mensuplarının ise daha fazla kazanç sağlama isteği var olduğu sürece kurulan bu ilişkilerin vergi uyumu üzerinde olumlu bir etkisi olamayacaktır.

Muhasebe meslek mensuplarının vergi dairesiyle ile rutin resmi ilişkilerden daha çok kişisel ilişkiler kurdukları tespit edilmiştir. Bu ilişkilerin ise çıkar ilişkisinden ziyade bir iş birliği çerçevesinde yürütülmesi gerekmektedir. Çünkü yasal düzenlemelerin nasıl uygulanacağını meslek mensuplarınca öğrenilmesi ve işlemlerine yansıtması yapılacak işlemlerin doğruluğu noktasında önem arz etmektedir. Kurulan ilişkilerin bu şekilde olmasının mükelleflere yansımaları, onların meslek mensuplarından aldıkları hizmet karşısında memnuniyet derecesini artırmasını sağlayıp, vergi uyumuna olumlu yansiyacaktır.

Vergi mükellefleri muhasebe meslek mensupları ile yakın ilişkiler kurduklarını belirtmişlerdir. Bu durumdan memnuniyetlerini dile getiren mükellefler aynı zamanda muhasebe meslek mensuplarını değiştirmek istemediklerini ifade etmişlerdir. Bu durumun nedeni muhasebe meslek mensuplarının mükellefleri devletle karşı karşıya getirecek büyük sıkıntılar yaşatmamış olmalarından, mükelleflerin tüm ticari bilgilerinin muhasebe meslek mensuplarınca bilinmesinden, aralarındaki eş-dost ilişkisinden ve hem mükelleflerin hem de muhasebe meslek mensuplarının karşılıklı olarak birbirlerinin düzenlerine alışmalarından kaynaklandığı anlaşılmaktadır. İlişkilerin bu şekilde yakın olması mükelleflerin yasa dışı taleplerini muhasebe meslek mensuplarına yaptırabilmeleri açısından bir risk teşkil etmektedir. Bu riski azaltacak tedbirlerin geliştirilmesi gerekmektedir.

Muhasebe meslek mensuplarının görevlerini nasıl algıladıkları ve bu algının faaliyetlerini nasıl etkilediğinin vergi uyumu açısından önemli olabileceği düşüncesinden hareketle oluşturulan çalışmanın beşinci sorusu kapsamında ulaşılan bulgulara ilişkin değerlendirmeler şu şekildedir. Muhasebe meslek mensupları devlet ile mükellef arasında köprü görevi kurmaya çalıştıklarını ayrıca hem devletin hem de mükellefin hakkını savunmak durumunda olduklarını belirtmiştir. Ancak devlet ile mükellef arasında bir dengenin kurulması oldukça güçtür. Diğer taraftan muhasebe meslek mensupları, kamu hizmeti yaptıklarını, dolayısıyla görevlerinin kamusal niteliğinin olduğu görüşünde birleşmektedirler. Muhasebe meslek mensupları ile mükellefler arasında parasal bir ilişkinin olması birtakım sıkıntıları da beraberinde getirmektedir. Bu noktada muhasebe meslek mensubu ücretini mükelleften aldığı için mükellefin talep ettiği hizmeti gerçekleştirme konusunda kendini zorunlu hissedebilmekte ya da bu noktada mükellefin de baskısı olabilmekte ve bu durum ise muhasebe meslek mensubunu asıl vermesi gereken hizmetten uzaklaştırmakta ve görevinin niteliğini değiştirebilmektedir. Bu durum ise bir yandan devletin bir yandan da mükellefin çıkarlarını düşünmek zorunda olan ve kendilerini devlet ile mükellef

arasında köprü olarak gören meslek mensupları açısından da bir yük oluşturmakta ve dolayısıyla bu durum vergi uyumuna olumsuz yansıtılabilmektedir.

Çalışmanın altıncı sorusu ile muhasebe meslek mensupları ile mükellefler arasında kullanılan iletişim yollarının vergi uyumunu nasıl etkilediği tespit edilmiştir. Elde edilen bulgular, muhasebe meslek mensuplarının mükellefleri mevcut gelişmeler hakkında yüz yüze görüşmelerden ziyade daha çok kısa mesaj, e-posta, çeşitli internet uygulamaları ya da sirküler yayınlayarak bilgilendirdiklerini göstermektedir. Muhasebe meslek mensuplarının mükelleflerle fiziki olarak belirli aralıklarla görüşmesi meslek mensubunun eğer bir sorun varsa bunu hemen tespit edebilmesi açısından önemlidir. Bu sayede muhasebe meslek mensuplarının mükellefler ile olan iletişimleri de güçlenebilecektir. Dolayısıyla bu durum vergi uyumuna olumlu yansıtılabilecektir.

Muhasebe meslek mensupları ile mükelleflerin karşılaştıkları sorunlar karşısında muhasebe meslek mensuplarının bu sorun karşısındaki tutumu ve çözüm önerilerinin vergi uyumu üzerindeki etkisi önemlidir. Bu durumu tespit etmek için oluşturulan çalışmanın yedinci sorusu kapsamında ulaşılan bulgulara ilişkin değerlendirmeler şu şekildedir. Mevzuatın açık olmaması her ne kadar vergisel sorunlara sebebiyet verse de temel sıkıntının mükelleften kaynaklandığı sonucuna ulaşılmıştır. Mükelleflerin bilgisizliğinden ya da vergi kaçırma amacıyla hareket ettiğinden vergisel sorunlar ortaya çıkmaktadır. Mükellef burada muhasebe meslek mensubu sürece dâhil olmadan önce tüm yasa dışı işlemleri yapabilmektedir. Muhasebe meslek mensubu ücretini mükelleften aldığı için yapılan bu işlemleri bir şekilde yasaya uydurabilmektedir. Mükellef zaten bunu beklemekte, ücret karşılığı alacağı hizmetin bunu kapsadığı düşüncesindedir.

Elde edilen bulgular her ne kadar muhasebe meslek mensuplarının bir sorun ortaya çıkmadan mükellefleri vergi ödevlerinin olması gerektiği gibi yapılması noktasında yönlendirdikleri ve uyarıda buldukları yönünde ise de burada mükelleflerin muhasebe meslek mensuplarının tavsiyelerini ciddiye almadıkları tespit edilmiştir. Mükellefler ancak bir cezaya maruz kaldığında ya da denetime girdiğinde bu durumun ciddiyetini anlamaktadırlar. Mükellefler vergisel bir sorun karşısında muhasebe meslek mensuplarının kendilerine destek olduklarını ancak sorun vergi mahkemesine taşınacaksa bu noktada avukata ihtiyaç duyduklarını belirtmişlerdir. Muhasebe meslek mensuplarının buradaki fonksiyonu vergi uyumu açısından önem teşkil etmektedir. Daha sonra sorun oluşturabilecek durumlara karşı mükellefleri uyaran, sorunla karşı karşıya kalındığında ise onları yönlendiren muhasebe meslek mensuplarının vergi uyumunun sağlanmasında olumlu katkıları olabilecektir. Diğer taraftan sorun karşısında çözüm bulan muhasebe meslek mensuplarının olması mükellefler de bir sorun çıktığında muhasebe meslek mensubumuz nasıl olsa halleder şeklinde bir algının gelişmesine de neden olabilir. Bu durum ise vergi uyumunun sağlanmasını zorlaştıracaktır.

Sonuç olarak mükelleflerin karşılaştıkları sorunlar karşısında muhasebe meslek mensuplarının fonksiyonu bilinçli mükellef ve vergi kaçırma güdüsüyle hareket eden mükellefe göre değişiklik

göstermektedir. Bilinçli mükellef ile çalışan muhasebe meslek mensubunun sorun karşısında sunduğu çözüm önerileri mükellefleri vergi ödeme konusunda daha istekli hale getirebilir. Diğer taraftan vergi kaçırma güdüsüyle hareket eden mükellef üzerinde muhasebe meslek mensubunun bir fonksiyonu olamamakta dolayısıyla vergi ödeme konusunda zaten isteksiz olan bu mükellef vergi karşısında aynı davranışını sürdürmeye devam etmektedir.

Muhasebe meslek mensupları ile mükelleflerin vergi ödevleri, denetim ve vergi sistemi hakkındaki görüş ve önerilerinin vergi uyumunun sağlanmasında önemli olabileceği varsayımından yola çıkılarak oluşturulan çalışmanın sekizinci sorusu kapsamında ulaşılan bulgulara ilişkin değerlendirmeler ise şu şekildedir. Af kanunları ya da matrah artırımı gibi uygulamaların vergisini düzenli olarak ödeyen mükellefler için bir ceza mahiyetinde olduğunu ve bu durumun mükelleflerin sisteme olan güveninin sarsılmasına neden olduğu ve vergi ödevini yerine getirme anlamında isteksizleştirdiğini göstermektedir. Dolayısıyla vergi uyumunun sağlanması da bu anlamda zorlaşabilmektedir.

Hem muhasebe meslek mensuplarının hem de mükelleflerinin düşüncelerini ifade ederken vergi oranlarının yüksek olduğu konusunda hem fikir oldukları tespit edilmiştir. Aynı zamanda muhasebe meslek mensupları devletin belirli aralıklarla sürekli hale getirdiği af kanunları, yeniden yapılandırma vb. uygulamalarla vergi sistemini bozduğunu belirtmiştir. Sürekli hale gelen bu uygulamaların vatandaşların devlete olan güvenlerinin sarsılmasına neden olabileceği ve bu durumun mükellefleri vergi kaçırmaya teşvik edeceği dolayısıyla vergi uyumsuzluğunu artırmaktadır.

Sonuç

Devletin en önemli gelir kaynağı halktan toplanan vergilerdir. Vergi, kişilerin kamu harcamalarına mutlak ve zorunlu olarak katılmasıdır. Bunu sağlayabilmek için vergi konusunda birçok düzenleme yapılmakta, yükümlülükler tanımlanmaktadır. Mükellefler tarafından vergiye ilişkin yükümlülüklerin tam olarak yerine getirilmesi ve vergi beyannamelerinin cari vergi kanunları ve ilgili diğer mevzuat çerçevesinde eksiksiz olarak ve zamanında ilgili mercilere verilmesi ise vergi uyumu olarak adlandırılmaktadır. Vergi gelirlerinin artırılması, mükelleflerin vergi uyumu ile doğru orantılıdır. Vergiye uyumun artırılması vergi gelirlerini de artıracaktır. Vergi uyumunu belirleyen ve etkileyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu faktörlerin tespiti ve bunlar üzerinde iyileştirilmelerin yapılması suretiyle mükelleflerin vergiye uyumunun artması sağlanmalıdır. Bu çalışmada muhasebe meslek mensupları ile mükellefler arasında gerçekleşen etkileşimler vergi uyumunu etkileyen faktörlerden biri olarak ele alınmış, vergi uyumuna olumsuz etkisi olabilecek sorunlar tespit edilmiş ve bunların çözümü halinde vergi uyumunun artacağı öngörülerek önerilerde bulunulmuştur. Muhasebe meslek mensupları ile mükellefler arasındaki etkileşimlerin iyileştirilmesi, sürdürülebilir ve kalıcı vergiye uyum politikalarından biri olabilecektir. Bu çerçevede çeşitli stratejiler belirlenmeli ve planlanmalı, vergi uyumunun gelişimine katkı verici nitelikteki araştırma sonuçlarına daha fazla itibar edilmelidir.

Kaynakça

- Alm, J., Kirchler, E., Muehlbacher, S. (2012). Combining Psychology and Economics in the Analysis of Compliance: From Enforcement to Cooperation. *Economic Analysis and Policy*, 42(2), 133-151.
- Andreoni, J., Erard, B., Feinstein, J. (1998). Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*, 36(2), 818-860.
- Creswell, J. W. (2007). *Educational Research: Planning, Conducting, and Evaluating Quantitative*, Prentice Hall Upper Saddle River, NJ.
- Fischer, C. M., Wartick, M. and Mark, M. M. (1992). Detection Probability and Taxpayer Compliance: A Review of the Literature. *Journal of Accounting Literature*, 11(1), 1-46.
- James, S., Alley, C. (2002). Tax Compliance, Self-Assessment and Tax Administration. *Journal of Finance and Management in Public Services*, 2(2), 27-42.
- Merriam, S. B. (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*, San Francisco: Jossey-Bass.
- Patton, M. Q. (1987). *How to Use Qualitative Methods in Evaluation*, CA: Sage.
- Roth, J. A., Scholz, J. T., Witte, A. D. (1989). *Taxpayer Compliance, An Agenda for Research*. (Vol. 1), Philadelphia: University of Pennsylvania.
- Yıldırım, A., Şimşek, H. (2013). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri*, Ankara: Seçkin.
- Yin, R. K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. CA: Sage.

Kamu Planlaması ve Kapasite Geliştirme Bağlamında Kentsel Atık Su Yönetiminin Değerlendirilmesi

Evaluation of Urban Waste Water Management in the Context of Public Planning and Capacity Development

Dr. Öğr. Üyesi Sedef OLUKLULU¹

Başvuru Tarihi: 20.08.2019

Kabul Tarihi: 13.11.2019

Özet

Su yaşam için ikamesi olmayan yeryüzünde miktarı sınırlı bir kaynaktır. Nüfus artışı ve yaşam koşulları kişi başına düşen su miktarını azaltmaktadır. Sanayileşme ile beraber kent merkezlerinde yoğunlaşan nüfus ortaya çıkan atık su miktarının da artmasına neden olmuştur. Atık su çözülmesi gereken bir sorundan ziyade organik madde, enerji ve su kaynağıdır. Atık suyu çevreyi kirleten, üretici faaliyetler ve sağlık üzerinde olumsuz etkileri olan bir unsurdan, kaynağa dönüştürmek için yüksek miktarda sermaye yoğun yatırıma ihtiyaç vardır. Atık su altyapı yatırımları ister dış krediyle ister merkezi yönetim desteği ile yapılmış olsun esas finansman kaynağı karşılıksız alınan vergilerdir. Demokratik sistemlerde seçmenler ne kadar kamu mal ve hizmetin üretileceğine siyasi seçimler ile karar verirler. Siyasiler tekrar seçilebilmek için en az kaynak ile en fazla hizmeti sunmaya çalışırlar. Kentsel atık su yönetiminde kamu planlaması en az kaynak kullanmayı sağlayacak akıllı karar verme sistemleri ile iklim değişikliğini en iyi şekilde değerlendirmeyi içerirken bu durumu paydaş desteğini de sağlayacak biçimde kamuoyuna anlatılmasını gerektirmektedir. Kentsel atık su yönetiminde kurumsal kapasite geliştirmek uluslararası politikalara uyumlaştırılmış ulusal politikaları içerecek şekilde iç hukuk mevzuatı oluşturmak ile başlamaktadır. Kurumsal kapasite iç hukuk mevzuatına uygun kurumların kurulması ve onların kurallara uymasının denetimi ile kurumların faaliyetlerini sürdürebilecekleri sağlam beşeri ve mali kaynakları içermektedir.

Anahtar Kelimeler: Kentsel atık su yönetimi, kamu planlaması, kurumsal kapasite geliştirme

JEL Sınıflandırması: H41, H54

Abstract

Water is an unsubstituted and limited source that existed on earth. Population growth and living conditions reduce the amount of water per capita. The amount of waste water has increased with the industrialization and the concentration of population in the urban centers. Waste water is a matter of organic matter, energy and water rather than a problem that needs to be solved. A high amount of capital intensive investment is needed to turn waste water from an element that pollutes the environment and has negative effects on productive activities and health to a source. Complimentary taxes are the main sources of financing waste water infrastructure investments whether made with external credit or with the support of central government. In democratic systems, voters decide how much public goods and services are produced by political elections. Politicians try to provide the most service with the least resources to be re-elected. Public planning in urban wastewater management requires smart decision-making systems that will minimize the use of resources and the best way to evaluate climate change, and this should be explained to the public in a way to provide stakeholder support. Developing institutional capacity in urban wastewater management begins with the establishment of domestic legislation to include national policies aligned with international policies. Developing institutional capacity includes sound human and financial resources for the establishment of institutions in compliance with the domestic legislation and supervision of their compliance with the rules and the institutions to sustain their activities.

Keywords: Urban waste water management, public planning, institutional capacity development

JEL Classification: H41, H54

¹ Anadolu Üniversitesi, sedefcelik@anadolu.edu.tr, ORCID ID: 0000-0002-1335-7880

Giriş

Dünya nüfusunun büyük bölümü kırsal alanda yaşamını sürdürürken kullanılmış suların yaşam yerinden uzaklaştırılması yaşamın devamı için yeterli olmuştur. Sanayi devrimi ile beraber kent merkezlerinde yoğunlaşan nüfus, kentsel altyapı ihtiyacını da beraberinde getirmiştir. Kentsel altyapı ihtiyacı; salgın hastalık ve toplu ölümler ile kullanılan suyun kalitesi arasındaki bağ ortaya konulunca artmıştır (Davenport & Satchell, Taylor, 2018: 2). Atık su hizmetinin hiç sunulmaması ya da yetersiz düzeyde sunulması negatif dışsallığa neden olmaktadır. Kentsel atık suyun arıtılmadan doğaya bırakılmasının sağlık, çevre ve üretici faaliyetler üzerinde kısa dönemde bile ortaya çıkan olumsuz etkileri bulunmaktadır (Hernández-Sancho vd., 2015: 15).

2016 ve 2030 yılları perspektifini kapsayan Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri yüksek kentleşme hızına sahip orta-alt gelir grubunda yer alan kentlere odaklanmıştır. Kentler eğitim ve sağlık gibi hizmetlere erişim imkanı sunduğu, iş fırsatları ve daha iyi yaşam koşulları sağladığı için tercih edilmektedir (Braga vd, 2014: 110). Kentleşme ve ekonomik büyüme arasındaki nedensellik ilişkisi pek çok çalışmada gösterilmiştir (Ertekin & Kırca, 2017: 58). O halde kentler ve ülkeler ekonomik olarak büyüdükçe kentleşme oranları da artmaktadır. Bu durum kentsel altyapı ihtiyacını beraberinde getirmektedir. Kentleşme oranı üst gelir grubundaki ülkelerde durağan hale gelmesine rağmen orta-alt gelir grubunda artmaya devam etmektedir. Kentsel atık su altyapı yatırım ve finansmanında orta-alt gelir grubundaki ülkelerde ihtiyacın artacağı; ihtiyaç karşılanmadığı durumda ise üretim, çevre ve sağlık alanında olumsuz durumlar ile karşılaşılacağı açıktır. Merkezi ve yerel yönetimler gerekli altyapı inşasını yapmak ve tesislerin bakım onarım harcamalarını karşılayarak sistemin işlemlerini sağlamak için bütçelerinden önemli miktarlar tahsis etmek durumundadır.

Bu çalışmanın amacı dünyanın pek çok ülkesinin anayasasında yer alan “sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşam hakkı”nın gereklerinden biri olan kentsel atık su altyapısının yönetiminde kamu planlaması ve kurumların kapasite geliştirmesinin unsurlarını güncel literatür ışığında belirterek önemini açıklamaktır.

1. Kentsel Atık Su Yönetiminde Kamu Planlaması

Kentsel atık su yönetiminde hem hizmet sunumunda hem de politika belirlemede kamu kesimi en etkin aktördür. Bunun nedenleri kentsel atık su arıtmanın doğal tekel niteliğinde olması, hizmetin dışsallık yayması, kamusal mal olması, insan hakkı olarak değerlendirilmesi ve ekonomik-sosyal kalınma üzerinde etkisinin varlığıdır (Oluklulu, 2017: 59). %99'u sudan oluşan atık su, su kaynağıdır. Su kaynağı; Samuelson kriteri (Samuelson, 1954: 388) olarak da ifade edilen kamusal malın temel özelliği olan “rakip olmama” özelliğini içermez. İlave her birey su kaynağından elde edilecek faydayı azaltacağından bireyler birbirine rakiptir. Su kaynağından teknik ya da yasal mevzuat gereği dışlamanın mümkün olmaması ise kamusal malın diğer özelliği olan Musgrave koşuludur (Arslan, 2012, 24). Su kaynağı bireylerin birbirine rakip olması; ancak tüketiminden dışlamanın mümkün olmaması özellikleri ile yarı kamusal maldır.

Kentsel atık su toplama ve arıtma ile hizmet sunumu için gerekli tesisler (Orman ve Su İşleri Bakanlığı, 2013) değerlendirildiğinde sermaye yoğun yatırımın ağırlıkta olduğu ve hizmetin coğrafi koşullar izin verdiği ölçüde yerel yönetimlerce sürdürüldüğü ifade edilebilir. Atık su arıtma hizmetinin ve gerekli tesislerin başlangıç yatırımının sermaye yoğun niteliği nedeniyle her ilave birim hizmet sunumu uzun dönem ortalama maliyeti düşürür. Sektör geleneksel olarak doğal tekelleşmiştir (Inter-American Development Bank, 2019: ix).

Atık su hizmetinin yetersiz sunumu sonucunda insanlar kolera gibi bulaşıcı hastalıklara maruz kalacak; çevre; kötü koku, çoraklaşmış ölü bölgeler, bio-çeşitliliğin azalması nedeniyle olumsuz etkilenecek; üretici faaliyetler ise verimlilik kaybı, turist sayısının azalması, ürünlerin piyasa değerinin azalması gibi sorunlar ile karşı karşıya kalacaktır. Bunların tamamı olumsuz dışsallıklara örnek oluşturmaktadır.

Atık su arıtma hizmetinden fayda sağlayan birey diğer bireylerin faydasında azalmaya neden olmamaktadır (Merrett, 1997: 67). Bu durum da atık su arıtma hizmetinden faydalanmada rekabet olmadığı anlamına gelir. Kaldı ki atık su hizmetinden birbirine komşu olan bireylerden biri faydalansa, diğeri ise faydalanmasa bulaşıcı hastalıklara maruz kalma, kötü koku gibi olumsuz dışsallıklar hizmetten faydalanan için de ihtimal dahilinde olacaktır. Türkiye’yi dışlama mekanizması olup olmadığı açısından ele alırsak, atık su hizmeti için bir bedel alınmakla beraber; bu bedeli ödemek ya da ödememek bireylerin tercihine bırakılmamıştır. Kanalizasyon şebekesinin olduğu yerlerde şebekeye bağlanmak zorunludur. Dolayısıyla atık su hizmetinden dışlanmak bireylerin tercihine bırakılmamıştır. Atık su hizmeti tam kamusal malın rakip olmama ve dışlanamama özelliklerinden ikisini de içerdiğinden tam kamusal mal olarak değerlendirilebilir.

Atık su hizmetinden faydalanma ve sanitasyonun insan hakkı olması, sadece tuvalete erişim imkânının bulunmasını değil, aynı zamanda atığın toplanması, nakliyesi, uzaklaştırılması, arıtımı ve tekrar kullanımının insan sağlığı açısından en az riskli olacak şekilde yapılmasıdır (ACRE, vd, 2019 :31). İnsan hakkı olarak sanitasyon² yaşamın her alanında güvenli, temiz, hijyenik, sosyal ve kültürel olarak kabul edilebilir, insan onuruna yakışır özel alan sağlayarak erişimi içermektedir (United Nation Human Rights, ONCHR, 3, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/Greenwich.pptx> Erişim tarihi: 18.10.2019).

Atık su ve sanitasyon hizmetine erişebilmenin sosyo-ekonomik kalkınma üzerinde etkisi vardır. Bireyin kolera, tifo, dizanteri gibi bulaşıcı hastalıklara yakalanmadan eğitim faaliyetine devam ederek kendini geliştirmesi ya da işgücü piyasasında emeğini arz etmesi için sağlıklı olması gerekmektedir. Birleşmiş Milletlere tüm üye ülkeler 2015 yılında, yoksulluğu sona erdirmek, yeryüzünü korumak, 2030 yılına kadar tüm insanlığın barış ve refahtan faydalanmasını sağlamak amacıyla Sürdürülebilir

² Sanitasyon; insan dışkısının tuvaletten muhafaza alanına kadar güvenli bir şekilde uzaklaştırmak için gerekli olan tüm faaliyet ve hizmetlerdir (World Health Organization, <https://www.who.int/topics/sanitation/en/> Erişim tarihi: 18.10.2019).

Kalkınma Hedefleri adıyla anılan evrensel bir çağrıyı kabul etmişlerdir (Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı, UNDP, <https://www.undp.org/content/undp/en/home/sustainable-development-goals.html>, Erişim tarihi: 18.10.2019). Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden altıncısı insanların temiz su ve sanıtasyona ulaşımını arttırmaktır.

Yeryüzünde miktarı sabit olan su kaynakları, ilave bir bireyin tüketime katılması ile diğer bireylerin kullanacağı miktarı azaltmaktadır. Diğer yandan son yüz yılda dünya nüfusu üç kat artmasına rağmen su kullanım miktarı altı kez artmıştır (Wada vd, 2016: 175). Bireylerin sosyo ekonomik düzeyi geliştikçe kullandıkları su miktarı da artmaktadır. Yeryüzünde bulunan su kaynakları sabit iken hem nüfusa hem de yaşam tarzına bağlı olarak kullanım miktarının artması kullanılan suyun arıtılmasının önemini ortaya koymaktadır. Su talebinin sürekli artması, atık suyun alternatif su kaynağı özelliği kazanmasıyla atık su yönetimi “arıtma ve bertaraf etme” den “yeniden kullanım, geri dönüşüm, kaynağı iyileştirme” ye evrilmiştir. Atık su çözüm gerektiren bir sorun değil, sürdürülebilir enerji, organik madde ve su kaynağıdır (WWDR, 2017: 1). Klasik su ve sanıtasyon altyapı ve hizmetlerine yatırımın getirisi son derece yüksektir. Gelişmiş sanıtasyon altyapı ve hizmetleri için yapılan her bir dolarlık yatırımın sağladığı faydanın dünya ortalaması 5,5 dolardır. Fayda Doğu Asya ülkelerinde her bir dolar için 8 dolara kadar çıkmaktadır (The New Climate Economy, 2018: 124). Kentsel atık su hizmet sunumunda kamu kesiminin yanında özel sektör de faaliyet göstermektedir.

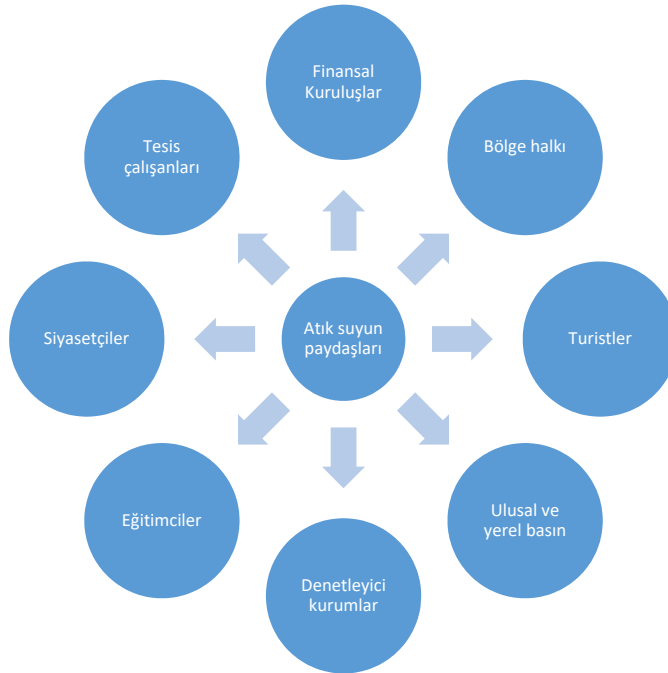
1.1. Kentsel atık su yönetiminde paydaşlar

Paydaş bir projeden doğrudan ya da dolaylı olarak etkilenen ve bir projeye ilgilenen tarafları ifade etmektedir. Paydaşları karar almanın süreçlerine dahil etmek bağlılık ve aidiyeti sağlamaktadır. Güvenli su kullanımı, fayda ve riskleri anlamaya dayalı faal paydaş katılımını gerektirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerdeki atık su yönetimine farklı bakış açısı kazandırma anlamında eğitim ve kapasite geliştirme programları önem arz etmektedir. Suyun güvenli kullanımı ile ilgili kamuoyunu aydınlatıcı kampanyalar farkındalığı arttırmaktadır. Mümkün olduğu kadar erken paydaş katılımını sağlamak ve kapasite geliştirmek, planlanan suyun yeniden kullanımı söz konusu projelerin başarısına katkı sağlayacaktır (WWDR, 2017: 142). Çevre farkındalık kampanyaları genel itibariyle dini liderleri, ev hanımlarını, öğretmenleri, öğrencileri, kamu sağlığı uzmanlarını, siyasetçileri hedeflemektedir (Dalahmeh vd., 2009, 161).

Örneğin Minsk şehrinin belediye girişimi olan şirket (Minskvodokanal) şehrin atık su faaliyetlerini modernize ve yeniden yapılandırma için Avrupa İmar ve Kalkınma Bankası (EBRD) ile Avrupa Yatırım Bankası’ndan (EIB) 168 milyon Avro kredi sağlamak üzere anlaşma yapmıştır. Kredi sağlayanların koşulu olarak da paydaş katılım planı hazırlanmıştır. Bu kapsamda paydaş katılım planı, çevresel ve sosyal etki değerlendirme sürecinin bir parçası olarak yer almaktadır (Ramboll, 2018: 5). Su yönetimi ile ilgili OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü) prensiplerinden biri “paydaşların su politikasının tasarım ve uygulamasına bilgili ve sonuç odaklı katkısını desteklemek”tir (OECD, 2015: 12). Bunun nasıl yapılacağı OECD raporunda yedi alt başlıkla açıklanmıştır:

- Sonuca katkısı olan kamu, özel ve kar amacı olmayan aktörleri ya da su ile ilgili kararlardan etkilenmesi muhtemel kişilerin sorumluluklarını, temel motivasyonunu ve etkileşimlerini haritalamak
- Gençler, yoksullar, kadınlar, yerli halk gibi yetersiz temsil edilen kesime, kurumsal yatırımcılara ve diğer ilgili paydaş ve kurumlara özel ilgi göstermek
- Karar alma çizgisi ve paydaş bilgilerinin beklenen kullanımını tanımlamak ve güç dengesizliği ile fazla temsil edilen ya da fazla sesi çıkan kesimlerin danışma kurulunu ele geçirmesi riskini hafifletmek
- İlgili paydaşları güvenilir, uygun, zamanında bilgi ile kapasite geliştirme konusunda cesaretlendirmek
- Paydaş katılımının süreç ve sonuçlarının katılım sürecinin fayda ve maliyet analizini de içeren değerlendirmesini öğrenmek, geliştirmek
- Paydaş katılımına olanak sağlayan örgütsel yapı ve sorumlu otoriteleri, yasal ve kurumsal çerçeveyi yerel koşulları, ihtiyaçları, yeterliliği göz önüne alarak desteklemek
- Paydaş katılımının düzeyini ve çeşidini, ihtiyaçlara ve değişen koşullara uyum gösterebilecek esnek süreçlerle özelleştirmektir.

Şekil 1 Atık Su Paydaşları



Kaynak: Strand ve Freeman, 2012: 8

Atık suyun paydaşları içinde o bölgede yaşayan halk, finansal kuruluşlar, turistleri, ulusal ve yerel basını, firmaları denetleyici kurumları, eğitimcileri, müşterileri, siyasetçileri, tesis çalışanları ve tesis yöneticilerini sayılabilir. Atık su tesisleri başlangıç yatırım maliyeti fazla olan tesisler olduğundan kamu kurumları sermaye temini için ulusal ve uluslararası finansal kuruluşlara başvurabilirler.

Uluslararası kuruluşlar paydaş katılımına ve kamuoyunu aydınlatmak için düzenlenen raporlara son derece önem vermektedir. Paydaş katılım raporunun hazırlanmasını kredi koşulu olarak sunabilmektedirler. Bu durumda raporda ayrıntıları ile varsa tesisin mevcut durumu, neden yatırım yapmaya ihtiyaç duyulduğu, projenin riskleri, etkileri ve faydalarını anlatan bilgi açıklamasına hem yerel hem yabancı dilde yer verilmektedir.

Turistler de atık suyun paydaşları arasında yer alır. Kültürel ya da iş amaçlı seyahatler o bölgeyi tanımaya imkân verirken kişilerin harcadıkları miktar da ekonomik canlılık sağlar. Çevreyi, sağlığı, ekonomik faaliyetleri tehdit eden koşulların bulunması kişilerin aynı yere bir daha gelme ya da aynı yere gitme tavsiyesi verme kararını etkileyecektir. Atık su tesislerinde kullanılan sarf malzemesi ve donanımı tedarik eden firmalar paydaşlar arasında sayılır. Atık su tesislerinin malzeme kullanımında uyacağı esasları belirleyen yönetmelikler, teknik şartlar tedarikçi firmaları etkilemektedir. Sarf malzemesi ve donanım yerli üretim olabilir ya da ithalat yoluyla temin ediliyor olabilir. İthalat ile temin edilen malzemeler kurumların finansal tablolarında kur riski yaratacağı gibi ülkenin ödemeler bilançosunda da cari açığı arttıran unsurlardan biri olarak yer alacaktır. Türkiye dünyada atık su ve kanalizasyon malzemesi ithal eden üçüncü ülke konumundadır (Gümrük ve Ticaret Bakanlığı, 2013: 11).

Düzenleyici kuruluşlar atık suyun paydaşlarından biridir. Ulusal düzeyde uyulması gereken yasal düzenlemeleri yapmak ve buna uyulup uyulmadığının kontroldünü ve takibini yerine getirmek ile sorumludurlar. Eğitimciler su kıtlığı, suyun kullanımı konularında daha bilinçli bir neslin yetişmesini sağlayabileceklerdir. Siyasetçiler seçim çalışmalarında mevcut ve gelecek nesillerin sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşamalarını sürdürebilmelerinde gerekli olan yatırımların yapılması politikalarını destekleyeceğini ifade ederek oyunu arttırmaya çalışacaktır. Tesis çalışanları yaptıkları işin önemini kavradıklarında daha verimli çalışabileceklerdir. Yerel ve ulusal basın atık suyun gerekli şekilde arıtılmadan doğaya bırakıldığı durumları, ekolojik sistem üzerinde yarattığı hasarı, alıcı ortamdaki canlıların toplu ölümlerini kamuoyunun bilgisine sunarak halkın oyları ile seçilen siyasetçilerin ve onların atadığı bürokratların, vergilerin daha dikkatli ve özenli bir sistem oluşturmak için harcanması konusunda baskı unsuru oluşturacaktır.

1.2. Kentsel atık su yönetiminde akıllı karar verme sistemleri

Modern teknoloji çok sayıda değişken içeren süreçleri ölçmeye izin vermektedir. Atık su için de sistemin sağlıklı işlediğini gösteren pek çok değişken vardır. Öncelikler oluşturarak verileri önem sırasına göre sıralamak sistemi yönetmek açısından kolaylık sağlamaktadır (Nikolic vd., 2010: 69). Geleneksel yöntemler yerini IOT (Internet of Things – Nesnelerin interneti) aygıtları ile uyumlu çalışan SCADA (Supervisory Control and Data Acquisition - Uzaktan Kontrol ve Veri Toplama Sistemi) sistemlerine bırakmaktadır. Endüstriler bu sayede yüksek güvenilirlikle ve esneklikle çalışabilmekteyken hassas altyapı sistemleri siber-saldırı riski ile karşı karşıya kalmaktadır (Hindy vd, 2019: 1). Dünya Ekonomik Formu tarafından hazırlanan küresel risk raporunda olabilirlik açısından

küresel riskler değerlendirildiğinde hem 2018 hem de 2019 yılları için siber saldırı ilk beş risk faktörü içinde yer almıştır (WEF, 2019: 6).

Türkiye’de büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idareleri ayrı bütçe ve tüzel kişiliğe sahip fakat belediyeler ile organik bağı olan yönetimlerdir. Akıllı şebeke yönetimini farklı düzeylerde kullanan pek çok kanalizasyon idaresi bulunmaktadır. Özellikle İstanbul, İzmit, İzmir gibi nüfus yoğunluğu fazla olan kentlerde akıllı şebeke yönetimleri hizmetin sağlıklı ve kesintisiz sağlanması açısından önem arz etmektedir. İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi) dar bant- nesnelerin interneti (Narrow Band – Internet Of Things) teknolojisini GSM operatörleri işbirliğinde akıllı sayaçlar vasıtasıyla izlemeye ve uygulamaya başlamıştır (DEİK, 2018:10).

1.3. Küresel ısınma ve iklim değişikliğinin kentsel atık su yönetimi anlayışına etkileri

İklim değişikliği bugün küresel anlamda karşı kaşıya kalınan en büyük sorunlardan biri olarak kabul edilmektedir. Sera gazı iklim değişikliğine neden olan en önemli etken olarak değerlendirilmektedir (IPCC, 2013: 4). Sera gazları gezegenin ısınmasına neden olan enerjii tutmaktadır (Singh, vd. 2019: 204). Bilim insanları küresel ısınma sonucu kurak olan bölgelerin daha kurak, yağışlı olan bölgelerin daha yağışlı hale geldiğini ve geleceğini ifade etmektedirler (WWDR, 2019: 14). İklim değişikliği sonucu sıra dışı hava olaylarının sıklığının artması beklenmektedir. Dünya Ekonomik Formu’nun 2019 yılı için yayımladığı raporda etki yönünden küresel riskler arasında su krizi son beş yıl içinde ilk beş küresel risk arasında yer almıştır. Aynı raporda doğal afetler, iklim değişikliği ve sıra dışı hava olaylarının hem etkisi hem olma ihtimali yüksektir (WEF, 2019 : 6). Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü’nün (OECD) 2050 yılı için yaptığı tahmin, iklim değişikliği nedeniyle etkisini arttıran hava olaylarının daha ciddi sonuçlara neden olacağıdır: 2050 yılında nüfusun yaklaşık %20’sini oluşturacak 1.6 milyar kişinin aşırı yağışların neden olduğu selin olumsuz koşullarına maruz kalacağı tahmin edilmektedir. Dünya nüfusunun %20’sini etkileyecek selin trilyon dolar ile ifade edilen ekonomik boyutu da bulunmaktadır (OECD, 2012 : 209).

Kentsel atık su yönetimi açısından sel ya da kuraklık ihtimalinde ortaya çıkabilecek sorunlarla en iyi şekilde başa çıkabilmek adına kamu planlaması önem kazanmaktadır. Birinci ihtimalde, kurak bölgenin daha kurak hale gelmesi durumunda artırılmış suların tarımsal sulamada ya da yeraltı ve yerüstü su kaynaklarını beslemede yeniden kullanımı daha da önemli hale gelecektir. Bu durumda belki mevcut arıtma yeterli olmayacak atık suyu daha ileri süreçlerden geçirmek gerekecektir. Atık suyun yeniden kullanımını sağlayacak kaliteye ulaşabilmesi için yatırım ve finansmanının planlanması gerekmektedir. İkinci ihtimal olan yağışlı bölgenin daha yağışlı hale gelmesi durumunda yağmur suyunu toplayan hat ile atık suyu toplayan hat aynı ise arıtma tesisi kapasitesi yetersiz kalabilecektir. Bu durum iki türlü çözülebilir, yağmur suyunu toplayan ayrı hat yapılarak, esasen yağmur suyunu arıtma işlemine tabii tutmaya gerek yoktur, ya da arıtma tesisinin kapasitesini arttırarak. İki seçenekten birini seçmeye yardımcı olacak araçlardan biri fayda maliyet analizidir.

2. Kentsel Atık Su Yönetiminde Kapasite Geliştirme

Başarılı kentsel atık su yönetimleri su talebi, iklim, kentsel büyüme, sosyo-ekonomik özellikler, kültürel tercihler gibi belirli yerel koşulları yansıtacak şekilde tasarlanmaktadır. Örneğin Ürdün'de yiyecek parçaları barındıran ve teknik olarak gri su olarak sınıflandıran mutfakta kullanılmış suyun; siyah su olarak adlandırılan tuvalet suyu ile karışmadan önce arıtmaya gerek olmadan sulamada kullanılması hem İslami Öğreti hem de atık su yönetimi açısından uygunluğu tartışılmaktadır (Dalahmeh vd., 2009, 160).

Kapasite geliştirme; karar verme kalitesini ve programları planlama ile uygulamada yönetimin performansını geliştirmeyi amaçlamaktadır. Kapasite geliştirmede son yaklaşımlar sistem ve karmaşıklık teorileri (complexity theory) üzerinde durmaktadır. Karmaşıklık teorisi; iktisat, küresel işbirlikleri, iletişim endüstrisi, su ve atık su sektörü gibi sistemlerin nasıl büyüdüğünü, uyum sağladığını, değiştiğini açıklamaya çalışmaktadır. Sistemlerin üyeleri arasındaki ilişkinin nasıl kolektif davranışı meydana getirdiği karmaşıklık teorisinin konusudur (Sammut-Bonnici, 2015 : 1). Sistem teorisi kapasite ihtiyaçlarını belirlemede sistem içindeki etkileşimin zenginliğinin farkına varılabilmesi için bütünsel düşünmeyi teşvik etmektedir (Shakya vd, 2018 : 4). Kapasite geliştirme dört bileşenden oluşmaktadır. Bunlar; insan kaynakları, politika ve mevzuat çerçevesi, kurumlar ve finansmandır.

2.1. İnsan kaynakları

Su ve atık su sektörü; iş imkanı yaratarak, güvenilir altyapı inşa ederek, temiz ve güvenli su sistemlerinin teknolojik gelişimine katkı sağlayarak yerel ve ulusal ekonomiye güç vermektedir (Dickerson & Butler, 2018 : 8). Kentsel atık su yönetiminin başarısında mühendisler, teknikerler ve idari çalışanları da kapsayan iyi eğitilmiş personel önem arz etmektedir. İş gücünün önemli bir kısmını oluşturan yeni nesil çalışanlar daha sık iş değiştirme eğilimindedirler (Bakanauskiene vd, 2016 : 12) . İşgücü dinamiği önceki yıllara kıyasla artmakta tesis yönetimleri daha yüksek işgücü devir hızı ile karşılaşmaktadırlar (United States Environmental Protection Agency EPA, 2016: 10). Yüksek işgücü devir hızı kurumlar için ilave maliyet kaynağıdır. Bin yıl kalkınma hedeflerinin (Millennium Development Goals) gerçekleştirilememiş başlıklarını devam ettiren sürdürülebilir kalkınma hedefleri (Sustainable Development Goals) Birleşmiş Milletlere üye ülkelerin kalkınmasına rehberlik etmektedir. Sürdürülebilir kalkınma hedeflerinden altıncısı temiz su ve sanitasyon hizmetlerini herkes için sağlamak ve yönetmektir (UN, 2019 : 34). Su ve atık su sektörüne ait iş imkanlarının kalkınma hedefleri doğrultusunda artacağı ifade etmek mümkündür.

Kurumsal insan kaynaklarını geliştirerek kurumsal kapasite geliştirmenin önünde atık su tesislerine özel bir engel bulunmaktadır. Atık su tesisleri arıtıkları suyu yeniden doğaya kazandırabilmeleri açısından su kaynaklarına yakın ve geniş alanlarda kurulurlar. Diğer bir ifade ile atık su tesisleri şehir merkezinde yer almazlar, merkeze uzaktırlar. Atık su arıtma işlem sırasında tesiste çalışanların alıştığı ancak dışardan gelenin farkına vardığı organik maddelerin parçalanması sonucu açığa çıkan ağır bir koku vardır. Kamu sektöründe üst yönetim ile çalışan arasında bir siyasi ya da

çalışma ile ilgili bir sorun olduğunda çalışanın işine kamu güvencesi altında olduğu için son verilmemektedir. Ancak sorun yaşanan çalışanlar ceza olarak merkeze uzak ve ağır kokan bu arıtma tesislerde görevlendirilmektedir. Bir tarafta işinin öneminin bilincinde, işini severek ve gurur duyarak yapan kalifiye personel varken diğer tarafta aynı çatı altında çalışan hiçbir iş yapmayan ceza çekmek üzere o tesiste görevlendirilmiş personel bulunmaktadır. Bu durum çalışanların motivasyonunu işe ve kuruma aidyetlerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Büyük ölçekli merkezi atık su arıtma tesisleri ya da daha küçük sistemlerde uygun eğitim almış kalifiye personele her zaman ihtiyaç vardır. Uluslararası Su Derneği'ne göre pek çok gelişmekte olan ekonomi su alanında uzmanlaşmış kalifiye işgücünden yoksundur. Su ve sanitasyon hizmetlerinde deneyimli, bilgili kişilerin uzmanlığına duyulan ihtiyaç artmaktadır (IWA, 2014:3). Suyun yönetimi ve istihdam olanakları arasında kritik bir ilişki ve önemli bir bağlantı bulunmaktadır (WWAP, 2016: 7). Doğrudan istihdam imkanları yaratmada su anahtar role sahiptir. Dolaylı istihdam yaratmada da potansiyeli ortaya çıkaran çarpan etkisi bulunmaktadır (WWAP, 2016: 126). Birleşik devletler için yapılan bir çalışmada su ve kanalizasyon sistemlerinde istihdam edilen her bir kişinin ülke ekonomisinde 3,68 kişilik iş yarattığı tespitine yer verilmiştir (Krop vd. 2008, i). Türkiye'de Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından atık su tesislerinde çalışacak teknik personele yönelik “ülkemize özgü modelin geliştirilmesi projesi” başlatılmıştır. Bu kapsamda 2019 yılında atık su arıtma tesislerinde çevre mühendisi çalıştırma zorunluluğu getirilmiştir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, R.G. 30782, 2019).

2.2. Politika ve mevzuat çerçevesi

Politika, ulusal kalkınma önceliklerini belirleme ve kalkınmayı gerçekleştirmede yol gösteren karar verme kıstaslarının çatısını oluşturmaktadır. Uygulamada olan yasal mevzuat politika önceliklerine göre belirlenmektedir (WHO, 2006 :1) . Politika önceliği insan sağlığı ve çevreyi koruma ise yasal mevzuat da bu öncelikler ışığında oluşturulacaktır.

Devletlerin kullanılmış suyun herhangi bir işlem yapmadan doğaya bırakılması sonucu oluşan çevresel zararı kendi ülke sınırları içinde daha yüksek hudut duvarı yaparak ya da sınır teline yüksek voltajlı elektrik vererek tutma imkanları yoktur. Tam tersi devletlerin komşu devletlerden gelecek olan kirlilikten de yine belirtilen hudut önlemleri ile sakınmaları mümkün değildir (Kaplan, 1997, 38). Sorunun içinde insan unsuru var ise ahlaki ve insani değerler görmezden gelinerek salt teknoloji ile sorun çözülemeyecektir (Hardin, 1968, 2). Su kirliliği sorunu teknik çözüm ile değil, devletlerin büyümesini ve kalkınması üzerinde etkili olan kamu politikaları ile ilgilidir (Kılıç, 2001 : 131). Su ve atık su ile ilgili sorunları devletler kendi sınırları içinde en iyi şekilde bile çözmüş olsalar bu sorun komşu devletlerin hiç gündeminde bile değilse su kirliliği ve yarattığı olumsuz durumlar devam edecektir. Kendi sınırları içinde her türlü kanalizasyon ve atık su arıtma tesisini yaparak büyük maliyetlere katlanmış olan devlet komşudan gelen kirlilikle nasıl baş edecektir? Çevre kirliliği ulusal sınırları aşan ve uluslararası işbirliği ve uzlaşma politikaları sonucu çözülebilecek bir sorundur.

Türkiye'nin ulusal çevre politikalarını etkileyerek iç hukuk mevzuatının da büyük ölçüde şekillenmesini sağlayan kurum Avrupa Birliği'dir (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2015: 14). Temmuz 2019'da Sürekli Atık Su İzleme Tebliği'nde değişiklik yapılarak önceden günlük on bin metreküp arıtma yapan tesislerde zorunlu olan SAİS (sürekli atık su izleme sistemleri) günlük beş bin metreküp arıtma yapan tesislere de zorunlu olmuştur (Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, R.G. 30833, 2019). Bu tebliğ ile arıtılan suyun kalitesi gerçek zamanlı olarak izlenebilmektedir. Avrupa Birliği'nin çevre politikası uygulama araçları içinde yer alan "çevre kirliliği hakkında bilgilere serbest erişim" ilkesine göre ulusal düzeyde yetkili olan kurumlardan çevre ile ilgili bilgi istendiğinde, isteyen taraf konuyla ilgisini ya da ne gibi bir çıkarı olduğunu kanıtlamak zorunda olmadan kurumun bilgiyi vermesi gerekmektedir (Duru, 2007, 13). Arıtılan suyun kalitesini ortaya koyan SAİS sonucu elde edilen gerçek zamanlı veriyi akademik araştırmalarda kullanmak çalışmanın kalitesini arttıracığı gibi ileriye yönelik politika belirlemede de yol gösterici olacaktır. Türkiye'de bu veriye toplu şekilde ulaşmak henüz mümkün değildir.

Su döngüsü, herhangi bir nedenle kirlenmiş suyun o bölgeden ayrılarak atmosferde yolculuğuna devam etmesini sağlamaktadır. Ülkeler, hava, su kaynaklı çevresel sorunlara kendileri sebep olmasalar dahi sonuçlarına katlanmak zorunda kalabilirler. Ülkeler sınırlarına daha yüksek duvar öreerek ya da son teknoloji radar sistemleri kurarak söz konusu durumdan kaçınamazlar. Su kirliliğine yerel düzeyde değil uluslararası düzeyde çözüm arayışları ve ortaklıklar daha etkili olacaktır.

Uluslararası Japon İşbirliği Kurumu (JICA) küresel ekonomiye; gelişmekte olan bölgelerin ekonomik istikrar ve sosyo-ekonomik kalkınmasını destekleyerek ve uluslararası işbirlikleri kurarak katkı sağlamayı amaçlamaktadır (Japan International Cooperation Agency official web site <https://www.jica.go.jp/english/about/organization/> (Erişim Tarihi: 01.08.2019)). JICA Çin'de su geri kazanımı için kurumsal destek programını değerlendirmiştir. Bu değerlendirmede JICA, politika ve yasal çerçeve geliştirmenin başarısının can alıcı parçası olduğunu ifade etmiştir (Eslamian, 2016: 1102). JICA Türkiye'de de İbank A.Ş ile yaptığı anlaşma ile kanalizasyon ve atık su geliştirme projelerine fon sağlayarak desteklemektedir (İller Bankası A.Ş. Genel Müdürlüğü resmi web sitesi, Erişim Tarihi: 01.08.2019).

2.3. Kurumlar

Gelişmekte olan ülkelerde kentsel su ve atık su hizmeti sunumu ile ilgili yapılan çalışmalarda yönetimin başarısını etkileyen iki önemli faktör belirlenmiştir. Bu başarı faktörlerinden ilki; sorumlu kurumun hedef kitlenin güvenini kazanması, diğeri ise müşteri odaklı örgütsel yapı kurmaktır (Eslamian, 2016: 1102). Merkezi ve yerel yönetimlerin su temini, atık su toplama, arıtma için hâlihazırda kurumları olsa da bunlar gereği gibi örgütlenmiş olmayabilirler.

Atık su tesislerinin ihmal edilmesinin esas sebebi kurumsal bir merkezinin olmaması ve atık su altyapısına yatırım yapmanın değerinin anlaşılammış olmasıdır (UN-Water, 2015: 44). Oysaki atık

suyu arıtmamanın üretici faaliyetler, insan sağlığı ve çevre üzerinde olumsuz etkileri vardır (Hernandez-Sancho, 2015: 15). Atık suyu arıtmama sonucu oluşan çevre kirliliğinden kişilerin kendilerini dışlamaları mümkün değildir. Mevcut yasal düzenlemeler ışığında kurumlar oluşturmak uzun zaman ve yüksek maliyete neden olmaktadır ancak hayatın tamamı düşünüldüğünde atık su yönetimini geliştirmek insanların ve örgütlerin temel ortak ihtiyaçları karşılama işbirliği yaparken faydayı da azami düzeye çıkarmayı gerektirmektedir (UN-Water, 2017 : 146). Şeffaflık ve bilgiye erişim kullanıcılar arasında güveni teşvik ederek onların kurallara ve uygulama süreçlerine uyumlarını sağlamaktadır (UN-Water, 2015: 43).

Türkiye'nin kentsel atık su yönetimi ile ilgili iç hukuk mevzuatı Avrupa Birliği mevzuatına uyumlu hale gelmiştir. Ancak yasal düzenlemelerin uygulayıcısı olan kurumların uyumu daha uzun zaman almaktadır. Yasal düzenlemeler nüfus kriterine göre hangi belediyelerin nasıl tesisler kurmaları gerektiğini açıkça ifade etmiştir. Belediyeleri gerek atık su tesisi kurmaları gerekse usulüne uygun işletmeleri konusunda denetleme yetkisine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı sahiptir. Sayıştay Başkanlığı yaptığı denetimde belediyelerin atık su tesisleri kurmalarının mevzuatta yer alan hususlar dikkate alınarak yapılmadığı, bunu tespit eden Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın ise Çevre Kanunu 24. madde gereği idari para cezası kesmediğini tespit etmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2015 : 7). Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise cevaben belediyelerin sınırlı mali kaynakları ve tesislerin yatırım maliyetlerinin çok yüksek olmasını öne sürerek idari para cezasını uygulamanın zor olduğunu ifade etmiştir (Sayıştay Başkanlığı, 2015 : 13). Kaldı ki çevrenin kasten ya da taksirle kirletilmesinin Türk Ceza Kanunu 181. ve 182. maddelerinde hürriyeti bağlayıcı ceza ile yer almaktadır. Sonuç olarak Sayıştay raporunda da belirtildiği gibi mevcut kanun hükümlerini uygulamak ve uygulanmasını denetlemek fiilen gerçekleşmemiştir.

2.4. Finansman

Kentsel atık su yönetimi genellikle yüksek maliyetli ve sermaye yoğun yatırımlardır. Yatırım tamamlandığında gelir yaratma kapasiteleri düşük olduğundan orta ve uzun vadede kendi bakım onarım maliyetlerini karşılayamazlar ve bu da tesisin hızlı bir şekilde çürümesine neden olur. Bu yüzden pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede atık su yönetimine ve su kalitesine yatırım yapmak politik öncelikler arasında yer almamaktadır (WWDR, 2017: 147). Atık su yönetim sistemlerinin performansını geliştirebilmek için yatırım ve finansman koordinasyonunu sağlamak önemlidir.

Atık suyun içinde yer alan fosfor ve nitrojen maddelerini ayrıştırarak gübre olarak satmak ve tesisin enerji ihtiyacını kendi ürettiği biogazdan karşılamak ya da tesisin içindeki laboratuvarı ücret karşılığı özel işlerde kullanılmak maliyeti karşılama oranını arttıracaktır. Atık su arıtma hizmetinin birim maliyetini azaltan diğer bir ifade ile maliyeti karşılama oranını arttıran bir unsur da etkinliği arttırmak ve ölçek ekonomisinden yararlanmaktır.

Türkiye’de atık su tesislerinin yatırım harcaması merkezi yönetim, Avrupa Birliği fonları, Uluslararası Japonya İşbirliği Kurumu (JICA), Dünya Bankası, Alman Yatırım ve Kalkınma Bankası (KfW), İller Bankası ve belediyelerin öz kaynaklarından karşılanmaktadır. Tesisler işletmeye alındığında ise bakım onarım ve işletme giderlerinin karşılandığı en önemli kaynak tarifelerdir. Büyükşehirlerde belediyeden ayrı tüzel kişilik ve bütçeye sahip İSKİ tipi kanalizasyon idareleri vardır. Bu kurumlar tarifelerini 2012 yılındaki Anayasa Mahkemesinin hukuk devleti ve belirlilik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal kararına (Anayasa Mahkemesi, 2012/16 sayılı karar) kadar en az % 10 kar ilave ederek belirlemişlerdir. 2018 yılında yapılan yönetmelik değişikliği ile atık su tarifesine alt ve üst sınır getirilmiştir (Resmi Gazete, 2018 : 30428). Böylece merkezi yönetim yerel yönetimlerin maliyetleri karşılama oranını arttırmak adına yüksek atık su tarifesi belirleyerek halktan daha fazla gelir elde etme yolunu kapatmıştır. Atık su hizmeti insan onuruna yakışan bir yaşam sürdürebilmek için kişilerin faydalanmaları gereken bir hizmettir ve insan hakkı kapsamında değerlendirilmektedir. Atık su arıtma hizmetinin sosyo ekonomik kalkınmaya etkisi vardır. Atık su arıtma hizmetinin ikamesi bulunmadığından hizmete olan talebin fiyat esnekliği sıfıra yakındır. Atık su hizmet piyasası rekabet olanağı bulunmadığından doğal monopoldür ve ölçek ekonomisi vardır. Yerel kurumların atık su tarifelerini belirlerken maliyet karşılama oranının yanında atık su arıtma hizmetinin kamu yararı da içeriğini de değerlendirmeleri gerekmektedir. Kamu kurumları da hizmetin fiyatını, maliyetleri ve kamusal faydayı göz önünde bulundurarak belirler. Coğrafi farklılıklar nedeni ile farklı illerde hizmetin bedelinin farklı olması anlaşılır olsa da bu durum makul sınırları aşmıştır. Bunun üzerine merkezi yönetim 2018 yılında atık su tarifesi belirlemede alt ve üst sınır düzenlemesi yapmıştır.

Sonuç

Su yaşamla özdeş, ikamesi olmayan yeryüzünde bulunan miktarı sabit olan maddedir. Dünya üzerinde su kullanımı nüfusla beraber ve nüfus artış hızından daha yüksek oranda artmaktadır. Atık suya yeni yaklaşım onu bir su, organik madde ve enerji kaynağı olarak değerlendirmektir. Bu değerlendirmeyi yapabilmek için sermaye yoğun kanalizasyon ve atık su tesislerinin yapılmasına ve işletilmesine ihtiyaç vardır. Demokratik sistemlerde ne kadar kamu mal ve hizmeti üretileceğine vatandaşlar siyasi seçimler yoluyla karar verirler. Kamu kaynaklarının paydaş ihtiyaç ve beklentilerine uygunluğu, yöneticilerin en iyi şekilde karar almasını sağlayan akıllı sistemlerin kullanımı, küresel ısınmanın yatırım projeksiyonlarında yer alması gereken bir veri olduğunun kamu planlamasında yer alması halkın yönetime olan güvenini arttıracaktır.

Vergi mükelleflerinin kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanıldığını görmeleri vergiler ile kamu mal ve hizmetleri arasındaki bağı kurmalarını sağlayacaktır. Kurumsal kapasiteyi geliştirmek kurumların daha etkin ve tutarlı yönetilmelerini sağlayacaktır. Kurumsal kapasiteyi geliştirmenin yolu çevre sorunlarının uluslararası işbirliği gerektiren politikalar perspektifinde iç mevzuata uyumlaştırabilmektir. İç hukuk kurallarına kurumların gerekli denetlemeler yapmak, idari ve cezai yaptırımlar uygulayarak uymasını sağlamak merkezi yönetimin görevidir. Hukuk kurallarına

uymak ya da uymamak kurumların keyiflerine bırakıldığında, kurallara uymayan kısa dönemde avantajlıdır. Çünkü yerel yönetim atık su tesisi kurmak gibi halkın göz önünden uzak ve yüksek maliyetli bir yatırım yapmak yerine bir daha seçilmeyi garanti edecek daha görünür bir hizmet sunmayı tercih edebilir. Bu durum da uzun vadede zararından kimsenin dışlanamayacağı sağlık, üretici faaliyetler ve ekolojik denge üzerinde olumsuz etkiye neden olacaktır. Kurumsal kapasiteyi geliştirmenin bir yolu da finansman koşullarının daha sağlam temellere dayandırmaktır. Piyasada rekabet koşullarının bulunmadığı, hizmetin kamu yararı içerdiği göz ardı dilerek yapılan tarife belirleme uygulamaları yüksek yargı organlarınca ve merkezi yönetimce engellenmiştir.

Kaynakça

- ACRE (The Alabama Center for Rural Enterprise), The Columbia Law School Human Clinic, The Institute for the Study of Human Rights at Columbia University (2019), *Flushed and Forgotten, Sanitation and Wastewater in Rural Communities in the United States*.
- Anayasa Mahkemesi, 26.01.2012 tarih ve 2011/6 Esas ve 2012/16 Karar sayılı kararı.
- Bakanauskiene I. (2016) , Employer’s attractiveness: generation y employment expectations in Lithuania, *Human Resources Managment Ergonomics*, Volume X.
- Arslan O. (2012), Kamu Maliyesi, Editör: Ş. Tosunoğlu, Anadolu Üniversitesi Yayını No: 2570.
- Braga B. (2014), *Water for thr Future of Humanity*, Calouste Gulbenkan Foundation, Springer.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2015), Çevre Yönetimi Genel Müdürlüğü, *Atık Su Arıtımı Eylem Planı (2015-2023)*, Ankara
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2019), Sürekli Atık Su İzleme Sistemleri Tebliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Tebliğ, Rega: 30833, Temmuz 2019.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı (2019), Atık su Arıtma Tesislerinde Çalışan Teknik Personele İlişkin Tebliğ, Rega: 30782, Mayıs, 2019.
- Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Atık Su Altyapı ve Eysel Katı Atık Bertaraf Tesislerinin Belirlenmesinde Uygulanacak Usul ve Esaslara İlişkin Yönetmelikte Değişiklik Yapılması Hakkında Yönetmelik, Rega: 30428, Mayıs 2018.
- Dalahmeh, S. S., Assayed, M., Suleiman W. T.(2009) , Themes of stakeholder participation in greywater management in rural communities in Jordan. *Desalination*. Volume: 243 Number: 1-3, pp 159-169.
- Davenport R.J., Satchell M., Taylor L. M.(2018), *Cholera as a “sanitary test” of British cities, 1831-1866*, Routledge Taylor & Francis Group.
- Dickerson S.T., Butler A.(2018), Resolve Workforce Challenges to ensure future success at water and wastewater utilities, *Workforce Strategies*, American Water Works Association.
- Duru B.(2007), “Avrupa Birliği Çevre Politikası”, Avrupa Birliği Politikaları, (Der.) Çağrı Erhan, Deniz Senemoğlu, İmaj Yayınevi, Ankara.
- Eslamian S.(2016), *Urban Water Reuse Handbook*, CRC Press Taylor & Francis Group.
- Hernández-Sancho F., B. Lamizana-Diallo, J. Mateo-Sagasta (2015), Economic valuation of wastewater, the cost of action and the cost of no action, GPA, GWI, IWMI.
- Gümrük ve Ticaret Bakanlığı(2013), Su temini, kanalizasyon ve atık yönetimi sektörü, Risk Yönetimi ve Kontrol Genel Müdürlüğü Ekonomik Analiz ve Değerlendirme Dairesi.
- IPCC Intergovernmental Panel on Climate Change (2013), *Climate Change 2013*.
- Inter American Development Bank (2019), *The Future of Water*, Editors: Fabiana Machado, Luisa Mimmi.
- IWA (The International Water Association). (2014). *An Avoidable Crisis: WASH Human Resources Capacity Gaps in 15 Developing Economies*. London. IWA Publishing.
- İSKİ (2018), Dış Ekonomik İlişkiler Kurulu, Kentsel Su Sistemlerinde Akıllı Şebeke Yönetimi.
- Hindy H. Brosset D. Bayne E. Seeam a. Bellekens X.(2019), Improving SIEM for critical SCADA water infrastructures using machine learning, 4th Workshop on the security of Industrial Control Systems, ESORICS.
- Kaplan A.(1997), Küresel Çevre Sorunları ve Politikaları, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları, Ankara.

- Kılıç S.(2001), Uluslararası çevre hukukunun gelişimi üzerine bir inceleme, *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, 2(2).
- Krop R., C. Hernick, C. Frantz (2008), Local Government Investment in Municipal Water and Sewer Infrastructure: Adding Value to the National Economy, The U.S. Conference of Mayors, Wasington.
- Merrett S. (1997), Introduction pf the Economics of Water Resources: AnInternational Perspective, Rowman Littlefield.
- Nikolic V., Cojbasic Z., Ciric I. Petrovic E.(2010), Intelligent Decision making in wastewater treatment plant scada system, *Facta Universitatis*, Vol. 9,no:1, pp. 69 – 77.
- OECD (2015), OECD Principles on Water Governance, Ministerial Council Meeting on 4 June 2015.
- OECD (2012), Environmental Outlook, 2012.
- Oluklulu, S.(2017), Kentsel Atık Su Yönetimi: Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri’nde Kamusal Mal ve Hizmet Olarak Atık Su Arıtma Tesislerinin Etkinliğine Dair Bir İnceleme, *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir*.
- Orman ve Su İşleri Bakanlığı (2013), Atıksu Arıtma Tesisleri Tasarım Rehberi.
- Ramboll (2018), Minskvodokanal Waste Water Treatment Plant, Stakeholder Engagement Plan, Moscow.
- Sammut-Bonnici T. (2015), Complexity Theory, *Wiley Encyclopedia of Managment*, Vol 12.
- Samuelson Paul A. (1954), The Pure Theory of Public Expenditure, *The Review of Economic and Statistics*, Vol.34, No.4, pp. 387-389.
- Sayıştay Başkanlığı (2015), Çevre ve Şehircilik Bakanlığı 2014 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.
- Shakya C., Cooke K., Gupta N., Bull Z., Greene S. (2018), Building institutional capacity for enhancing resilience to climate change: An operational framework and insights from practice, *Oxford Policy Management*, iied.
- Singh R.P. Kolok A., Bartelet-HUnt S. (2019), Water Conservation, Recycling and Reuse: Issues and Challenges, Springer.
- Strand R, R. E. Freeman (2012), The Scandinavian Cooperative Advantage: Theory Practice of Stakeholder Engagement in Scandinavia, *CBS Working Paper Series*, s.8.
- Subaşı Ertekin M., Kırca M.(2017), *Türkiye’de kentleşme ve iktisadi büyüme ilişkisinin zamanla değişen nedensellik analizi yöntemiyle incelenmesi*, *Journal of Emerging Economies and Policy*, 2:2, 44-64.
- The New Climate Economy (2018), The 2018 Report of the Global Commission on the Economy and Climate.
- UN Water (2015), Wastewater Management A UN-Water Analytical Brief.
- UN Water (2017), Wastewater the untapped resoruce, The United Nations World Water Development Report.
- UN Water (2019), Leaving No One Behind, The United Nations World Water Development Report.
- UN (2019), The Sustainable Development Goals Report.
- United States Eviromental Protection Agency (EPA) (2016), *Taking the Next Step: Findings of the Effective Utility Management Review Steering Group*.
- Wada Y., M. Flörke, N. Hanasaki, S. Eisner, G. Fisher, S. Tramberend, Y. Satoh, M. T. H. Van Vliet, P. Yillia, C. Ringler, P. Burel D. Wiberg (2016), Modeling global water us efor the 21st century: The Water Futures and Solutions (WFaS) initiative and its approaches, *Geoscientific Model Development*, 9, 175-222.

WHO (2006), *WHO guidelines for the safe use of wastewater excreta and greywater*, Volume 1, Policy and Regulatory Aspects, France.

World Economic Forum (2019), *The Global Risks Report 2019*, 14th Edition, Geneva.

Japan International Cooperation Agency <http://www.jica.go.jp/english/about/index.html>

İller Bankası A.Ş. Genel <http://www.ilbank.gov.tr/>

Kalkınmada Küresel İş Birliğinin Sağlanmasında Türkiye'nin Kalkınma Yardımları Politikasının Değerlendirilmesi¹

Evaluation of Turkey's Development Assistance Policy in Ensuring the Global Partnership for Development

Ayşe EYİLİK²

Başvuru Tarihi: 10.09.2019

Kabul Tarihi: 13.11.2019

Özet

Kalkınma yardımları küresel iş birliği İkinci Dünya Savaşından sonraki süreçte gündemde sık yer almıştır. Savaş sonrası güç dengelerinin değişmesi sonucu oluşan yeni düzende aktif rol oynamak isteyen ülkeler, başta ekonomik ve politik nedenler olmak üzere birçok nedenle yardımlarına dış politikada yer vermiştir. Küresel iş birliğinin destekçilerinden biri olan Türkiye'nin resmi kalkınma yardımı sağlayıcı ülke olarak son yıllarda sürdürdüğü politikanın incelendiği bu çalışmada; yapılan yardımların 2000'li yıllar itibariyle miktar ve dağılımları ele alınmıştır. Uygulanan politikanın aksayan yönleri üzerine tespitlerde bulunulmuş ve bu aksayan yönlerin giderilmesi için öneriler getirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kalkınma, Kalkınma Yardımları, TİKA, Küresel Kalkınma İş Birliği

JEL Sınıflandırması: P33, P35, O23

Abstract

Global development aid cooperation remained on the agenda frequently during the period after the World War II. The countries that like to play active roles in the new world order established after the war included their aids in their foreign policies because of economic, political, and many more other reasons. In this study aims to analyze the recent policy of Turkey as one of the supporters of global cooperation and the official aid provider, the total amount and distribution of the aids provided in 2000s is examined. Inconveniences in the policy implemented are identified, and suggestions are given to improve them.

Keywords: Development, Development Aids, TİKA, Global Development Cooperation

JEL Classification: P33, P35, O23

¹ Bu çalışma Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsünde “Kalkınmada Küresel İşbirliği: Resmi Kalkınma Yardımı Sağlayıcı Ülke Olarak Türkiye” ismiyle tamamlanarak 23.07.2019 tarihinde savunulan yüksekisans tezinden türetilmiştir.

² Maliye Bilim Uzmanı, ayseevilikk@gmail.com, ORCID ID: 0000-0002-2866-9801

1. Giriş

Ülkelerin kalkınma düzeylerinde bulunan farklılıklar uzun yıllardır çözülmeye çalışılan başlıca sorunlardan biridir. Ülkelerin refah seviyelerinin artışının yanı sıra toplumun yaşayışının insani olarak da iyileştirilmesi olarak tanımlanan kalkınma, yaşam kalitesinin artmasında önemli rol oynamaktadır (Kruijf ve Vuuren, 1998). Kalkınmanın gerçekleşmesi için ülkelerin dış finansman kaynağı ihtiyacı, kalkınma yardımlarını gerekli kılmıştır. Az gelişmiş ülkelerin, var olan sermaye birikimleriyle kalkınmayı gerçekleştiremediklerinde, yeterli kaynaklara ulaşamadıklarında, kendilerinden daha iyi ekonomik koşullara sahip olan ülkeler veya uluslararası kuruluşlar tarafından finanse edilmeleri kalkınma yardımı kapsamında değerlendirilmektedir. Bu yardımlar hibe veya piyasa cari faiz hadlerinden aşağı oranlarda sağlanan krediler şeklinde olabilir. Yapılan yardımlarla ülke ekonomisine destek sağlamak ve ülkenin kalkınmasında itici güç olmak esastır.

Türkiye'nin resmi kalkınma yardımı (RKY) sağlama noktasındaki konumu ile ilgili olan bu çalışmanın ilk bölümünde kalkınma kavramı; dış yardımlar içerisindeki konumu itibarıyla kalkınma yardımları, yardım yapılmasının ve yardım alınmasının sebepleri açıklanarak, kalkınma yardımlarında küresel finansmanın önemine değinilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde kalkınmada küresel iş birliğinin önemine vurgu yapılmıştır. Bu bölümde başlıca; küreselleşmenin tanımı, gelişim süreci, kalkınma yardımlarına olan etkileri, resmi kalkınma yardımlarının küresel mal olarak ele alınması ve kalkınma yardımlarının küresel iş birliğinde OECD ve Birleşmiş Milletler'in Rolü incelenmiştir. Küresel iş birliğinin güçlendirilmesi için belirlenen Birleşmiş Milletler Binyıl Kalkınma Hedefleri ile 2030 Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'ne değinilerek hedefler konusunda kaydedilen ilerlemelere yer verilmiştir.

2. Kalkınma Yardımlarına Genel Bakış

Kalkınma kelimesi TDK tarafından “kalkınmak işi, iyileşme şifa bulma” olarak tanımlanmıştır. Kalkınmanın tanımı bir ekonomide halkın değer yargıları, dünya görüşü ile tüketim ve davranış kalıplarındaki değişimleri içeren toplumsal ve kuramsal yapıda dönüşüme yol açan büyüme şeklinde yapılabilir.

Kalkınma, ülkelerin refah seviyelerinin artışının yanı sıra toplumun yaşayışının insani olarak da iyileştirilmesidir. Buradan da anlaşıldığı üzere kalkınma sadece kişisel gelirin artmasıyla ilgilenmez. Bunun yanı sıra politik özgürlük, temel insan haklarının garanti altına alınması, insanların özgür iradeleriyle tercih yapabilmesi gibi noktaları da kapsar. Refah kalkınmanın temelini oluşturmakla beraber önemli olan nokta var olan imkanların toplumun bireyleri tarafından mevcut potansiyeli yakalamada ne derece verimli kullanılabildiğidir (Kruijf ve Vuuren, 1998: 5).

2.1. Dış Yardımlar Penceresinden Kalkınma Yardımları

Dış yardımlar ülkelerin ekonomik ve sosyal kalkınmaları için kendi içinde yeterli sermaye birikimini sağlayamadıkları takdirde, ülke dışından elde ettikleri kaynaklardır (Kavcıoğlu, 2013: 1). Kalkınmanın ülke içi dinamikler eliyle sağlanması mümkün olmadığında ülkeler dış yardımlara ihtiyaç duymaktadırlar. Bu yardımlar az gelişmiş ülkeler için artı değer sağlayarak söz konusu ülkelerin kalkınmasına yardımcı olur.

Bir başka tanım da yardımın veya verilen kredinin “en az %25’inin karşılıksız bağış olarak bir hükümetten bir diğer hükümete veya hükümet dışı kuruluşa veya uluslararası bir kuruluşa kamu kaynaklarının gönüllü transferi” şeklinde Carol Lancaster (2007) tarafından yapılmıştır. Dış yardım türlerinden biri olan kalkınma yardımları ise az gelişmiş veya gelişmemiş ülkelerin ekonomilerinin düzelmesinin yanı sıra insani yaşam standartlarına ulaşmada finansman sağlanmasını öngören yardımlardır. Kalkınma yardımları sadece ekonomiyi değil insan refahını da temel almaktadır.

Yardımlar sadece insani içgüdülerle yapılmamaktadırlar. Ülkeler yaptıkları yardımlarda insani amaçların yanı sıra ekonomik amaçlar, güvenlik sağlama amacı ve politik amaçlar da güdebilirler. Nitekim tarih boyunca dış yardımlar etkin bir politika aracı olarak kullanılagelmiştir. Yardım alan ülkeler açısından bakıldığında ise yatırım eksikliği ve dış açıklar nedeniyle sermaye birikimi yeterli olmadığından kısır döngüye girmiş bu ülkelere, dış yardım adeta bir lütuf olarak görünmektedir. Dış yardımlar yoluyla elde edilen kaynaklar; bütçe açıklarını gidermede, ekonomik istikrarı sağlama ve korumada, savunma harcamalarının finansmanında, riskli ve büyük ölçekli yatırımların yapılmasında, dış borçların yeniden finansmanında kullanabilmektedirler. Bu nedenle bu yardımlara ihtiyaç duyulmaktadır.

Ülkelerin kalkınması ve gelişmesi için yatırım yapmaya ihtiyaç duydukları açıktır. Ülkelerin yatırım yapabilmeleri içinse yeterli sermaye stokuna sahip olmaları gereklidir. Gelişmekte olan ülkelerin yeterli sermaye stokuna sahip olmamaları bu nedenle yatırım yapamamaları bu ülkelerin kalkınmalarına ve büyümelerine engel teşkil etmektedir. Bu noktada iç tasarruflarını artıramayan bu devletler dış yardımlar yoluyla kendilerini finanse etmeye ihtiyaç duyarlar. Kalkınma yardımları tam bu noktada önem kazanmaktadır ve bu mantık temelinde ortaya çıkmıştır (Başkaya, 2000: 62).

2.2. Kalkınma Yardımlarının Tarihsel Gelişimi

Gelişmekte olan ülkelerin savaş sonrası dönemde kalkınmalarını sağlamak için gelir, tasarruf, yatırım dengesini sağlamaları gerektiği öne sürülmüştür (Emmerij, 2002: 247). Gelişmek isteyen ülkelerin ise ancak gelişmiş ülkelerin kalkınma aşamalarını izleyerek kalkınacakları düşünülmekteydi. Bu nedenle dengeyi sağlamak isteyen az gelişmiş ülkeler için dış yardımdan başka çıkış yolu yoktu. Bu anlayış neticesinde dış yardımlara olan ilgi ve yapılan yardım miktarlarında artış yaşanmıştır. Kalkınma yardımları ilk önceleri ikili ilişkiler ve sömürgelere yardım şeklinde ilerlemekteydi. Daha sonraları yardımlar, küreselleşmenin etkisinin yanı sıra sivil toplum kuruluşlarının etkin örgütlenmesi sonucu çok

tarafı bir kimliğe kavuşmuştur. Yardımların uluslararası boyutta iş birliğine yol açtığı ilk örnek ABD'nin 1812 yılında Venezuela'ya gıda yardımı yapmak üzere çıkardığı kanundur. Bu kanunun ardından 1896 yılında yine gıda ürünlerinin diğer ülkelere gönderilmesini amaçlayan yeni bir kanun çıkarılmıştır. 1929 ve 1940 yıllarında İngiltere sömürgeleri olan ülkelere ekonomik kalkınmalarını desteklemek için yardım kanunları çıkarmıştır. Birleşik Krallık gibi sömürge sistemini benimsemiş olan Fransa da kolonilerindeki alt yapı, sağlık, eğitim hizmetlerinin iyileştirilmesi için kamu kaynaklarından sömürgelerine mali kaynak aktarımı gerçekleştirmiştir. Yapılan bu yardımlar 1920 Büyük Buhranın yaşanması ve 1939- 1945 yılları arasında İkinci Dünya Savaşı'nın yaşanması nedeniyle uzun soluklu olamamıştır (Sencer, 2013). Ancak bu üç ülkenin ortak paydası yaptıkları yardımlarda, yardım alan ülkelerin refah seviyesini arttırmaktan ziyade kendi çıkarlarını ön planda tutarak faaliyet gerçekleştirmiş olmalarıdır (Hjertholm ve White, 2000).

Kalkınma yardımlarının küresel bağlamda kullanılmaya başlamasına İkinci Dünya Savaşı ortam hazırlamıştır. Bu dönem sonrasında bu alana iktisatçıların ve politika yapıcılarının ilgisinin kaydığı görülmektedir (Üçkuş ve B. Kendirci, 2012: 59- 60). Bunun sebebi ise savaş sonrasında güç dengelerinin yeniden oluşuyor olmasıdır. Güç dengelerinin oluşmasında rol oynamak isteyen ABD bu dönemde, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği (SSCB), Fransa, İngiltere ve Türkiye gibi birçok ülkeye yardımda bulunmuştur (Yiğenoğlu, 2016). Bilindiği üzere İkinci Dünya Savaşı sonrası savaşa giren ülkeler ağır kayıplar vermiştir. Avrupalı ülkelerin güçlerinin gerilemesine karşılık, ABD yükselişe geçmiştir. SSCB ise ABD'nin karşısında yer almıştır. ABD ve SSCB arasında bağlantısızlar hareketine dâhil olan ülkeleri kendi taraflarına çekebilmek adına yardım yoluyla yarış başlamıştır. Truman Doktrini ve Marshall Planı gibi gelişmeler bu yarışın sonucunda ortaya çıkmıştır (Ertem, 2009: 380). ABD savaş sonrasında müttefiklerine vermiş olduğu kredileri de hibeye dönüştürerek müttefiklerini geri ödeme yükümlülüğünden kurtarmıştır.

Birleşmiş Milletler 2000 yılında Bin Yıllık Kalkınma Hedefleri'nin yer aldığı bir bildirge yayınlayarak kalkınma yardımlarına ve diğer dış yardımlara düzenleme getirerek uluslararası platformda dikkati bu konuya çekmişlerdir. Birleşmiş Milletler Binyıl Bildirgesi'nin (2000) 5. Maddesinde küreselleşmenin önemine vurgu yapılarak, küresel finansman mekanizmasının gerekli olduğuna işaret edilmiştir. Bildirge'de yoksulluğu ortadan kaldırmak için var olan kararlılığı ve atılması gereken adımları açıklayarak kısa vadede gerçekleştirilecek hedeflere yer verilmiştir. Bildirge'de asıl olan nokta küresel boyutta reform gerekliliğinin bilincinde olunması ve bu reformları gerçekleştirebilmek için resmi-sivil tüm oluşumların harekete geçmesi gerektiğinin belirtilmesidir. Maddelerde kurum organlarını bu konuda aktif göreve davet etmişlerdir.

3. Türkiye'nin Kalkınma Yardımlarının Yapısı ve Gelişimi

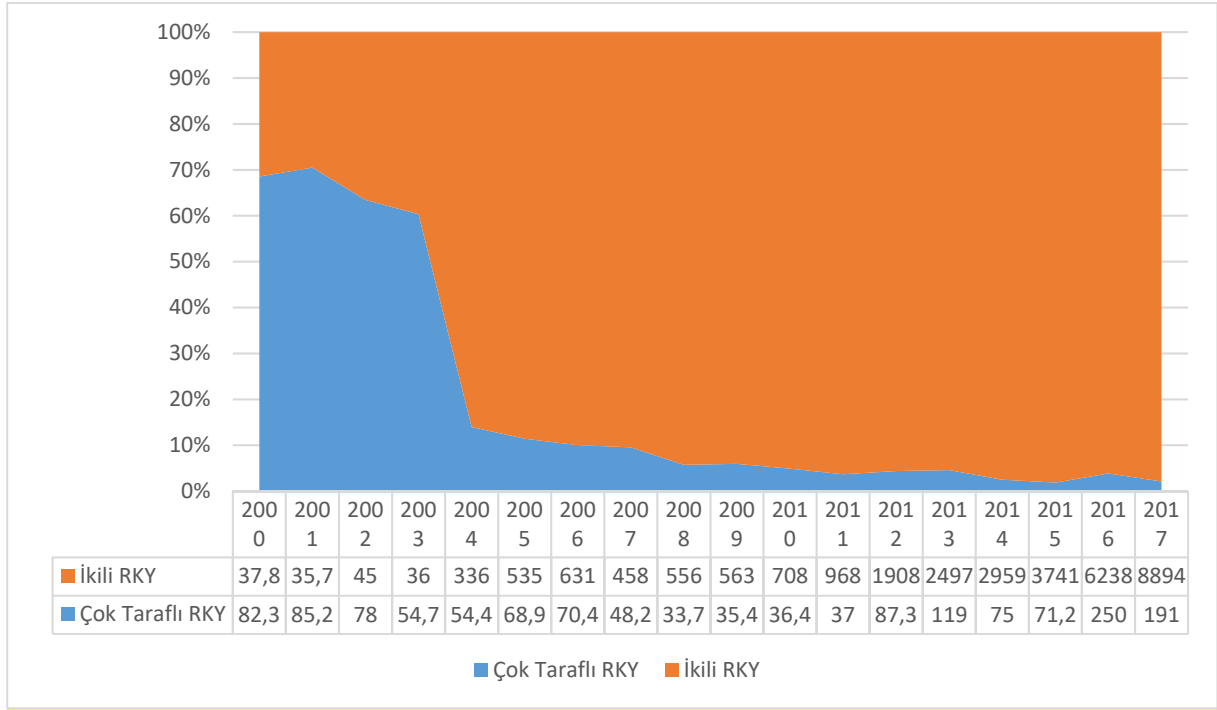
Türkiye, yardım alan ülke konumunun yanı sıra aynı zamanda yardım sağlayıcısı bir ülkedir. Türkiye'nin yapmış olduğu yardımlarda, Osmanlı Devleti'nde etkileri hissedilen etnik köken

önceliğinin yansımalarını görmek mümkündür. Cumhuriyetin ilk yıllarında ekonominin yeterince iyi olmaması nedeniyle dış yardım politikalarına ağırlık verilememiştir. 1980’li yılların ortalarına kadar aktif bir yardım politikası bulunmayan Türkiye, dış yardım politikasında bu yıllar itibariyle değişikliğe gitmiştir. Önceleri gerçekleştirilen yardımlar ekonominin sıkıntıda olması sebebiyle sınırlı kalmıştır. Bu kapsamda sağlanan yardımlara İtalya saldırısı esnasında Habeşistan’a sağlanan yardım ile 1957 yılında Cezayir’e gönderilen askeri yardım örnek verilebilir (Akçay, 2012).

1990’lı yıllar öncesinde dış politikada etkin olamayan Türkiye, Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla birlikte kalkınma yardımları yönünden aktif bir politika izlemeye yönelmiştir. Birliğin dağılmasıyla Türk Devletleri’ne ve Balkanlara yönelik ilgi artmış ve bu bölgelere yardım planlamaları yapılmıştır. Bu durum Türkiye’yi kalkınma iş birliğinde daha aktif bir ülke olmaya yöneltmiştir. Öncelikli olarak Türk dilinin konuşulduğu devletler üzere kültürel, etnik yakınlık hissedilen devletlerin kalkınmasına destek olmak amacıyla 1992 yılında Türk İş birliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı (TİKA) kurulmuştur. TİKA’nın kurulmasıyla yapılan Türk devletlerine yönelik yapılacak yardımların koordine edilmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde yapılan kalkınma yardımlarının yanı sıra Türk Devletlerinden öğrencilerin Türkiye’de eğitim almaları sağlandı (Akçay, 2012). Türkiye ilk kalkınma projesini 1992 yılında Özbekistan ile gerçekleştirmiş ve ilk TİKA Program Koordinasyon Ofisi Kırgızistan’ın Bişkek kentinde 1993 yılında kurulmuştur.

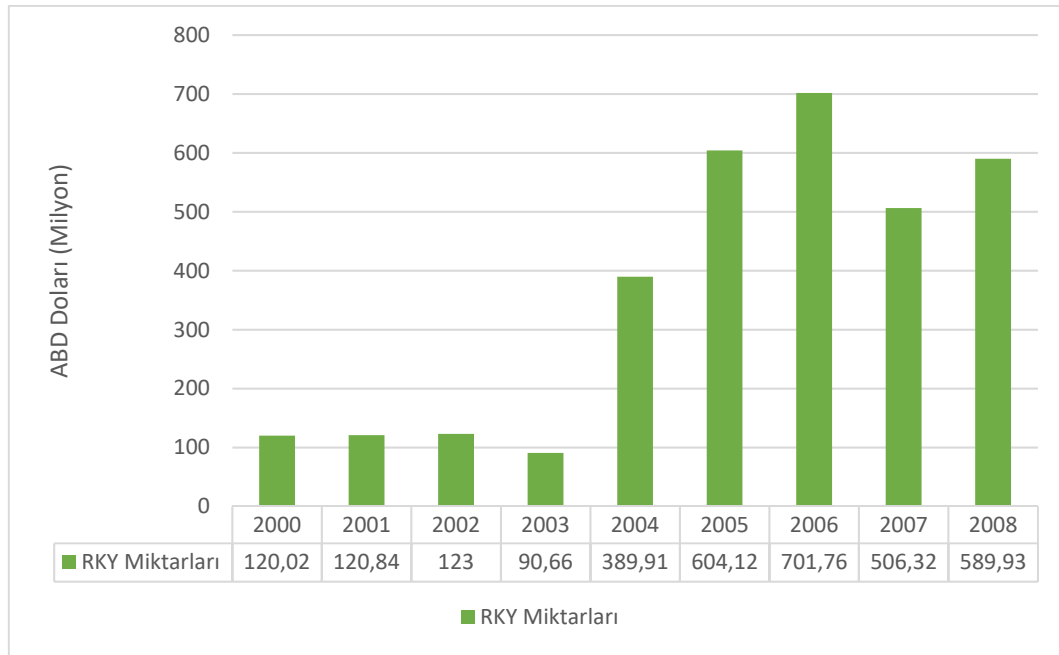
TİKA’nın 1999’da Başbakanlığa bağlanmasıyla birlikte yardım süreçlerinde iyileşme görülmüştür. Marmara Depreminin sebep olduğu yıkım sonrası sivil toplum kuruluşlarının önem kazanması ve 2005 yılında yapılan Afrika Açılımı sonrası yardımlar konusunda dinamizm sağlandı. 1990 yılından itibaren sağladığı yardımlarda kültürel, coğrafi yakınlık gözetilen Türkiye, 2000 yılı sonrasında sağladığı yardımlarda ayırım yapmaksızın ihtiyaç duyan ülkelere yardım eli uzatmıştır. Şekil 1’de görülebileceği gibi, Türkiye’nin yardım yaptığı ülkelerin talepleri doğrultusunda faaliyetlerini gerçekleştirmesi ikili iş birliklerini ön planda kılmaktadır. 2000’li yılların başında çok taraflı iş birliği kapsamında yapılan yardımlar %70 dolaylarında seyrederken, 2017 yılında %2,10 dolaylarında gerçekleşmiştir. Yapılan çok taraflı yardımların yaklaşık %71’ini Asya Altyapı Yatırım Bankası, %14’ünü Birleşmiş Milletler ve %15’ini diğer çok taraflı yardım kuruluşlarına yapılan yardımlar oluşturmaktadır (OECD, 2018).

Şekil 1. Türkiye Çok Taraflı ve İkili RKY dağılımı



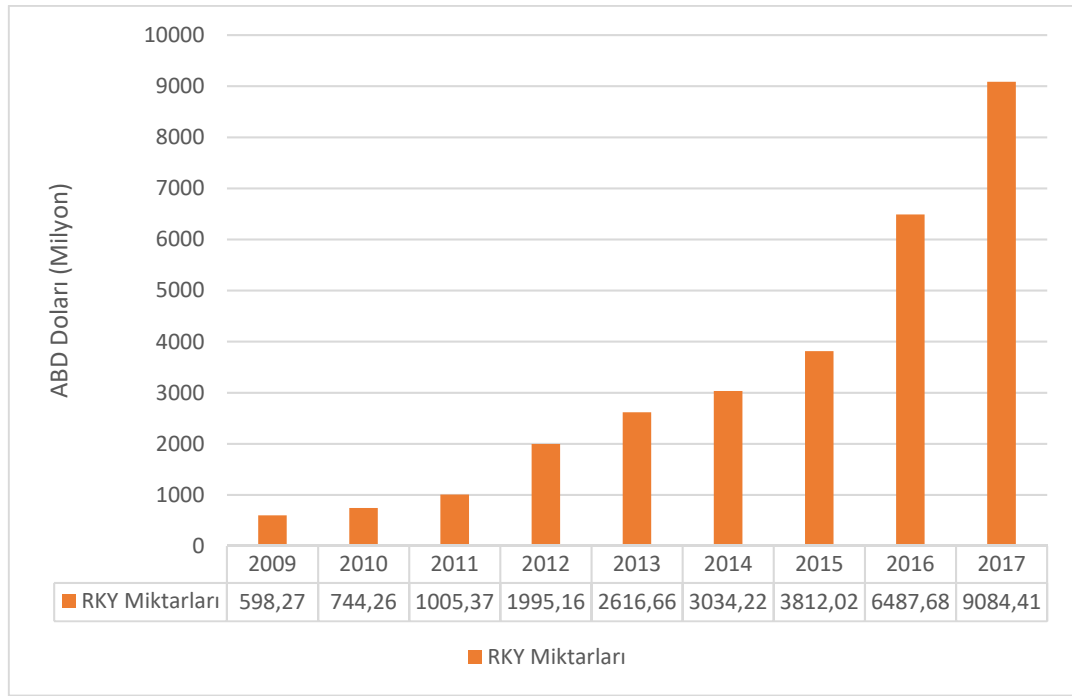
Kaynak: OECD, 2018

2000 yılı itibariyle ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler, kalkınma yardımları konusunda daha kararlı davranılmasına zemin hazırlamıştır. Şekil 2’de yer alan Türkiye’nin 2000-2008 yılları arasında Resmi Kalkınma Yardımları için ayırdığı kaynak, yıllık ortalama 405,82 Milyon ABD Doları tutarındadır. Yapılan yardımların 2003 yılından itibaren artış gösterdiği ve 2004 yılında 389,91 Milyon ABD Dolarına ulaştığı görülmektedir. Ekonomide görülen hareketliliklerin yardımlara da etki ettiğini ve sağlanan yardımlarda da buna paralel olarak aşağı ya da yukarı yönlü hareketlenmelerin gerçekleştiği görülmektedir. 2003 yılında 90,66 Milyon Dolar tutarında yapılan yardımın, 2005 yılında 604,12 Milyon Dolar olan sıçrayışının nedenini veri toplamadaki değişikliklerle açıklamak mümkündür (Tosunoğlu, 2015).

Şekil 2. Türkiye’den Gelişmekte olan Ükelere Sağlanan Kalkınma Yardımları (2000-2008)

Kaynak: OECD Statistics.

Yardımlarda Şekil 3’te te görülebileceği gibi, 2009 yılından itibaren sürekli artış yaşanmıştır. 2009 yılında 598,27 Milyon Dolar olan yardım 2017 yılı itibariyle ortalama 15 kattan fazla artarak 9084,41 Milyon Dolarla yükselmiştir. 2009-2010 yılları arasında yaşanan artışın nedeni yardım programlarındaki gelişmelerdir. Bu dönemde Suriye ve Afrika’ya yönelik yardım programlarının yoğunlaşması bu tarihler itibariyle yardım miktarlarında yaşanan büyük artışların sebebidir. 2016 yılında 2015 yılı temel alındığında yaklaşık %70 oranında artış yaşanarak 2.675,66 Milyon Dolar artış sağlanmıştır. Yine 2015 yılında %0,50 dolaylarında olan GSMH oranı 2016 yılında %0,76’ya yükselmiştir. 2014 yılı ve sonrasında yaşanan artışların temel sebebi Suriye’de yaşanan iç karışıklık dolayısıyla ortaya çıkan mülteci krizi ile ilgilidir.

Şekil 3. Türkiye’den Gelişmekte olan Ükelere Sağlanan Kalkınma Yardımları (2009-2017)

Kaynak: OECD Statistics.

Türkiye'nin ikili kalkınma iş birliğinde önceliği insani yardımlar ve mülteci desteği olmuştur. 2017 yılında 7.280 Milyon ABD Doları insani yardım sağlanmış ve Dünyada en fazla insani yardım sağlayan ülke olmuştur (TİKA, 2017). Eğitim, sağlık, sosyal ve ekonomik altyapı çalışmaları ise yardımlar aracılığıyla desteklenmeye çalışılmıştır. Yardım sağlanan ülkelerde TİKA aktif faaliyet göstermiş; Özbekistan, Burkina Faso, Kosova gibi ülkelerde yapılmakta olan okul, hastane inşalarının takibini gerçekleştirmiştir (TİKA,2018). Türkiye'nin 2017 yılında Ortadoğu'ya sağladığı RKY toplamı 8.193,85 milyon dolardır. Bu bölgeye yapılan yardımlardan ve toplam yardımlardan en büyük payı alan ülke 8.106,56 milyon dolar ile Suriye olmuştur. Yardımlardan en çok yararlanan ilk on ülke Tablo 1'de gösterilmiştir. Acil yardımlar ve insani yardımların artması sonucu 2017 yılında ikili RKY 8.894,00 milyon dolar olarak gerçekleşmiştir.

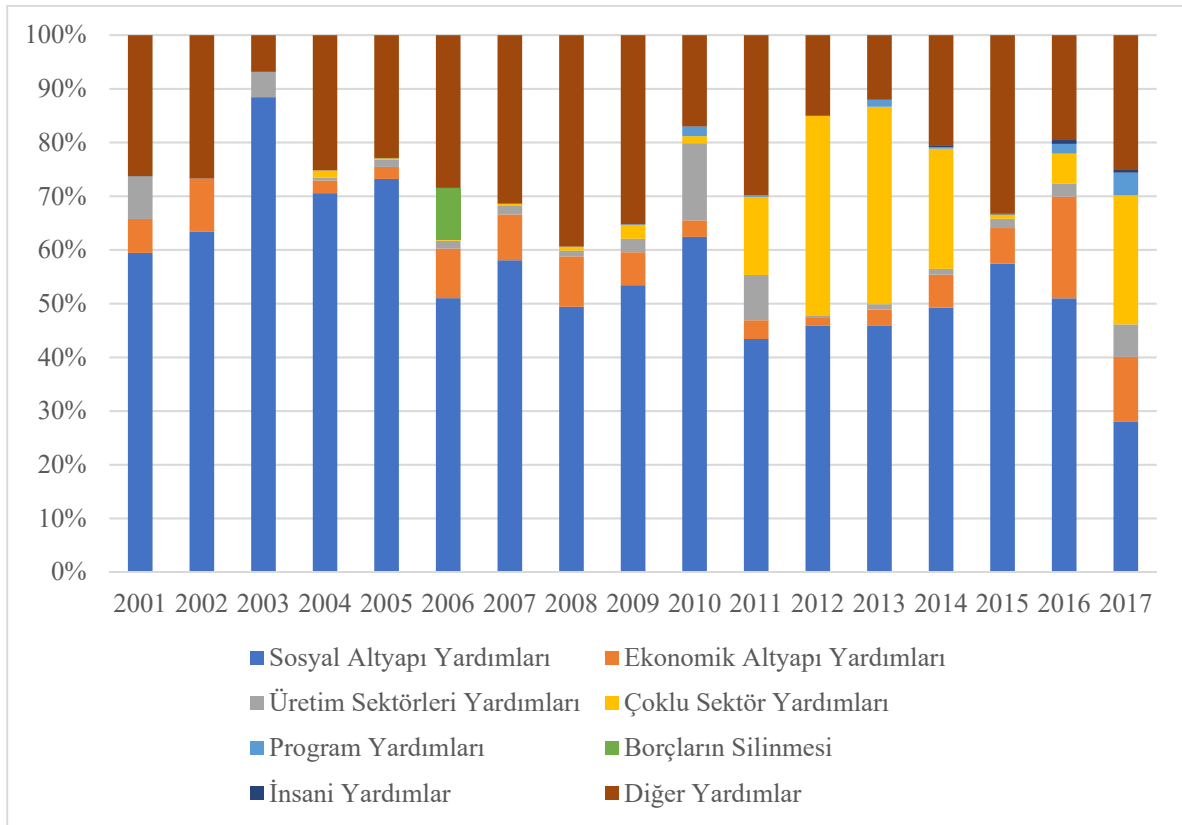
Tablo 1. 2017 Yılında Türkiye RKY'ndan En Çok Yararlanan Ülkeler (Milyon Dolar)

1)	Suriye	8.106,56
2)	Somali	67,84
3)	Filistin	45,4
4)	Afganistan	36,52
5)	Bosna ve Hersek	20,40
6)	Kazakistan	20,38
7)	Kırgızistan	18,16
8)	Makedonya	13,16
9)	Pakistan	10,90
10)	Kosova	10,67

Kaynak: OECD Statistics.

Türkiye'nin yaptığı yardımlar içerisinde ortalama en büyük payı alan sektör Sosyal Altyapı Yardımlarıdır. Sosyal Altyapı Yardımları sayesinde ülkelerin insan kaynaklarının potansiyelini geliştirmek ve yaşam koşullarını iyileştirmek amaçlanır. Bu kapsamda eğitim, sağlık, nüfus politika programları, içme suyu, su hijyeni ve kanalizasyon, idari ve sivil altyapılar ile diğer sosyal altyapı ve hizmetler için kaynak sağlanır. Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerini destekleyecek şekilde geliştirilen sosyal altyapı yardımlarında eğitime verilen önem büyüktür. Sosyal altyapı ve hizmetler için şekil 4'te görüleceği üzere 2015 yılında 780,8 Milyon Dolar kaynak aktarılmış ve bu tutarın 120,5 Milyon Doları eğitim için harcanmıştır. 2016 yılında ise 421,92 Milyon Dolar RKY'nin 205,00 Milyon Doları eğitim için ayrılmıştır. Herkes için eşit şartlarda yaşam boyu eğitimi ulaşılabilir ve sürekli kılmak adına 2017 yılında gerçekleştirilen eğitime yönelik RKY 144,14 Milyon ABD Doları tutarındadır.

Şekil 4. Türkiye RKY 2001-2017 İtibariyle Sektörel Dağılımı



Kaynak: OECD Statistics.

Ülkemizin 2017 yılında yapmış olduğu insani yardımların milli gelire oranı %0,85 olarak gerçekleşmiştir. 2015,2016 ve 2017 yılları itibariyle Türkiye, milli gelir içerisindeki insani yardımlar payı sayesinde en cömert ülke olarak, Dünya ülkeleri arasında ilk sıradadır. İnsani yardımlar; doğal afetler, açlık, kuraklık, savaş vb. gibi nedenlerle insan güvenliğini tehdit eden durumların ortadan kaldırılması için yapılan bağımsız, ayırım yapılmaksızın yapılan yardımlardır. Bu yardımlarla insan onuruna yaraşır yaşam şartlarını, can güvenliğini sağlamak amaçlanmaktadır. Ülkemiz bu kapsamda kimseyi arkada bırakmadan' ihtiyacı olan tüm toplumlara ayırım yapmaksızın ulaşmaya çalışmaktadır. Bu kapsamda Suriye, Irak, Filistin, Afrika ülkelerine yapılan yardımların yanı sıra Somali'de yaşanan açlık krizine gösterilen duyarlı tavır 2016 Dünya İnsani Zirvesi'nde örnek gösterilmiştir (TİKA, 2017).

4. Türkiye'nin Kalkınma Yardımları Politikasının Değerlendirilmesi

Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren Türkiye'ye, Batılı devletlerden dış yardım akışı söz konusudur. 2017 yılında Türkiye'nin almış olduğu toplam net RKY tutarı 3141,61 Milyon dolardır. Hali hazırda yardım almaya devam eden ve yardım sağlayan nadir ülkelerden olan Ülkemiz, 1990'lı yıllar itibariyle yardım sağlayan ülkelerin arasına katılmış, DAC üyeliği bulunmayan donör ülkeler arasında hızlı bir çıkış sağlamıştır.

Yardımların programlı ve etkili bir şekilde yürütülmeye başlanması,2000’li yıllar itibariyle TİKA’nın yenilediği tarihe denk gelmektedir. TİKA bünyesinde yapılan reformlar sonucu politika öncelikleri yeniden belirlenmiş ve yardımlar sistemli hale getirilmiştir. Bu kapsamda kültürel, etnik, dini yakınlıkların yanı sıra kalkınma iş birliği anlayışı politikalara dâhil olmuştur. Küresel kalkınmanın öneminin tüm Dünya ülkeleri tarafından anlaşılması ve bu konuda bilinç oluşturulması sonucu, ülkeler var olan kalkınma işbirliklerini gözden geçirmek durumunda kalmışlardır. BM Yüzyıl Hedefleri ve Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri Ülkemiz tarafından kabul görmüş ve bu hedeflerin en büyük destekçilerinden olunmuştur. Yardım politikasında Sürdürülebilir Kalkınma Hedeflerine öncelik veren ülkemiz için en önemli yardım kalemleri eğitim ve sağlık alanlarını içeren Sosyal Altyapı Yardımlarıdır.

Yardım sağladığı ilk günden itibaren yaptığı yardımlarda yardım alan ülkenin talebini önemseyen Türkiye, sadece bağı bulunan ülkelere değil; doğal afet, savaş, açlık gibi olumsuzluklarla mücadele eden tüm ülkelere uzanmaya özen göstermiştir. Yardım sağlamak için herhangi bir kriter oluşturmayan Türkiye, yardımlarını değişen koşullara uygun olarak yeniden yönlendirebilmektedir. Bölgesel aktör olarak konumunu güçlendirmek isteyen ve küresel kalkınma iş birliğine tam destek sağlayan Türkiye’nin 2017 yılında gerçekleştirmiş olduğu insani yardım tutarı 7.277,77 Milyon dolardır. Yardım politikasında önceliği etik değerler çerçevesinde yardım sağlamak olan Ülkemiz, politik ve ekonomik ilişkiler geliştirmek için de yardımlardan faydalanmaktadır. RKY yapılan ülkelerin sahip olduğu doğal kaynaklardan faydalanabilmelerini desteklerken, iç pazarımızda üretilen ürünler için hammadde ve yeni pazar yerleri oluşturma yoluyla ticari ilişkiler geliştirilmesi de istenen sonuçlardandır. Sömürge anlayışından uzak yapılan yardımlar yoluyla ekonomik, diplomatik ve politik getiriler elde edilmesi hedeflenmektedir (Karagöz, 2012: 21).

Türkiye’nin kalkınma yardımı politikası 2000’li yılların başında, 192 ülkenin katılımıyla kabul edilen Binyıl Kalkınma Hedefleri doğrultusunda şekillenmiştir. Bu çerçevede küresel iş birliğine dayanan, sürdürülebilir kalkınma programlarına uyumlu bir dış yardım misyonu geliştirilmiştir. BKH’nin süresinin dolması ve kalkınma iş birliğinin kapsamının genişletilmesinin gerekliliği anlaşılması üzerine, 2030 yılına dek uygulanması öngörülen Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri oluşturulmuştur. 17 ana hedeften oluşan ve kimseyi geride bırakmamak üzere temellendirilen bu kalkınma anlayışı Türkiye’nin günümüzde uyguladığı yardım politikasının temel taşıdır.

Jeopolitik konumundan dolayı kritik öneme sahip olan ülkemiz, Ortadoğu başta olmak üzere küresel boyutta barış, istikrar ve güven tesis edilmesinde kilit rol oynamaktadır. Türkiye, yardımlarını ihtiyaç sahibi ülkelerin talepleri doğrultusunda şekillendirmekte ve ikili iş birlikleri yardım programlarında ağırlık kazanmaktadır. Sınır komşusu olunan ülkeler, yardım sağlanmasında coğrafi ve güvenlik nedenleri dolayısıyla ön plandadır. Acil ve insani yardımlara ağırlık verilmekte, doğal afet, savaş, kıtlık gibi olumsuzluklarla savaşan ülkelere ulaşılması hedeflenmektedir (Saray, 2014: 25).

Kalkınma yardımlarının uygulanmasında politika öncelikleri TİKA 2017 yılı Faaliyet Raporunda şu şekilde sıralanmıştır;

- Dış politika hedeflerine uyumlu proje ve faaliyetlerin desteklenmesi
- Türkiye ve yardım sağlanan ülkelerin çıkarlarının karşılıklı korunması
- İhtiyaç sahibi ülkelerin taleplerinin dinlenmesi
- Ülkemiz ve yararlanıcı ülkelerdeki STK ve özel sektörün kalkınma iş birliğinde aktif rol almasının sağlanması,
- Projelerin mümkün olduğunca yurt dışında faaliyet gösteren Türk özel sektörünü desteklemesi
- Ülkelerin altyapı ve insan kaynaklarının iyileştirilmesi
- Yardım sağlanan ülkelerin sorumluluk almalarının sağlanarak sahiplenme duygusunun geliştirilmesidir.

Küresel değişimin hissedilmeye başlandığı 2000’li yıllar itibariyle değişen dünya koşullarına uyum sağlamak için “çok boyutlu” politika izlenmesi gerekliliği anlaşılmıştır. Bu dönemde popülerlik kazanmaya başlayan “sürdürülebilir kalkınma” anlayışı ve bu alanda geliştirilen iş birlikleri tüm dünyada olduğu gibi Türk yardım politikasında da yenilenmenin temel ayağını oluşturmuştur. Yenilenen Dünyaya ayak uydurmak isteyen, komşu ülkelerle sorun yerine iş birliği talep edilen bu dönemde yardımlar “yumuşak güç” olarak etkili araç olmuşlardır. dış politika da tek yönlülükten sıyrılan bir bakış açısı izleyen Türkiye, Ortadoğu dâhil olmak üzere Avrupa’dan Avrasya’ya kadar olan bölgeleri de yardım politikasına dâhil etmeye karar vermiştir (Erol, 2007: 34).

Sonuç

Kalkınma yardımları, az gelişmiş ülkelerin kalkınmalarına destek olmanın yanı sıra küresel iş birliğini geliştirmenin en etkili yollarından biridir. Kalkınmanın uluslararası bir kamu malı olduğu kabul edilerek bu kapsamda, küresel yaklaşım benimsenmesi oldukça değerlidir. Nitekim kalkınma tüm ülkeler için sağlanamadığında refah seviyesi yüksek olan ülkelerin de bu durumdan olumsuz yönde etkilenmesi söz konusu olabilmektedir.

Bu çalışmada Resmi Kalkınma Yardımı sağlayıcı ülke olarak Türkiye ele alınmıştır. Türkiye, yardım alan ülke konumunun yanı sıra aynı zamanda yardım sağlayıcı bir ülkedir. Türkiye’nin uluslararası kalkınma iş birliğine dâhil olma süreci 1985 yılında aldığı Bakanlar Kurulu kararı ile başlamıştır. Türkiye’nin, dış yardımları ilk kez politika aracı olarak kullanmaya başladığı dönem 1980’li yılların ortasına tekabül etmektedir. Yardımlar yoluyla dış imajın güçlenmesine ve gelişmiş ülkelerle ticari ağların artmasına katkıda bulunmak için çalışmalar yürütülmüştür.

1990’lı yıllar öncesinde dış politikada çeşitli nedenlerle etkin olamayan Türkiye, Sovyetler Birliği’nin dağılmasıyla birlikte kalkınma yardımları yönünden aktif bir politika izlemeye yönelmiştir. Birliğin dağılmasıyla Türk Devletleri’ne ve Balkanlara yönelik ilgi artmış ve bu bölgelere yardım

planlamaları yapılmıştır. Öncelikli olarak Türk dilinin konuşulduğu devletler olmak üzere kültürel, etnik yakınlık hissedilen devletlerin kalkınmasına destek olmak amacıyla 1992 yılında Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı (TİKA) kurulmuştur. TİKA'nın kurulmasının yapılan yardımların daha sistematik hale gelmesinde önemli bir dönüm noktası olduğu söylenebilir. Yardımların dinamizm kazanmasına katkı sağlayan bir diğer etken, 1999 senesinde yaşanan Marmara depremi sonrasında sivil toplum kuruluşlarının önem kazanmasıdır. Yükselen donör ülke olarak Türkiye'nin temel yardım sağlama motivasyonunun, komşu ülkelerle ilişkilerin geliştirilerek bölgesel gücün artırılması olduğu söylenebilir. İkinci önemli motivasyon konusu ise ekonomik amaçlardır. Yapılan yardımlar yoluyla gelişmekte olan ülkelere yeni pazarlar elde etmek istenmektedir. Türkiye'nin yardım sağlama noktasında stratejik hedefler belirlememiş olması kalkınma yardımları politikasının en önemli eksikliği olarak nitelenebilir. Bu kapsamda stratejik hedefler çerçevesinde yürütülen, hızlı ve esnek karar verebilen kurumsal altyapıyla desteklenen politikaların, verimliliği artırma noktasında önemli olduğu söylenebilir.

Türkiye OECD/ DAC Komitesinde yalnızca gözlemci ülke olarak bulunmaktadır. Yürütülen yardım program ve projelerine ilişkin veriler ise düzenli olarak DAC'a raporlanmaktadır. Türkiye DAC üyeliği bulunmadığından ve yardım politikalarını DAC politikalarıyla uyumlu şekilde sürdürmediği hususunda eleştirilmektedir. Eleştirilerin temel sebepleri ise yapılan yardımlarda ikili yardımların ön planda olması, yardımların içerisinde en büyük payı insani yardımların oluşturması, ağırlığın komşu ülkelere verilmesi ve diğer donör ülkelerle iş birliklerin kısıtlı olmasıdır. Türkiye sağladığı yardımlarda 1990'lı yıllarda kültürel, coğrafi yakınlık gözetmekteydi. 2000'li yıllar itibarıyla ayrım yapmaksızın ihtiyaç duyan ülkelere yardım eli uzatılmasına rağmen, yapılan yardımlardan en büyük payı alan bölge Asya olmuştur. Yardımların bölgelere göre dağılımı incelendiğinde komşu ülkelerin paylarının ağırlıkta olduğu görülmektedir. Bu eleştiriler dikkate alındığında çok taraflı kuruluşlarla işbirlikleri artırılarak uzak coğrafyalara yardım programlarına yoğunlaşılması gerektiği söylenebilir. Yardım sağlanan ülkelerin taleplerinin ön planda tutulduğu bir yaklaşım sergileyen Türkiye, yardımlarını herhangi bir şarta bağlamamış, esnek bir yapı oluşturmuştur. Talebe bağlı olarak yapılan yardımlar sayesinde ülkelerin acil sorunlarına hızlı yanıt vermek mümkün olabilmekte ancak uzun vadeli etkileri ölçülememektedir. Bu şekilde sunulan yardım programlarının politika önceliklerine tam olarak hizmet etmesi ise oldukça güçtür. Kalkınma yardımları ikili anlaşmaların ön planda tutulduğu bir çizgide gerçekleştirildiğinden, yardım programlarının daha etkili sonuçlar doğurabilmesi için proje odaklı yardımların artırılması faydalı olabilir. Yürütülen yardım projelerinin etkilerinin kalıcı olmasını sağlamanın yolu, yardım sağlanan ülkenin sürece dahil edildiği, sahiplenme duygusunu artıran modeller üzerinden çalışmaların yürütülmesinden geçmektedir.

Resmi kalkınma yardımlarının milli gelire oranı göz önünde bulundurulduğunda, Türkiye'nin sağladığı yardımların milli gelire oranı 2012 yılı itibarıyla DAC üye ülkelerini geride bırakmıştır. 2000'li yıllar itibarıyla kalkınma iş birliğine ayırdığı bütçe ve iş birliği yaptığı ülke sayısı göz önünde

bulundurulduğunda bu alanda kayda değer çalışmalar yürüttüğü görülmektedir. Türkiye uyguladığı yardım politikasında, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Hedefleri'yle aynı doğrultuda hareket etmektedir. Yardım sağlarken ayırım gözetmemesi, Birleşmiş Milletler tarafından belirlenen bir hedef olan GSMH'nin %0.7'si oranındaki yardım oranına ulaşması ve kimseyi arkada bırakmayan kalkınma anlayışını içselleştirmesi bunun önemli göstergelerindedir. Türkiye yardım sağlayıcı ülke olarak konumunu sağlamlaştırmak için yardım programlarının devamlılığını sağlamalı ve yardım programlarının kapsamını genişletmelidir. Yardım politikaları yoluyla var olan tecrübelerini geliştirmekte olan ülkelere aktararak, küresel kalkınmanın destekçilerinden olmaya devam etmelidir. Türkiye sürdürmekte olduğu yardım politikasını geliştirerek sürekliliğini sağladığı takdirde, yardım sağlayan ülkeler arasındaki konumunu güçlendirecek ve ulaşılmak istenen politik, ekonomik, diplomatik hedeflere bir adım daha yaklaşmış olacaktır.

Kaynakça

- De Kruijf, H. A. M., & Van Vuuren, D. P. (1998). Following sustainable development in relation to the north-south dialogue: ecosystem health and sustainability indicators. *Ecotoxicology and environmental safety*, 40(1-2), 4-14.
- Kavcıoğlu, Ş. (2013). Yurt Dışı Kaynaklı Krediler Ve Türkiye Ekonomisi Üzerine Etkileri. *Marmara Journal of European Studies*, 21(1).
- Lancaster, C. (2008). *Foreign aid: Diplomacy, development, domestic politics*. University of Chicago Press.
- Başkaya, F. (2011). *Kalkınma iktisadının yükselişi ve düşüşü*. Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.
- Emmerij, L. (2002). Aid as a flight forward, *Development and Change*, 33(2), 247-260
- Kiremitçi, M. S. (2013). Soğuk Savaş Sonrası Afrika Kıtasına Yönelik Dış Yardımlar ABD, Çin Halk Cumhuriyeti ve Türkiye Örnekleri. *Aile ve Sosyal Politikalar Uzmanlık Tezi, TC. Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı Sosyal Yardımlar Genel Müdürlüğü*, Ankara.
- Hjertholm, P., & White, H. (2000). Survey of Foreign Aid: History, Trends and Allocation. Discussion Papers 00-04. In *Copenhagen: University of Copenhagen*.
- Üçkuş, Ö., & Kendirci, B. (2012). Teoriden uygulamaya dış yardım. *Sayıştay Dergisi*, 86, 57-77.
- Yiğenoğlu, K. İkinci Dünya Savaşından Günümüze Değişen Güç Dengeleri Ve ABD'nin Pasifik Bölgesi Stratejisi: Trans-Pasifik Ortaklığı Örneği. *Akademik Bakış Dergisi*, (58), 327-341.
- Ertem, B. (2009). Türkiye-ABD İlişkilerinde Truman Doktrini ve Marshall Planı. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21).
- Akçay, E. (2012). *Bir dış politika enstrümanı olarak Türk dış yardımları*. Turgut Özal Üniversitesi.
- OECD. (2018). Development Co-operation Report 2018. https://read.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-report-2018_dcr-2018-en#page434 (Erişim Tarihi: 14.03.2019)
- Karagöz, F. (2012). Foreign Aid in Question: an Analysis of the Reasons behind Turkey's Official Development Assistance Allocation. In *Political Economy and The Outlook for Capitalism Joint International Conference*, Paris.
- Saray, G. (2014). Dış Yardımlar: Türkiye Örneği. *Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karatekin Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çankırı*.
- Erol, M. S. (2007). 11 Eylül Sonrası Türk Dış Politikasında Vizyon Arayışları ve "Dört Tarz-ı Siyaset". *Gazi Akademik Bakış*, (01), 33-57.
- TİKA. (2006). *Faaliyet Raporu*, Ankara: TİKA.
- TİKA. (2007). *Kalkınma Yardımları Raporu*, Ankara: TİKA.
- TİKA. (2017). *Kalkınma Yardımları Raporu*, Ankara: TİKA.
- TİKA. (2018). *Faaliyet Raporu*, Ankara: TİKA.
- TİKA. *Stratejik Plan 2018-2022*, Ankara: TİKA.